

# **Auswirkungen der Abschaffung der kommunalen 5%-Sperrklausel auf das kommunalpolitische Entscheidungssystem in NRW**

Prof. Dr. Jörg Bogumil  
Dipl. Soz.-wiss. Stephan Grohs  
PD Dr. Lars Holtkamp

unter Mitarbeit von Benjamin Garske

Ruhr-Universität Bochum  
Fakultät für Sozialwissenschaft  
Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik

April 2009

Wissenschaftliches Gutachten  
erstellt im Auftrag der SPD-Fraktion im nordrhein-westfälischen Landtag

# Inhaltsverzeichnis

<b>Die wichtigsten Ergebnisse</b>	<b>3</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>2. Nordrhein-Westfälische Kommunalpolitik im Bundesländervergleich</b>	<b>9</b>
<b>3 Zusammensetzung der Kommunalparlamente in NRW</b>	<b>14</b>
3.1 Gewinner und Verlierer der Abschaffung der 5% Hürde	15
3.2 Wahltermin, Wahlbeteiligung und die Fragmentierung der Räte	18
<b>4 Auswirkungen der Aufhebung der Sperrklausel auf kommunaler Ebene</b>	<b>21</b>
4.1 Konzeption und Durchführung der Umfrage	21
4.2 Entwicklung der Zusammensetzung der Kommunalparlamente	22
4.3 Einschätzungen zu den kommunalen Entscheidungsstrukturen	26
4.4 Charakteristika und Strategien der Gruppierungen ohne Fraktionsstatus	28
4.5 Wirkung des Fragmentierungsgrads auf den kommunalen Entscheidungsprozess	30
<b>5 Zusammenfassung und Empfehlungen</b>	<b>35</b>
<b>Literaturhinweise</b>	<b>39</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>42</b>
<b>Fragebogen</b>	<b>44</b>

## DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE

(1) Das Bundesverfassungsgericht hat sich in der Vergangenheit mit der Verfassungskonformität von Sperrklauseln im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht intensiv befasst und verdeutlicht, dass es hierbei um einen Abwägungsprozess des Grundsatzes der Wahlgleichheit mit dem der Funktionsfähigkeit der Volksvertretungen geht. Da die Funktionsfähigkeit durch eine Zersplitterung des Parlaments gefährdet werden könne und im Extremfall die Bildung einer mehrheits- und aktionsfähigen Regierung unmöglich sei, kam das Bundesverfassungsgericht zunächst für die nordrhein-westfälischen Kommunen zu der Einschätzung, dass die 5%-Sperrklausel zulässig sei. Seit der flächendeckenden Reform der Kommunalverfassungen in den 1990er Jahren hat sich die Rechtsprechung grundlegend verändert. Bereits in seinem 1999 erfolgten Urteil macht der Verfassungsgerichtshof NRW darauf aufmerksam, dass durch diese Reformen nun die Hauptverwaltungsbeamten nicht mehr durch die Räte, sondern vom Volk gewählt würden und damit eine wesentliche Begründung des früheren Bundesverfassungsgerichtsurteils weggefallen sei (NWVerfGH 15/98). Im Kern wird damit in der juristischen Literatur und den neueren Verfassungsgerichtsurteilen die Position vertreten, dass durch die Direktwahl die „Regierungsbildung“ unabhängig von der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretung gesichert sei. Dementsprechend wird in der juristischen Literatur überwiegend die Position vertreten, dass Sperrklauseln nach den Kommunalverfassungsreformen in keinem Bundesland mehr für die Kommunalwahlen zu rechtfertigen seien. Derartige Pauschalurteile in der juristischen Literatur berücksichtigen allerdings nicht die im neuesten Urteil des Bundesverfassungsgerichts geforderte *konkrete Prüfung der rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen des jeweiligen Landes* (BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07). Bezogen auf NRW können wir empirisch nachweisen, dass die Vorstellung, die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters sichere Bestand und Funktion der gemeindlichen Verwaltungsorgane nicht zutrifft.

(2) Die hier vorgelegte empirische Untersuchung über die Auswirkungen der Abschaffung der kommunalen 5%-Sperrklausel in NRW bestätigt im Kern, dass die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretung insbesondere in den Großstädten (über 100.000 Einwohner) gefährdet ist:

- Die Zahl der Ratsfraktionen sowie der Gruppierungen und Einzelbewerber ohne Fraktionsstatus nahm seit der Abschaffung der Sperrklausel durchschnittlich um jeweils vier pro Stadt zu, so dass aktuell durchschnittlich knapp 8 Fraktionen und Gruppierungen im Kommunalparlament der typischen nordrhein-westfälischen Großstadt sitzen.
- In den nordrhein-westfälischen Großstädten wird es durch den Einzug der vielen kleinen Gruppierungen erheblich erschwert, klare Mehrheiten und Koalitionen zu bilden. Diese Gruppierungen müssen auch aufgrund ihrer Binnenstrukturen als kaum koalitionsfähig gelten. Positive gestaltende, bewusste Mehrheiten in den Kommunalvertretungen und eine aktionsfähige kommunale Regierung werden hierdurch in den Großstädten nachhaltig gefährdet.
- Die Fragmentierung der Räte führt zu einer geringeren Sitzungs- und Verwaltungseffizienz, ohne dass durch die eingezogenen Gruppierungen neue inhaltliche Impulse in Form von Ratsentscheidungen zu konstatieren sind. Die Ratssitzungen haben sich in den größeren Kommunen durch die Abschaffung der Sperrklausel

maßgeblich verlängert. Gruppierungen ohne Fraktionsstatus thematisieren in den Ratssitzungen häufiger Angelegenheiten der Fachausschüsse und Bezirksvertretungen, in denen sie sich kaum einbringen (können). Durch diese Verlängerung des Beratungsprozesses ohne substantielle inhaltliche Veränderung der Beschlussfassung wird die in den Großstädten prekäre Ehrenamtlichkeit des Ratsmandates weiter in Frage gestellt.

- Gerade für die nordrhein-westfälischen Großstädte gilt, dass der Stadtrat deutlich mehr rechtliche Kompetenzen hat als in den meisten anderen Bundesländern. Der Stadtrat kann durch Allzuständigkeit und Rückholrecht in viele Bereiche der Kommunalverwaltung tief eingreifen und die Kompetenzen des hauptamtlichen Oberbürgermeisters durch Zuständigkeitsordnung und die Wahl von Beigeordneten und die Definition ihrer Geschäftsfelder maßgeblich einschränken. Verfügt der Oberbürgermeister im Kommunalparlament nicht über eine eigene, zuverlässige Mehrheit, muss er bei unklaren Mehrheitsverhältnissen immer damit rechnen, dass sich fallweise eine „Mobbingkoalition“ gegen ihn bildet. Die Verwaltung und Verwaltungsführung kann also nicht weitgehend unabhängig von den konkurrenzdemokratischen Kommunalparlamenten in NRW „funktionieren“.

Die rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen (starke Ratskompetenzen, Verhältniswahlrecht mit starren Listen, Dominanz extrem großer Kommunen und pfadabhängige konkurrenzdemokratische Entscheidungsmuster) führen dazu, dass auch nach der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters die Mehrheitsverhältnisse im Kommunalparlament nicht unwichtiger geworden sind, wie dies in der juristischen Literatur erwartet wird. Unter den konkurrenzdemokratischen Bedingungen in 30 Großstädten NRWs, in denen 50% der Bevölkerung leben, führt die starke Fragmentierung zu besonders ausgeprägten Problemen bei der Mehrheitsbildung und Regierungsfähigkeit. Damit ist die zentrale Argumentationsbasis für die gewandelte Verfassungsgerichtsprechung zu kommunalen Sperrklauseln für NRW empirisch nicht haltbar.

