

Antrag

der Abg. Julia Goll u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

**des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung
und Kommunen**

Kommunalwahlrecht – Auszählverfahren, Zersplitterung der Gemeinderäte und verfassungsrechtliche Hürden einer Pro- zent-Klausel

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen

zu berichten,

1. inwieweit sie die vom Städtetag Baden-Württemberg nach der Kommunalwahl vom 9. Juni 2024, bei der sich in 40 Prozent der Kommunen die Anzahl der Fraktionen beziehungsweise Gruppierungen erhöht hat, geäußerte Ansicht teilt: „Die zunehmende Zersplitterung tut der Demokratie nicht gut und erschwert die Arbeit im Gremium.“ (Presseinformation Städtetag Baden-Württemberg P 506/2024 Az.: 047.43 vom 24. Juni 2024);
2. in wie vielen Kommunen im Land ihrer Meinung nach im Zuge der Kommunalwahlen im Juni 2024 sogenannte zersplitterte Gemeinderäte gebildet wurden bzw. durch die Wahlen entstanden sind;
3. aus welchen Kommunen sie bzw. die ihr nachgeordneten Behörden der Kommunalaufsicht nach den Kommunalwahlen 2014 oder 2019 Kenntnisse darüber erlangt haben, dass die Funktions- und Handlungsfähigkeit eines gewählten kommunalen Gremiums mutmaßlich aufgrund einer Zersplitterung gefährdet oder beeinträchtigt war bzw. ist;
4. worin sich gegebenenfalls derartige Gefährdungen oder Beeinträchtigungen gezeigt haben bzw. zeigen;
5. ob bei ihr bzw. ihren nachgeordneten Behörden der Kommunalaufsicht nach den Kommunalwahlen 2014 und 2019 Handlungsempfehlungen im Hinblick auf Gefährdungen oder Beeinträchtigungen der Handlungsfähigkeit eines kommunalen Gremiums angefragt wurden;
6. sofern Ziffer 5 bejahend: welche Handlungsempfehlungen sie bzw. die ihr nachgeordneten Behörden der Kommunalaufsicht gegeben haben;

Eingegangen: 1.8.2024/Ausgegeben: 2.9.2024

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet
abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente*

*Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeich-
net mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.*

7. sofern Handlungsempfehlungen entsprechend Ziffer 6 gegeben wurden: inwieweit sich in den entsprechenden Kommunen eine Verbesserung des Zustands der Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit des kommunalen Gremiums ergeben hat;
8. inwieweit sie eine erwartete höhere zeitliche Belastung für Ehrenamtliche durch längere Ratssitzungen als zumutbar erachtet, zumindest unter Ausführung, sollte sich ihrer Meinung nach hieraus ein etwaiger Änderungsbedarf ergeben;
9. inwieweit sie vor dem Hintergrund der Zersplitterung der Gemeinderäte eine Modifizierung des Kommunalwahlrechts, insbesondere des angewendeten Auszählverfahrens, für notwendig erachtet;
10. welches Sitzzuteilungsverfahren sie als verfassungsrechtlich zulässig erachtet, das eine „zunehmende Zersplitterung“ verhindert und dennoch den Wählerwillen bestmöglich wiedergibt;
11. inwieweit sie insbesondere die Einführung einer Sperrklausel für verfassungsrechtlich zulässig erachtet, bejahendenfalls unter Angabe der Höhe einer verfassungsgemäßen solchen;
12. welche (verfassungs-)rechtlichen Hürden nach ihrer Kenntnis für die Einführung einer Prozent-Klausel grundsätzlich einschlägig und zu überwinden sind, zumindest unter Angabe der jeweiligen Fundstellen in Gesetz oder Rechtsprechung, die besagte Hürden enthalten;
13. ob sie die mögliche Einführung einer Sperrklausel im einfachen (Wahl-)Gesetz im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit anders beurteilt, als eine Festschreibung einer Sperrklausel in der Landesverfassung;
14. welche Maßnahmen sie gegebenenfalls anderweitig zu ergreifen gedenkt, um einer (weiteren) Zersplitterung der Gemeinderäte entgegenzuwirken.