(3) Aus den in diesem Gutachten empirisch dargelegten Problemen der *zunehmenden Fragmentierung der nordrhein-westfälischen Großstadtparlamente* im Zuge der Abschaffung der 5%-Hürde resultiert unmittelbarer Handlungsbedarf für den Landesgesetzgeber. Dass die Probleme gerade in den Großstädten besonders zunehmen ist darauf zurückzuführen, dass aufgrund der hohen Anzahl der Ratsmandate die sog. faktische Sperrklausel fast überhaupt nicht greift. Jede neue Gruppierung, die hier kandidieren möchte, hat weitgehend unabhängig von ihrer Bekanntheit, ihrem Personal und Programmatik fast ein Ratsmandat sicher. Eine *einheitliche gesetzliche Sperrklausel von 2,5% im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht* könnte die Fragmentierung und Zersplitterung der Großstadtparlamente maßgeblich reduzieren, ohne dass in den unteren bis mittleren Gemeindegrößenklassen der Grundsatz der Wahlgleichheit signifikant eingeschränkt würde. In diesen Gemeindegrößenklassen führte die Aufhebung gesetzlicher Sperrklauseln zu weniger Problemen in den Kommunalparlamenten, weil hier im stärkeren Maße die faktische Sperrklausel wirkt. Eine einheitliche Sperrklausel von 2,5% liegt kaum über dieser faktischen Sperrklausel in kleineren und mittleren Kommunen und würde damit den hier deutlich geringeren Problemen der Fragmentierung angemessen Rechnung tragen.

(4) Als kurzfristige Maßnahme kann zudem dem Landesgesetzgeber empfohlen werden, die Kommunalwahl 2009 mit der Bundestagswahl zusammenzulegen. Die starke Fragmentierung der Kommunalparlamente in den Großstädten dürfte sich bei der nächsten Kommunalwahl noch forcieren, insbesondere wenn auf einem eigenständigen Kommunalwahltermin bestanden wird, der die Wahlbeteiligung deutlich senken wird. Ein einheitlicher Wahltermin würde zu einer deutlich höheren Wahlbeteiligung bei der Kommunalwahl führen und damit eine Konzentration des Parteiensystems und Ratszusammensetzung begünstigen. Auch im Hinblick auf die demokratische Legitimation der Kommunalpolitik scheint eine höhere Wahlbeteiligung unbedingt erstrebenswert. Innerhalb von nur 16 Jahren ist die kommunale Wahlbeteiligung durchschnittlich von 71% auf 48,8% in den alten Bundesländern gesunken, während die Beteiligung bei Bundestagswahlen in diesem Zeitraum konstant blieb. Deshalb ist die vorgesehene künftige Zusammenlegung von Kommunal- und Europawahlen ein sinnvoller Vorschlag. Allerdings sollte nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichtes, die in diesem Jahr diese Zusammenlegung unmöglich macht, ein gemeinsamer Termin von Kommunalwahl und Bundestagswahl in diesem Jahr erfolgen, nicht nur um Kosten zu sparen, sondern vor allem um die demokratische Beteiligung und die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen zu erhöhen.

## 1 EINLEITUNG

Die Auswirkungen der Abschaffung einer Sperrklausel sind bisher kaum empirisch untersucht worden. Anlässlich der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Nordrhein-Westfalen vom Dezember 2008 über die Verfassungswidrigkeit der Zugangsbeschränkung zu den Kommunalvertretungen hat die SPD-Fraktion im Düsseldorfer Landtag daher die Autoren beauftragt, auf einer empirischen Grundlage für das Bundesland NRW die Argumente, die für und gegen Sperrklauseln in Kommunalparlamenten sprechen, zu diskutieren und zu überprüfen.

Der Verfassungsgerichtshof NRW hat in Übereinstimmung mit der neueren Verfassungsgerichtspraxis und der herrschenden Meinung in der juristischen Literatur festgestellt, dass eine Sperrklausel massiv mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit bei der Verhältniswahl konfliktiert. Aus Sicht des Verfassungsgerichtshofs NRW und neuerlich auch des Bundesverfassungsgerichtes verbleibt bei möglichen Differenzierungen nur ein enger Gestaltungsspielraum und bei der Prüfung der Zulässigkeit der Differenzierung ist ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07; NWVerfGH 12/08). Der Gesetzgeber muss sich danach auf eine drohende Funktionsunfähigkeit der Kommunalvertretung berufen. Diese Prognose muss erstens nachvollziehbar begründet sein und zweitens auf tatsächliche Entwicklungen gerichtet sein, deren Eintritt ohne Sperrklausel zu erwarten ist bzw. zum Teil schon eingetreten sind. Bei dieser Beurteilung ist den Besonderheiten eines Landes Rechnung zu tragen.

Dieser neuen Rechtsprechung liegen allerdings bereits einige empirische Annahmen zugrunde, die zu einem signifikanten Wandel der Verfassungsgerichtsurteile und der Positionen in der juristischen Fachliteratur geführt haben, die u.E. vor dem Hintergrund der nordrhein-westfälischen Spezifika auf ihre Realitätsnähe zu überprüfen sind. Ursprünglich hatte das Bundesverfassungsgericht gerade mit Hinweis *auf die besondere Bedeutung der Großstädte in NRW* die Sperrklausel im Kommunalwahlrecht als zulässig eingeordnet. Eine Abschaffung würde in den Großstädten zu einer Zersplitterung der Räte führen (Meyer 2007: 425) und damit die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen gefährden, zumal auch der Hauptverwaltungsbeamte vom Rat zu wählen war. Auch in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird weiterhin die *Bedeutung der Gemeindegröße als wichtige Kontextbedingung* betont, weil in Bundesländern wie Schleswig-Holstein mit überwiegend kleinen Gemeinden und Kommunalparlamenten die sog. faktische Sperrklausel in der Regel greift (Krajewski 2008: 351), so dass hier der Bedarf an gesetzlichen Sperrklauseln gering ist. In Gemeinderäten kleiner Kommunen mit weniger als 20 Ratsmitgliedern liegt die faktische Sperrklausel schon über 5%, wobei diesen Gemeindegrößenklassen in Schleswig-Holstein und anderen Bundesländern eine ungleich größere Bedeutung zukommt als in Nordrhein-Westfalen.

Die grundlegende Veränderung der Rechtsprechung wird überwiegend mit der flächendeckenden Reform der Kommunalverfassungen in den 1990er Jahren in Richtung präsidienteller Systeme begründet. Bereits in seinem 1999 erfolgten Urteil macht der Verfassungsgerichtshof NRW darauf aufmerksam, dass durch diese Reformen nun die Hauptverwaltungsbeamten nicht mehr durch die Räte, sondern vom Volk gewählt würden und damit eine wesentliche Begründung des früheren Bundesverfassungsgerichtsurteils weggefallen sei (NWVerfGH 15/98).

Im Kern wird damit in der juristischen Literatur und den neueren Verfassungsgerichtsurteilen die Position vertreten, dass durch die Direktwahl die „Regierungsbildung“ unabhängig von der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretung gesichert ist. Die wichtigste Personalentscheidung sei somit nicht mehr von der Kommunalvertretung abhängig und damit habe sich

„das Risiko, dass Splitterparteien auf eine zentrale Kreationaufgabe mit der weitreichenden Folge der erheblichen Funktionsbeeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltung störend einwirken könnten, substantiell verringert“ (MVVerfG 4/99).

Der direktgewählte Bürgermeister ist aus dieser formalen Perspektive nicht mehr von Hause aus „auf feste Mehrheiten in der Vertretung angewiesen“ (Meyer 2007: 427) und durch ihn würde eine „politisch aktionsfähige Regierung“ bestehen. In Ausnahmefällen könne die Kommunalaufsicht regulierend eingreifen.

Dementsprechend wird in der juristischen Literatur überwiegend die Position vertreten, dass Sperrklauseln nach den Kommunalverfassungsreformen in keinem Bundesland mehr für die Kommunalwahlen zu rechtfertigen sind. Dabei werden die sonst überwiegend kritisierten „Absonderlichkeiten der neuen Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen“ (von Arnim 2002: 268), die insbesondere zu einer relativ starken formalen Stellung des Kommunalparlaments gegenüber dem Bürgermeister beitragen, im Zusammenhang mit der Sperrklausel *allerdings ausgeblendet* (vgl. von Arnim 2000, 459). Auch die zuvor vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobene Bedeutung der Ballungsräume in Nordrhein-Westfalen spielt in dieser formalen Perspektive keine Rolle mehr. Es wird demgegenüber festgestellt, dass die Abschaffung der Sperrklauseln in allen Bundesländern „die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane nicht beeinträchtigt hat“ (Krajewski 2008: 349), ohne hierfür allerdings einen empirischen Beleg vorzulegen, während von den Befürwortern von Sperrklauseln intensive empirische Untersuchungen zur Untermauerung ihrer Hypothesen eingefordert werden. Derartige Pauschalurteile in der juristischen Literatur berücksichtigen nicht die im neuesten Urteil des Bundesverfassungsgerichts geforderte *konkrete Prüfung der rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen des jeweiligen Landes* (BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07). Ausgeblendet werden vor allem die in der empirischen Politikwissenschaft erfassten gravierenden Unterschiede der kommunalpolitischen Entscheidungsprozesse im Bundesländervergleich (Holtkamp 2006; Holtkamp 2008)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Nur aus dieser formalen Perspektive lässt sich dann auch legitimieren, dass die 5%-Hürde auf Landesebene zwingend erforderlich ist, weil der Landtag die Regierung bilden muss. Demgegenüber sei durch die Direktwahl des Bürgermeisters bereits „Bestand und Funktion der gemeindlichen Verwaltungsorgane gesichert“ (BayVerfGH 7/04). Diese Unterscheidung ist deshalb wichtig, weil die kommunalen Vertretungskörperschaften zunehmend als parlamentsähnliche Einrichtungen charakterisiert werden und deshalb Regelungen des Kommunalwahlrechts prinzipiell auch auf Landesparlamente übertragbar erscheinen. Von den klassischen Parlamentsrechten verfügen die kommunalen Vertretungskörperschaften in NRW über die Möglichkeit der politischen Leitungsentscheidung, über das Budgetrecht, über die Normsetzungsbefugnis sowie über die Kontrollfunktion. Zur Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgaben verfügen die Vertretungskörperschaften neben dem schon erwähnten Budgetrecht über ein Frage- und Antwortrecht und das umfassende Recht auf Information. Insgesamt

In der juristischen Literatur wird hervorgehoben, dass die geschilderte neue Rechtsaufassung maßgeblich von einem konkordanzdemokratischen Konzept geprägt ist, in dem die Bürgermeister die kommunale Szenerie dominieren und die Parteipolitisation deutlich geringer ausgeprägt ist (bzw. sein sollte) als auf der Landes- und Bundesebene (Heinig/Morlok 2000). Gerade aufgrund der Besonderheiten der kommunalen Selbstverwaltung sollten die Sperrklauseln überall aufgehoben werden, um die kommunale „Parteiherrschaft“ einzudämmen (Ipsen 2007: 656f.) Hierbei werden jedoch „Sollkonzepte“ mit empirisch vermeintlich gegebenen Akteurkonstellationen vermischt (vgl. ausführlich zur normativen Debatte Holtkamp 2008).

Wir werden im Folgenden anhand empirischer Befunde aufzeigen, dass diese Annahmen auf Nordrhein-Westfalen größtenteils nicht zutreffen, da wir hier im Vergleich zu allen anderen Bundesländern viel größere Kommunen vorfinden und weitere Besonderheiten der Kommunalverfassung anzutreffen sind. Nordrhein-Westfälische Kommunen sind aufgrund dieser *landesspezifischen Besonderheiten* überwiegend *konkurrenzdemokratisch strukturiert* und dies lässt erhebliche Probleme für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe bei einer zunehmenden Fragmentierung der Räte erwarten.

Im Folgenden wird zunächst der empirischen Forschungsstands zur nordrheinwestfälischen Kommunalpolitik im Bundesländervergleich skizziert und eine kurze statistische Analyse der Zusammensetzung der nordrhein-westfälischen Kommunalparlamente auf der Grundlage der Daten der amtlichen Statistik durchgeführt (vgl. Kapitel 2 und 3). Anschließend werden die Ergebnisse einer für dieses Gutachten im Januar und Februar 2009 durchgeführten schriftlichen Befragung aller nordrhein-westfälischen Städte über 50.000 Einwohner bezüglich der Folgen der Aufhebung der Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen dargestellt und mit den im zweiten Kapitel entwickelten Hypothesen konfrontiert (Kapitel 4). Eine Zusammenfassung und Empfehlungen für den Gesetzgeber schließen die Ausführungen ab (Kapitel 5).

---

samt werden die Kommunalvertretungen insbesondere in der Politikwissenschaft deshalb weitgehend als Parlamente eingeordnet. Auch im rechtswissenschaftlichen Diskurs gilt die Vorstellung der ausschließlich verwaltenden Gemeinde als überholt und der Gemeinderat wird vermehrt eher als Parlament oder zumindest parlamentsähnlich charakterisiert (vgl. zu diesem Diskurs Holtkamp 2008; Bogumil / Holtkamp 2006).

## 2. NORDRHEIN-WESTFÄLISCHE KOMMUNALPOLITIK IM BUNDESLÄNDER-VERGLEICH

Zur Beschreibung der zwischen den Bundesländern sehr stark variierenden kommunalen Entscheidungsstrukturen hat sich in der empirischen Politikwissenschaft das Begriffspaar „Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie“ durchgesetzt (Bogumil 2001, Holtkamp 2008). Anders als die klassischen Begriffe der vergleichenden Regierungslehre (Parlamentarismus, Präsidentialismus etc.) bezieht sich der Begriff der kommunalen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie nicht auf die formalen Institutionen. Es geht vielmehr um die Beschreibung von Verhaltens-, Einstellungs- und Einflussmustern der kommunalen Akteure in der Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase. Es handelt sich damit um zwei unterschiedliche Typen der repräsentativen Demokratie auf der kommunalen Ebene, die sowohl den Stadtrat als auch den seit den 1990er Jahren in allen Bundesländern eingeführten direktgewählten Bürgermeister in die Betrachtungen mit einbeziehen. Auch auf kommunaler Ebene gilt als konstitutives Unterscheidungsmerkmal, dass in der Konkordanzdemokratie zwischen den Parlamentariern „gütliches Einvernehmen“ als Konfliktregelungsmuster dominiert (Lehmbruch 1991: 311), während die Konkurrenzdemokratie von Auseinandersetzungen zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktionen geprägt wird. Die in Abbildung 1 dargestellte kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie sind zwei Extremtypen, um Untersuchungen zur Kommunalpolitik im Bundesländervergleich auf einem Intervall zwischen diesen Extrempunkten einordnen zu können.