31.7.2024

Goll, Karrais, Weinmann, Dr. Rülke, Haußmann, Dr. Timm Kern,
Birstock, Bonath, Brauer, Fink-Trauschel, Haag, Heitlinger,
Hoher, Reith, Dr. Schweickert FDP/DVP

Begründung

Die bereits nach den Kommunalwahlen 2019 und erneut nach den Kommunalwahlen 2024 seitens der kommunalen Spitzenverbände und auch der Landespolitik geäußerte Kritik der „Zersplitterung“ der kommunalen Gremien veranlasst zu der Nachfrage, ob und inwieweit seit 2014 kommunale Gremien aufgrund einer Zersplitterung in ihrer Funktions- und Handlungsfähigkeit beeinträchtigt waren. Erfragt werden soll auch, welche konkreten Vorschläge für eine verfassungskonforme Änderung des Sitzverteilungsverfahrens die Landesregierung hat bzw. für möglich und zulässig erachtet.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 26. August 2024 Nr. IM2-0141.5-528/32/8 nimmt das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. inwieweit sie die vom Städtetag Baden-Württemberg nach der Kommunalwahl vom 9. Juni 2024, bei der sich in 40 Prozent der Kommunen die Anzahl der Fraktionen beziehungsweise Gruppierungen erhöht hat, geäußerte Ansicht teilt: „Die zunehmende Zersplitterung tut der Demokratie nicht gut und erschwert die Arbeit im Gremium.“ (Presseinformation Städtetag Baden-Württemberg P 506/2024 Az.: 047.43 vom 24. Juni 2024);

Zu 1.:

Die Landesregierung kann die Sorge des Städtetags vor einer zunehmenden Zersplitterung der kommunalen Gremien insbesondere in den größeren Städten nachvollziehen. Sie teilt die Auffassung des Städtetags, dass durch die Mitwirkung zahlreicher Fraktionen, Gruppierungen oder Einzelräte die Arbeit in den kommunalen Gremien erschwert werden kann.

2. in wie vielen Kommunen im Land ihrer Meinung nach im Zuge der Kommunalwahlen im Juni 2024 sogenannte zersplitterte Gemeinderäte gebildet wurden bzw. durch die Wahlen entstanden sind;

Zu 2.:

In welchen Fällen von einem „zersplitterten“ Gemeinderat gesprochen werden kann, lässt sich nicht abstrakt definieren. In den Gemeinderäten der größeren Städte sind tendenziell mehr Parteien und Wählervereinigungen vertreten als in den Gemeinderäten kleinerer Städte und Gemeinden, was schon an der höheren Zahl der Ratssitze liegt, vor allem aber Ausdruck einer größeren Pluralität der Gesellschaft in den größeren Städten ist. Die Vertreterinnen und Vertreter kleiner Parteien und Wählervereinigungen schließen sich oftmals anderen Fraktionen an oder sich zu neuen Fraktionen zusammen, so dass dann in der täglichen Arbeit im Gemeinderat tatsächlich nicht so viele unterschiedliche Fraktionen und Gruppierungen mitwirken, wie dies nach dem reinen Wahlergebnis möglich wäre.

Landesweite Angaben über die Zahl der bei den Gemeinderatswahlen am 9. Juni 2024 erfolgreichen Wahlvorschläge, die in den einzelnen Gemeinderäten Sitze erlangt haben, liegen bisher nicht vor. In den vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg erfassten vorläufigen Wahlergebnissen werden nur die im Landtag oder Bundestag vertretenen Parteien gesondert ausgewiesen. Die anderen Parteien und die verschiedenen Wählervereinigungen werden in den Rubriken „Andere Parteien“, „Gemeinsame Wahlvorschläge von Parteien und Wählervereinigungen“ und „Wählervereinigungen“ zusammengefasst ausgewiesen. Die Einzelergebnisse aller Parteien und Wählervereinigungen werden erst im Rahmen der endgültigen Wahlergebnisse gesondert ausgewiesen. Die Erfassung und Aufbereitung dieser Daten, die von den Gemeinden und Landkreisen an das Statistische Landesamt übermittelt werden und erfahrungsgemäß erheblichen Nachbearbeitungsaufwand verursachen, wird nach Einschätzung des Statistischen Landesamts erst im Herbst 2024 abgeschlossen sein. Die in den Gemeinderäten nach der Wahl gebildeten Fraktionen und Gruppierungen werden nicht statistisch erfasst.

3. *aus welchen Kommunen sie bzw. die ihr nachgeordneten Behörden der Kommunalaufsicht nach den Kommunalwahlen 2014 oder 2019 Kenntnisse darüber erlangt haben, dass die Funktions- und Handlungsfähigkeit eines gewählten kommunalen Gremiums mutmaßlich aufgrund einer Zersplitterung gefährdet oder beeinträchtigt war bzw. ist;*
4. *worin sich gegebenenfalls derartige Gefährdungen oder Beeinträchtigungen gezeigt haben bzw. zeigen;*
5. *ob bei ihr bzw. ihren nachgeordneten Behörden der Kommunalaufsicht nach den Kommunalwahlen 2014 und 2019 Handlungsempfehlungen im Hinblick auf Gefährdungen oder Beeinträchtigungen der Handlungsfähigkeit eines kommunalen Gremiums angefragt wurden;*
6. *sofern Ziffer 5 bejahend: welche Handlungsempfehlungen sie bzw. die ihr nachgeordneten Behörden der Kommunalaufsicht gegeben haben;*
7. *sofern Handlungsempfehlungen entsprechend Ziffer 6 gegeben wurden: inwieweit sich in den entsprechenden Kommunen eine Verbesserung des Zustands der Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit des kommunalen Gremiums ergeben hat;*