In der Regierungsphase dominiert in der kommunalen Konkordanzdemokratie – einer gängigen Definition von Hans-Georg Wehling folgend - eine geringe personelle und prozedurale Parteipolitisierung und eine stark ausgeprägte exekutive Führerschaft (dominanter Bürgermeister), während die Konkurrenzdemokratie von einer starken Parteipolitisierung und einer schwächeren Stellung des Bürgermeisters geprägt ist. Prozedural wird die parteipolitische Ausrichtung erkennbar am Umfang konkurrenzdemokratischer Verhaltensmuster, der am geschlossenen Abstimmungsverhalten der Fraktionen, der abnehmenden Einstimmigkeit von Ratsbeschlüssen und der klaren Trennung des Rates in Oppositions- und Mehrheitsfraktionen abzulesen ist.

In einer Zusammenschau aller seit 1945 vorgelegten empirischen Untersuchungen zur repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene konnte gezeigt werden, dass konkordanzdemokratische Muster, die zugleich meist die Vorbilder der normativen juristischen Literatur sind, eher in baden-württembergischen Kommunen dominieren und in nordrhein-westfälischen Städten konkurrenzdemokratische Konstellationen prägend sind (vgl. ausführlicher Holtkamp 2008a). Dies kann vor allem auf die unterschiedliche Ausprägung zweier unabhängiger Variablen zurückgeführt werden (neben der Pfadabhängigkeit der Konfliktregelungsmuster): die durchschnittliche Gemeindegröße und die weiterhin sehr stark variierenden kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen im Bundesländervergleich.

**Abbildung 1: Extremtypen repräsentativer Demokratie auf kommunaler Ebene**

	<b>Konkurrenzdemokratie</b>	<b>Konkordanzdemokratie</b>
<b>Nominierungsphase</b> innerparteiliche Selektionskriterien	Bewährung in der Parteiarbeit	soziales Ansehen (bzw. zumindest keine starke Bewährung in der Parteiarbeit)
<b>Wahlkampfphase</b> Wahlkampfstrategie	starke Parteiorientierung	starke Kandidatenorientierung
<b>Wahlphase</b> Wahlverhalten	starke Parteiorientierung; niedrige Stimmenanteile von Wählergemeinschaften	starke Kandidatenorientierung; hohe Stimmenanteile von Wählergemeinschaften
<b>Regierungsphase</b> personelle Parteipolitisierung von Rat, Bürgermeister und Verwaltung	stark ausgeprägt	schwach ausgeprägt
prozedurale Parteipolitisierung	Mehrheitsregel im Rat geschlossenes Abstimmungsverhalten der Fraktionen	Einstimmigkeitsregel im Rat weniger geschlossenes Abstimmungsverhalten der Fraktionen
exekutive Führerschaft (Dominanz des Bürgermeisters)	schwach ausgeprägt, insbesondere wenn der Hauptverwaltungsbeamte nicht über eigene Ratsmehrheit verfügt	stark ausgeprägt

Quelle: Holtkamp 2006

Bezieht man diese allgemeinen empirischen Befunde der lokalen Politikforschung auf die in diesem Gutachten vorrangig interessierende Frage der Funktionsfähigkeit der Kommunalparlamente und Verwaltungsorgane kann als erste These festgehalten werden, dass durch die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters in den überwiegend konkurrenzdemokratisch strukturierten Kommunen in NRW die wesentliche Bedeutung von klaren Mehrheiten in Kommunalparlamenten nicht abgenommen hat. Immer wenn der direktgewählte Bürgermeister in nordrhein-westfälischen Kommunen über keine verlässliche Mehrheit verfügt, drohen Blockadesituationen und tiefe Eingriffe auch in die Verwaltungsführung des Bürgermeisters, wie sowohl aus vielen Fallstudien als auch aus bundesländerübergreifenden schriftlichen Befragungen der Entscheidungsträger bekannt ist (Holtkamp 2002; Holtkamp 2008). Die relativ geringen rechtlichen Kompetenzen des Bürgermeisters in NRW im Verbund mit den (durch den hohen Grad der Parteipolitisierung induzierten) Kooperationsproblemen bei Kohabitation und unklaren Mehrheiten führen nur in den seltensten Fällen zur exekutiven Führerschaft. Insbesondere die nordrhein-westfälischen Bürgermeister sehen sich als wenig dominant in Kohabitationskonstellationen. Es ist sogar davon auszugehen, dass der Bürgermeister in dieser Situation über einen geringeren Einfluss verfügt, als der ehemalige Stadtdirektor im Durchschnitt ausüben konnte. Für diese Hypothese sprechen zumindest die dem Bürgermeister vom Rat per kommunales Satzungsrecht zugeordneten Kompetenzen (Bogumil et al. 2003). Weiterhin besteht in diesen Kohabitationsfällen und bei unklaren Mehrheitsverhältnissen in NRW die Möglichkeit für den Rat, extensiv von seinem Rückholrecht Gebrauch zu machen bzw. die Geschäftskreise der Beigeordneten so weit zu fassen, dass der Bürgermeister kaum noch eigene Zuständigkeiten hat. Von beiden

Möglichkeiten wurde nach Auffassung einer vom Innenministerium NRW initiierten Expertengruppe nach der Kommunalwahl 1999 verstärkt Gebrauch gemacht (Innenministerium 2002: 24, 43). Die Bürgermeister können sich im Gegenzug mit der mangelhaften Implementation von Ratsbeschlüssen oder mit der Einschaltung der Kommunalaufsicht dafür revanchieren (Holtkamp 2008a). In größeren Kommunen kommt es deshalb vor, dass das Kommunalparlament und der Bürgermeister gemeinsam die Kommunalaufsicht anrufen, damit diese für mehrere Jahre einen Moderator für diese Kohabitationskonflikte stellt, der wenig später angesichts der Konflikteskalation aber auch seine Arbeit aufgibt (Holtkamp 2009). Zukünftig dürften diese Kohabitationskonstellationen und unklaren Mehrheiten durch die von der NRW-Landesregierung verabschiedete Entkoppelung der Rats- und Bürgermeisterwahlen und die Abschaffung der Stichwahlen in NRW noch zunehmen<sup>2</sup>.

Aufgrund der sehr niedrigen faktischen Sperrklausel in den nordrhein-westfälischen Großstädten wird die für den Bürgermeister notwendige Mehrheitsbildung durch die Aufhebung der 5%-Hürde durch kaum dauerhaft einbindbare Gruppierungen ohne Fraktionsstatus entscheidend erschwert und damit ist die Funktionsfähigkeit beider Organe konkret gefährdet. Dies wäre zumindest vor dem Hintergrund der bisherigen Forschungsbefunde für konkurrenzdemokratische Großstädte zu erwarten. Die einzigartige Gemeindegrößenstruktur in NRW führt wiederum dazu, dass diese Probleme nicht als vernachlässigbare Einzelfälle abgetan werden sollten, sondern das Wahlrecht muss sich in NRW gerade in den Großstädten empirisch bewähren. In den 30 nordrhein-westfälischen Großstädten über 100.000 Einwohner leben fast 50% der Bürgerinnen und Bürger des Landes und sind damit im gewissen Maße abhängig von den Leistungen der Kommunalvertretung und -verwaltung. Nordrhein-Westfalen hat mit einer durchschnittlichen Größe der Kommunen von 45.614 Einwohnern von allen Bundesländern deutlich die größten Städte. Die in der juristischen Literatur häufig als Vorbild dienenden baden-württembergischen Kommunen haben demgegenüber durchschnittlich nur 9.666 Einwohner (Freitag / Vatter 2008: 199). So sind beispielsweise 54,4% der Gemeinden in Baden-Württemberg in der Gemeindegrößenklasse zwischen 500 und 5.000 Einwohnern. In NRW sind dies nicht zuletzt aufgrund der einschneidenden Gebietsreform in den 70er Jahren bei bereits vorher gegebenem hohem Ausgangsniveau hinsichtlich der Gemeindegröße gerade mal 0,8 Prozent der Gemeinden (Pfitzer/Wehling 2000: 14f.). Die Gemeindegröße wird häufig als eine entscheidende Variable angesehen, weshalb in Baden-Württemberg und in den neuen Bundesländern eher konkordanzdemokratische Muster erwartet werden als in Nordrhein-Westfalen. Hinzu kommt das seit Jahrzehnten geltende stärker personenorientierte Kommunalwahlrecht in Baden-Württemberg, das ebenfalls zu einer starken Begrenzung der Parteipolitisierung beiträgt und damit auch zu einem anderen Verhältnis des Gemeinderats zum Bürgermeister führt.

---

<sup>2</sup> Für Hessen und Rheinland-Pfalz wird bei nicht gekoppelter Wahl von einem eklatanten „Hang zur Kohabitation“ seitens der Wähler berichtet (Kersting 2004: 133; Daub 2005: 42).

„Gewählt wird [für den Gemeinderat in Baden-Württemberg; J. B.] vor allem, wen man kennt und wer etwas gilt. Erwartet wird, dass man als Kandidat distanziert gegenüber der eigenen Partei auftritt. Enge parteipolitische Ausrichtung, die sich beispielsweise in Parteiämtern niederschlägt, wird demgegenüber nicht honoriert... Unpolitische Auswahlkriterien haben einen eher unpolitischen Gemeinderat zur Folge. Die parteipolitische Loyalität im Gemeinderat ist gering. In gewisser Weise ist das funktional, erlaubt es doch den Bürgermeistern, über die Parteigrenzen hinweg eigene Mehrheiten für ihre Vorhaben zustande zu bringen“ (Wehling 1999: 52).

Umgekehrt verhält es sich in den meisten nordrhein-westfälischen Kommunen. In ihnen können Ratsmitglieder und die direktgewählten Bürgermeister auf eine langjährige parteipolitische Sozialisation verweisen, mit der Folge, dass im Kommunalparlament der Bürgermeister ohne eigene Mehrheiten zur Zielscheibe der Kritik wird (Holtkamp 2008). Die Parteien brauchen danach zur Durchsetzung ihrer Absichten nicht mehr nur die Mehrheit im Rat, sondern sind auch auf die Besetzung des Bürgermeisteramtes angewiesen. Die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters hat danach in Nordrhein-Westfalen bei knappen Mehrheiten im Stadtrat „die Parteienkonkurrenz sogar zusätzlich angeheizt“ (Bogumil 2001: 117). Es bestehen erhebliche Anreize für die Mehrheitsfraktionen die Kreise des „feindlichen“ Bürgermeisters u.a. durch die oben beschriebenen Eingriffsrechte des Rates einzuengen, um dem eigenen Kandidaten bei der nächsten Wahl eine bessere Ausgangslage zu verschaffen. Die bisher umfassendste Untersuchung zu Direktwahlen kommt zu dem Ergebnis, dass Nordrhein-Westfalen „auch nach der zweiten Runde der Direktwahlen das ‚Mutterland der Parteipolitisierung‘“ bleibt (Gehne 2008: 281) und es somit dem Bürgermeister in NRW im Gegensatz zu seinem Kollegen kaum gelingt parteiübergreifend Mehrheiten zu suchen. Die durch den Fall der 5%-Hürde eingezogenen Gruppierungen dürften damit in den nordrhein-westfälischen Großstädten die Chancen des Bürgermeisters auf „eigene“ Mehrheiten weiter begrenzen. Damit nimmt die Gefahr von „Mobbingkoalitionen“, die Hans-Georg Wehling schon früh in den hessischen im Kontrast zu den baden-württembergischen Kommunen bei durchschnittlich starker Parteipolitisierung und starken formalen Ratskompetenzen ausmachte, zu. Ziel dieser fallweisen Ratskoalitionen gegen den direktgewählten Bürgermeister einer anderen Partei ist es, „ihm das Regieren zu erschweren bzw. ihn zur Strecke zu bringen“ (Wehling 1999b 194).

Als zweite Hypothese lässt sich formulieren, *dass die konkurrenzdemokratische Strukturierung gerade in nordrhein-westfälischen Großstädten den vielen eingezogenen Gruppierungen zwar Vetomacht, aber keine Gestaltungsmacht geben dürfte*. Die Beratungen und Verhandlungen sind in der Regel abgeschlossen, wenn die Sitzungsvorlagen in den Stadtrat kommen. Im Stadtrat werden dann nur noch die unterschiedlichen Positionen verkündet, während zuvor in den Ausschussberatungen, aus denen diese Gruppierungen häufig exkludiert sind, durch fachliche Argumente und stärkerer konsensualer Orientierung auch kleinere Fraktionen durchaus starken Einfluss nehmen können (vgl. allgemein zur Interaktion von Ausschüssen und Stadtrat Holtmann 1999). Bei knappen Mehrheiten können kleinere Gruppierungen zwar Anliegen der Verwaltung und Fraktionen blockieren, aber es ist zu erwarten, dass sie kaum ihre Programmatik durch eigene Ratsanträge umsetzen können.

Zudem nehmen die Komplexität und die zu verarbeitenden Informationen mit der Gemeindegröße stark zu, so dass hier häufig die *Grenzen der Ehrenamtlichkeit* erreicht sind. Dies kann zum Teil zumindest bei den Fraktionen durch eine Finanzierung von