Zu 3. bis 7.:

Die Fragen 3 bis 7 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Landesregierung und den Kommunalaufsichtsbehörden (Regierungspräsidien und Landratsämter) lagen und liegen keine Erkenntnisse im Sinne der Fragestellung vor, da diesbezügliche Anfragen nach den Kommunalwahlen 2014 und 2019 nicht eingegangen sind. Handlungsempfehlungen wurden deshalb nicht gegeben.

8. *inwieweit sie eine erwartete höhere zeitliche Belastung für Ehrenamtliche durch längere Ratssitzungen als zumutbar erachtet, zumindest unter Ausführung, sollte sich ihrer Meinung nach hieraus ein etwaiger Änderungsbedarf ergeben;*

Zu 8.:

Ob und inwieweit eine höhere Zahl von Fraktionen, Gruppierungen und Einzelräten in kommunalen Gremien zu längeren Sitzungen führt, lässt sich nicht seriös abschätzen. Die konkrete Sitzungsdauer hängt von verschiedenen Faktoren ab, u. a. auch von der in den einzelnen Gremien unterschiedlichen Debattenkultur und der Sitzungsleitung.

Alle gewählten Ratsmitglieder haben das Recht, sich an den Beratungen in den Gremien aktiv zu beteiligen und – ggf. zusammen mit Anderen – von den gesetzlich vorgesehenen Minderheitenrechten Gebrauch zu machen. Ein ggf. hieraus resultierender zusätzlicher Zeitaufwand ist für alle Ratsmitglieder jedenfalls aus rechtlichen Gründen nicht unzumutbar.

9. *inwieweit sie vor dem Hintergrund der Zersplitterung der Gemeinderäte eine Modifizierung des Kommunalwahlrechts, insbesondere des angewendeten Auszählverfahrens, für notwendig erachtet;*

Zu 9.:

Eine abschließende Bewertung dieser Frage kann erst nach Vorliegen von entsprechenden Zahlen für die Kommunalwahlen 2024 erfolgen. Für die Aufbereitung der Daten sind umfangreiche Berechnungen des Statistischen Landesamts erforderlich. Die Stellungnahme zum Antrag 17/6924 der Abgeordneten Hockenberger, Bückner, Gehring, Huber, Mayr und Dr. Miller, der die „Auswirkungen des Berechnungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers im Vergleich zu d'Hondt bei der Kommunalwahl 2024“ zum Gegenstand hat, wird dem Landtag bis zum 30. Dezember 2024 vorgelegt werden.

10. *welches Sitzzuteilungsverfahren sie als verfassungsrechtlich zulässig erachtet, das eine „zunehmende Zersplitterung“ verhindert und dennoch den Wählerwillen bestmöglich wiedergibt;*

Zu 10.:

Aus den unter Ziffer 9 genannten Gründen kann eine abschließende Bewertung dieser Frage erst nach Vorliegen von entsprechenden Zahlen für die Kommunalwahlen 2024 und einem Vergleich der verschiedenen Berechnungsverfahren erfolgen.

11. *inwieweit sie insbesondere die Einführung einer Sperrklausel für verfassungsrechtlich zulässig erachtet, bejahendenfalls unter Angabe der Höhe einer verfassungsgemäßen solchen;*

12. *welche (verfassungs-)rechtlichen Hürden nach ihrer Kenntnis für die Einführung einer Prozent-Klausel grundsätzlich einschlägig und zu überwinden sind, zumindest unter Angabe der jeweiligen Fundstellen in Gesetz oder Rechtsprechung, die besagte Hürden enthalten;*

13. *ob sie die mögliche Einführung einer Sperrklausel im einfachen (Wahl-)Gesetz im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit anders beurteilt, als eine Festschreibung einer Sperrklausel in der Landesverfassung;*

Zu 11. bis 13.:

Die Fragen 11 bis 13 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Bei der landesgesetzlichen Ausgestaltung des Kommunalwahlrechts müssen die Wahlgrundsätze des Artikels 28 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG), die ergänzenden Vorgaben in Artikel 72 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg sowie die hierzu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Verfassungsgerichte der Länder beachtet werden. An die Wahlgrundsätze des Artikels 28 Absatz 1 Satz 2 GG ist auch der verfassungsgebende Landesgesetzgeber gebunden.