zuarbeitendem Fraktionspersonal kompensiert werden. Die nordrhein-westfälischen Großstädte zeichnen sich im Bundesländervergleich durch eine besonders hohe Fraktionsausstattung aus, während die Aufwandsentschädigungen der einzelnen Ratsmitglieder relativ niedrig ausfallen (Holtkamp 2009). Während in München oder Stuttgart das einzelne Ratsmitglied im Monat 2059 Euro bzw. 2460 Euro als Aufwandsentschädigung im Jahre 2005 erhält, sind es in Dortmund, Düsseldorf oder Köln durch niedrige landeseinheitliche Festsetzung<sup>3</sup> lediglich 650 Euro Entschädigung inklusive Sitzungsgeld (Reiser 2007: 51). Bei dreimal so hohen Einkünften bieten sich in anderen Bundesländern Ratsmitgliedern ohne Fraktionsstatus ganz andere Möglichkeiten der individuellen Professionalisierung, die in NRW nur für die deutlich besser finanzierten Fraktionsvorsitzenden denkbar sind. Deshalb ist im Bundesländervergleich davon auszugehen, dass *die Stellung und das Informationsniveau fraktionsloser Ratsmitglieder in den nordrhein-westfälischen Großstädten besonders prekär* sind. Damit dürfte es ihnen besonders schwer fallen, gestalterischen Einfluss zu nehmen bzw. sie in dauerhafte Koalitionen einzubinden. Zugleich dürfte in NRW-Großstädten damit der Anreiz besonders hoch sein sog. „technische Fraktionen“ zu bilden, die zwar keine inhaltlichen Gemeinsamkeiten aufweisen, aber den Ratsmitgliedern dieser Gruppierungen doch zum Teil die Möglichkeit geben an den in NRW besonders ausgeprägten Vorrechten der Fraktionen zu partizipieren. Bei geringem inhaltlichem Zusammenhalt dürften diese Zusammenschlüsse aber ebenfalls kaum dauerhaft in Koalitionen oder dauerhafte Absprachen einbindbar sein. Für die Gründung von technischen Fraktionen dürfte es auch lukrativ sein unzufriedene Ratsmitglieder der großen Fraktionen zu umwerben, die bei einem Fraktionsaustritt unter dem Dach einer neuen Fraktion dem Rat weiter angehören.

---

<sup>3</sup> Für NRW beträgt die Aufwandspauschale für Ratsmitglieder pro Monat in Städten zwischen 50.000 und 150.000 336 Euro, in Kommunen zwischen 150.000 und 450.000 Einwohnern 418 Euro und in Kommunen über 450.000 Einwohner 501 Euro (vgl. Innenministerium NRW: Verordnung über die Entschädigung kommunaler Vertretungen und Ausschüsse, vom 19. Dezember 2007). In Baden-Württemberg, Bayern und der Mehrzahl der anderen Bundesländer können die Stadträte demgegenüber selbst die Aufwandsentschädigungen festlegen, mit der Konsequenz dass diese dem sehr hohen Zeitaufwand des Mandates entsprechend deutlich höher ausfallen.

### 3 ZUSAMMENSETZUNG DER KOMMUNALPARLAMENTE IN NRW

Die bisher vom Landesverfassungsgericht im aktuellen Urteil herangezogenen Statistiken unterschätzen die Auswirkungen der Aufhebung der 5% Hürde auf die Zusammensetzung der Kommunalparlamente. So wird im Urteil lediglich auf das Ergebnis einer kleinen Anfrage von 2007 rekurriert (LT NRW-Drs. 14/3758). Danach wären durch die Abschaffung der 5% Hürde „nur“ 195 Mandatsträger dieser kleinen Gruppen eingezo- gen - bei insgesamt 16.838 Ratsmitgliedern in allen kommunalen Vertretungskörper- schaften in NRW. Dieser Anteil von gut 1% lässt in der Tat nicht auf eine ernsthafte Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Stadträte schließen.

David Gehne zeigt demgegenüber in seiner Dissertation durch eine Auswertung der Anzahl der Fraktionen und Gruppierungen im Zeitverlauf anhand von Daten des Lan- desamtes für Datenverarbeitung und Statistik (LDS), dass die Fragmentierung der Räte in NRW nach dem Fall der 5% Hürde durchschnittlich deutlich zugenommen hat. Die durchschnittliche Anzahl der Fraktionen und Gruppierungen im Rat sank zunächst von 3,93 1989 auf 3,69 1994, was auch auf die, noch gesondert zu behandelnde, hohe Wahl- beteiligung durch die gleichzeitige Bundestagswahl 1994 zurückzuführen ist. Im Jahre 1999 wuchs dann im Durchschnitt der Wert um fast eine ganze Gruppierung auf 4,51. 2004 stieg die Anzahl dann weiter auf 4,88 pro Rat. Räte mit vielen Gruppierungen gab es nach der Wahl 2004 vor allem in Großstädten, 70% der Räte in Großstädten hatten sieben und mehr Fraktionen und Gruppierungen im Rat. Bei der Wahl 1994 hatten selbst in Großstädten 70% der Räte noch drei Gruppierungen. In den anderen Größen- klassen hatten die Mehrzahl der Räte 2004 vier oder fünf Fraktionen und Gruppierun- gen. Unbestritten ist also, dass der Fragmentierungsgrad in den Stadträten durch den Fall der 5%-Hürde zugenommen hat.

**Abbildung 2: Anzahl der Gruppierungen in den Räten 1989-2004**

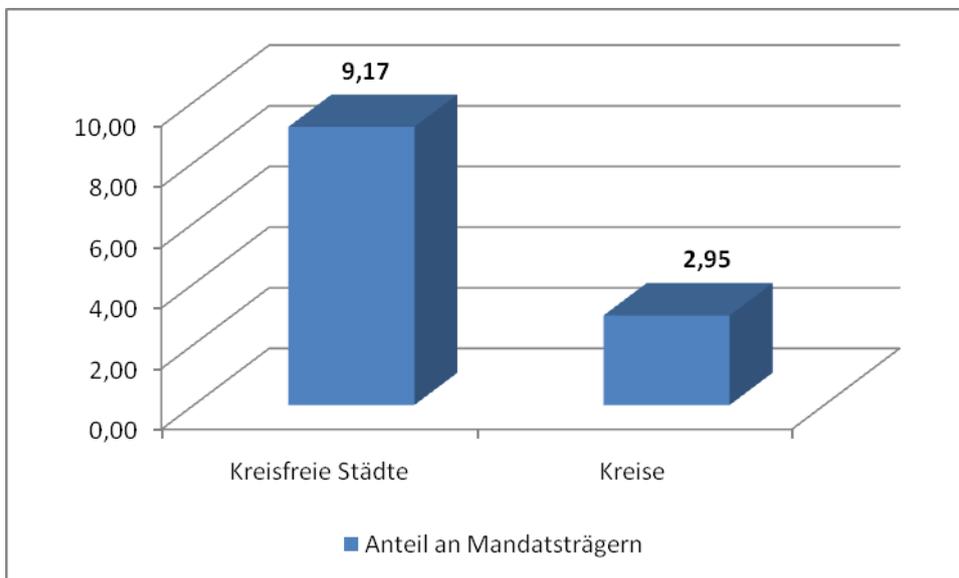
Anzahl	1989		1994		1999		2004	
	n	%	n	%	N	%	n	%
2	14	3,5	11	2,8	5	1,3	5	1,3
3	89	<b>22,5</b>	151	<b>38,1</b>	36	9,1	25	6,3
4	212	<b>53,5</b>	191	<b>48,2</b>	161	<b>40,7</b>	131	<b>33,1</b>
5	73	18,4	41	10,4	151	<b>38,1</b>	147	<b>37,1</b>
6	7	1,8	2	0,5	35	8,8	49	12,4
7	1	0,3	-	0,0	6	1,5	24	6,1
8	-	0,0	-	0,0	2	0,5	8	2,0
9	-	0,0	-	0,0	-	0,0	7	1,8
<b>Gesamt</b>	<b>396</b>	<b>100,0</b>	<b>396</b>	<b>100,0</b>	<b>396</b>	<b>100,0</b>	<b>396</b>	<b>100,0</b>
<b>Mittel- wert</b>	<b>3,93</b>		<b>3,68</b>		<b>4,51</b>		<b>4,88</b>	

Anmerkung: Fett hervorgehoben jeweils die beiden höchsten Anteile eines Bezugsjahres. Quelle: Gehne 2008

Für dieses Gutachten wurde anhand von Berechnungen auf der Grundlage von LDS- Daten zusätzlich der exakte Anteil der Mandatsträger und Fraktionen ermittelt, die 2004

bei einer 5%-Hürde nicht in die Parlamente der kreisfreien Städte und Kreise eingezogen wären. In den kreisfreien Städten sind dies immerhin gut *9% der Mandatsträger*, was schon für eine sehr gravierende Veränderung der Zusammensetzung der kommunalen Vertretungskörperschaften spricht (vgl. Abbildung 3). In den Kreistagen ist der Effekt des Verlustes der Sperrklausel deutlich niedriger, was vorwiegend darauf zurückzuführen ist, dass sehr kleine Parteien und lokal ausgerichtete Wählergemeinschaften sich schwerer tun (bzw. ein geringeres Interesse haben) in den großen Flächenkreisen NRW mit einer vollständigen Liste anzutreten. Demgegenüber ist zu erwarten, dass die in unsere Umfrage miteinbezogenen Kommunen unter 100.000 Einwohner aufgrund der sog. tatsächlichen Sperrklausel weniger von diesen Fragmentierungstendenzen betroffen sind als die hier betrachteten kreisfreien Städte.

**Abbildung 3: Prozentanteil der Mandatsträger von Parteien und Gruppierungen unter der 5% Hürde**

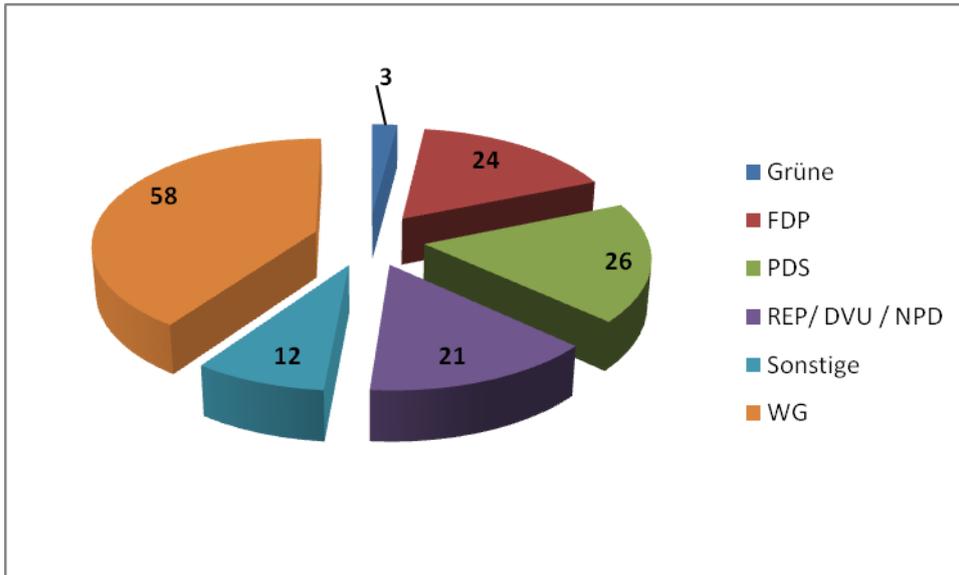


Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten des Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung NRW

### 3.1 GEWINNER UND VERLIERER DER ABSCHAFFUNG DER 5% HÜRDE

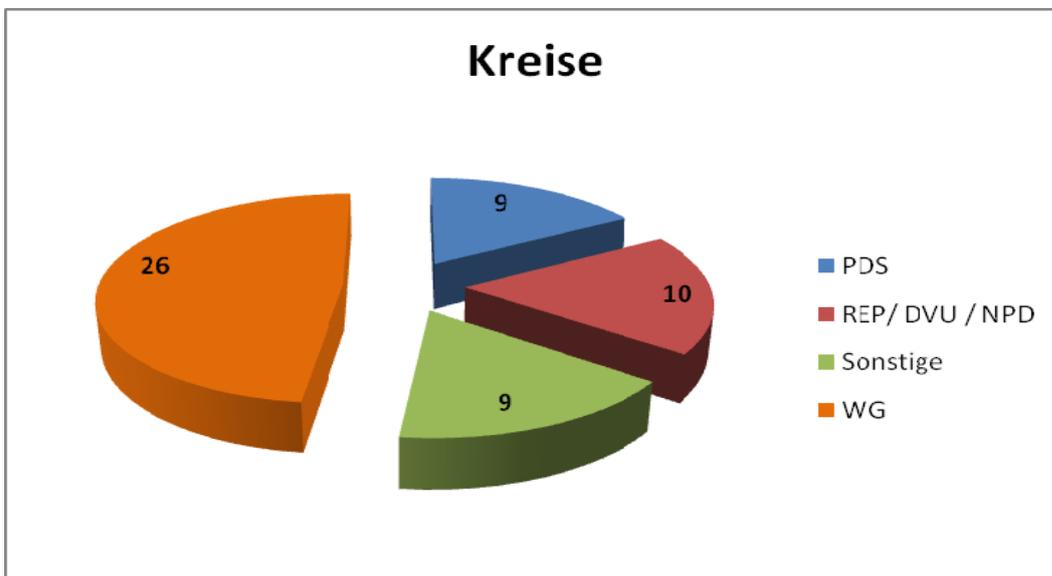
Ein Blick auf die Zusammensetzung dieser Gruppen, die vom Fall der 5%-Hürde profitierten, zeigt, dass sowohl in den kreisfreien Städten als auch in den Kreisen vor allem die Wählergemeinschaften zu den größten Gewinnern gehören. Aber auch die rechtsextremen Parteien, die FDP und die PDS ziehen aus der Abschaffung der Sperrklausel klare Vorteile. Sie erhalten hierdurch pro kreisfreier Stadt immerhin ein Ratsmandat mehr.

**Abbildung 4: Anzahl und Verteilung der Ratsmandate unter der 5%-Hürde in den kreisfreien Städten**



Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten des Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung NRW

**Abbildung 5: Anzahl und Verteilung der Mandate unter der 5%-Hürde in den Kreisen**



Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten des Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung NRW

Insbesondere lohnt ein näherer Blick auf die Wählergemeinschaften, die zuvor gerade in den kreisfreien Städten in NRW kaum Wählerstimmen auf sich verbuchen konnten. 1994 kandidierten in 19 kreisfreien Städten (von 23) in NRW jeweils mindestens eine Wählergemeinschaft, in acht davon zwei Wählergemeinschaften. Aber nur in vier Städten konnten sie schließlich Mandate gewinnen (vgl. Naßmacher 2001: 10). Demgegenüber kamen 1999 - kurz nach dem Fall der 5%-Hürde - bereits 16 Wählergemeinschaften

ten in die Räte kreisfreier Städte (vgl. Abbildung 6). Dies führte offensichtlich zu einer Gründungswelle von Wählergemeinschaften für die Kommunalwahl 2004, die nun auch in kreisfreien Städten ziemlich sicher sein konnten zumindest ein Ratsmandat erringen zu können. Die Zahl der in kreisfreien Städten zur Wahl antretenden Wählergemeinschaften hat sich im Vergleich zu 1999 mehr als verdoppelt. Im Durchschnitt traten 2004 mehr als zwei Wählergemeinschaften in jeder kreisfreien Stadt an und schließlich zogen 43 von 50 kandidierenden Wählergemeinschaften in den Rat ein. Im Durchschnitt erhielten diese Wählergemeinschaften aber nur unter 3% der Stimmen. Damit sind pro Stadt im Durchschnitt annähernd zwei kleine Wählergemeinschaften vertreten, die häufig aber aufgrund des niedrigen Wählerzuspruchs keinen Fraktionsstatus erringen konnten.