Eine Sperrklausel, nach der Wahlvorschläge bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt werden, wenn sie weniger als einen bestimmten Prozentsatz der gültigen Stimmen erreicht haben, stellt einen erheblichen Eingriff in den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichheit der Wahl, der für Kommunalwahlen in Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG verankert ist, dar. Sperrklauseln sind zwar nicht generell unzulässig, es sind jedoch hohe verfassungsrechtliche Hürden zu beachten, wie das Bundesverfassungsgericht zuletzt in seinen Entscheidungen vom 9. November 2011 – 2 BvC 4/10 – und 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 – zur Verfassungswidrigkeit einer Sperrklausel im Europawahlrecht und vom 30. Juli 2024 – 2 BvF 1/23 – zur Reform des Bundestagswahlrechts sowie der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in seinen Entscheidungen vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16 etc. – zur Verfassungswidrigkeit einer Sperrklausel im Kommunalwahlrecht deutlich gemacht haben. Sperrklauseln bedürfen deshalb zu ihrer Rechtfertigung eines besonderen, sachlich legitimierten zwingenden Grundes.

Die in einigen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland früher bestehenden Prozent-Sperrklauseln bei Kommunalwahlen wurden durch die Verfassungsgerichte durchweg für verfassungswidrig erklärt; derzeit gibt es in keinem Land eine Sperrklausel für Kommunalwahlen. Zuletzt wurde in Nordrhein-Westfalen durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und wahlrechtlicher Vorschriften (Kommunalvertretungsstärkungsgesetz) vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. S. 442) in der Landesverfassung eine Sperrklausel für alle kommunalen Vertretungen in Höhe von 2,5 % aufgenommen. In seinen Entscheidungen vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16 etc. – hat der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen festgestellt, dass das Recht der in diesen Verfahren antragstellenden Parteien auf Gleichheit der Wahl aus Artikel 69 Absatz 1 Satz 2 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen in Verbindung mit Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG durch die Einführung einer 2,5 %-Sperrklausel verletzt sei, soweit diese für die Wahlen der Räte der Gemeinden und der Kreistage gilt.

Eine Prozent-Sperrklausel oder eine andere Regelung, die ausdrücklich oder faktisch auf eine Sperrwirkung für Kleinstgruppen abzielt, könnte nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nur gerechtfertigt werden, wenn diese erforderlich wäre, um die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen sicherzustellen. Dies müsste vom Gesetzgeber eingehend begründet werden, wie der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in seinen o. a. Entscheidungen vom 21. November 2017 ausgeführt hat. Berufe sich der Gesetzgeber zur Rechtfertigung auf eine anderenfalls drohende Funktionsunfähigkeit, müsse er für die dann zu erstellende Prognose alle in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht für die Einschätzung der Erforderlichkeit einer Sperrklausel relevanten Gesichtspunkte heranziehen und abwägen. Er dürfe sich nicht mit einer abstrakten, schematischen Beurteilung begnügen. Die Prognose müsse vielmehr nachvollziehbar begründet und auf tatsächliche Entwicklungen gerichtet sein, deren Eintritt der Gesetzgeber ohne die in Rede stehende Wahlrechtsbestimmung konkret erwartet.

Erkenntnisse darüber, dass die Funktionsfähigkeit der Gemeinderäte und Kreistage in Baden-Württemberg beeinträchtigt oder gefährdet wäre, liegen der Landesregierung nicht vor (vgl. auch die Antwort zu den Fragen 3 bis 7). Dass die Mitwirkung einer größeren Anzahl von Fraktionen, Gruppen oder Einzelräten in der Kommunalvertretung in der Regel zu einer schwerfälligeren Meinungsbildung führen dürfte, ist nicht ausreichend, um eine Funktionsstörung oder Funktionsunfähigkeit anzunehmen, wie der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in seinen o. a. Entscheidungen klargestellt hat. Die Einführung einer Sperrklausel im baden-württembergischen Kommunalwahlrecht ist deshalb nach Auffassung der Landesregierung nicht möglich.

14. welche Maßnahmen sie gegebenenfalls anderweitig zu ergreifen gedenkt, um einer (weiteren) Zersplitterung der Gemeinderäte entgegenzuwirken.

Zu 14.:

Es wird auf die Stellungnahme zu Ziffer 9 verwiesen.

Strobl

Minister des Inneren, für Digitalisierung
und Kommunen