**Abbildung 6: Ergebnisse der Wählergemeinschaften in den kreisfreien Städten NRW 1999/2004**

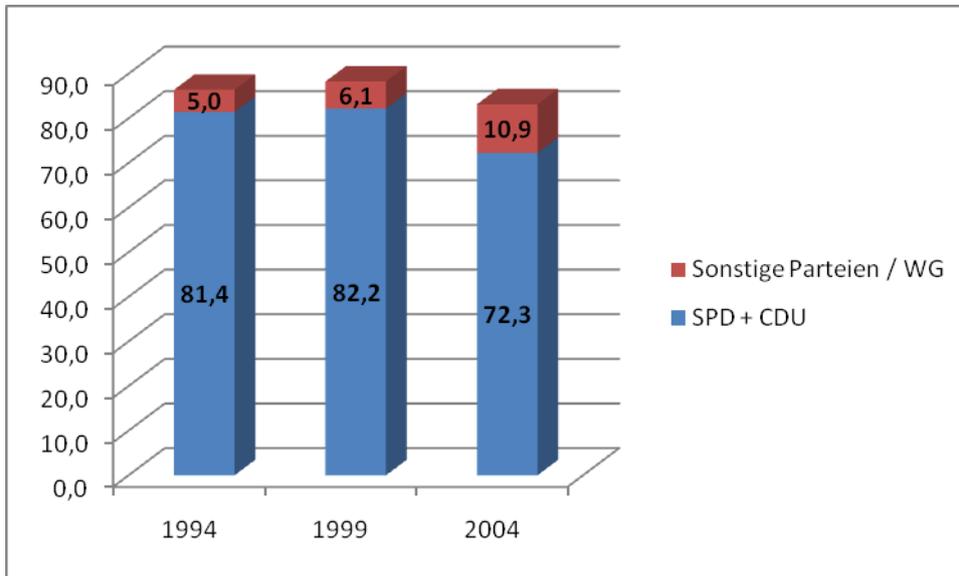
WGR	1999		2004	
	in wievielen kreisfreien Städten angetreten	in wievielen kreisfreien Städten im Rat*	in wievielen kreisfreien Städten angetreten	in wievielen kreisfreien Städten im Rat*
keine Wählergemeinschaft	7	11	2	3
eine	12	9	4	4
Zwei	3	2	9	12
Drei	1	1	5	2
Vier	0	0	2	1
Fünf	0	0	1	1
insg.	21	16	50	43
im Durchschnitt aller kreisfreien Städte	0,9	0,7	2,2	1,9
*Anzahl der Wählergemeinschaften mit mindestens einem gewählten Vertreter im Rat				
Quelle: Online-Publikation des Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung, abgerufen unter << <a href="http://wahlen.lids.de">http://wahlen.lids.de</a> >> am 20.01.05, eigene Berechnungen				

Dies sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass, wenn man kreisangehörige und kreisfreie Kommunen gemeinsam betrachtet, vor allem die FDP von dem Fall der Sperrklausel profitiert hat. War sie 1994 nur in 195 der insgesamt 396 Stadträte vertreten, waren es 1999 schon 266 (Andersen et al. 2002). Keine andere kleine Partei hat in so starkem Maße von dieser Entwicklung profitiert, während der Fall der 5% Hürde eindeutig zu Lasten der beiden großen Parteien geht (vgl. Abbildung 7). Schaut man sich insgesamt die Entwicklung der Wählerstimmen in den kreisfreien Städten an, ergibt sich 2004 ein deutlicher Rückgang<sup>4</sup> für die beiden großen Volksparteien in einer zusammengefassten Betrachtung. Der Konzentrationsgrad des Parteiensystems nimmt auch durch den Wegfall der Sperrklausel deutlich ab und diese Entwicklung dürfte sich zumindest in den kreisfreien Städten durch die Partei „die Linke“ bei der Kommunal-

<sup>4</sup> 1999 wurde diese Entwicklung noch durch das bundespolitisch bedingte Hoch der CDU überdeckt.

wahl 2009 in einem zu erwartenden „Fünf-Parteien-System“ deutlich zuspitzen. Bereits 2004 hatte sich die Anzahl der absoluten Mehrheiten in den kreisfreien Städten deutlich verringert und wenn sich diese Entwicklung, wie zu erwarten, weiter fortsetzt, dann dürfte die Koalitionsbildung weiter an Bedeutung gewinnen, aber zugleich auch schwer(er) (mit mehreren Partnern) zu realisieren zu sein.

**Abbildung 7: Stimmenanteile in den kreisfreien Städten**



Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten des Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung NRW, Grüne und F.D.P. sind in der Abbildung nicht enthalten

### 3.2 WAHLTERMIN, WAHLBETEILIGUNG UND DIE FRAGMENTIERUNG DER RÄTE

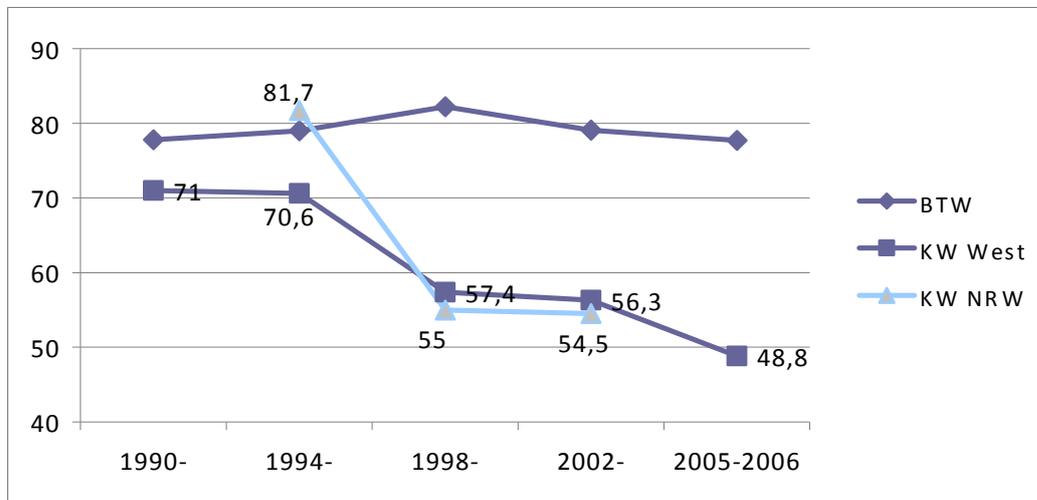
Die Entwicklung des Parteiensystems bei der bevorstehenden Kommunalwahl hängt auch vom Wahltermin ab. Wird ein eigenständiger Kommunalwahltermin in NRW festgesetzt, wird sich der Trend der stark sinkenden Wahlbeteiligung in den Kommunen weiter verschärfen. In der bisher umfassendsten Untersuchung zur Entwicklung der kommunalen Wahlbeteiligung in den alten Bundesländern hat Angelika Vetter einen erschreckenden Trend ausgemacht. Von 1990 bis 2005 ist *die kommunale Wahlbeteiligung von 71% auf 48,8% Prozentpunkte gesunken*, während die Beteiligung bei Bundestagswahlen in diesem Zeitraum konstant blieb (vgl. Abbildung 8).

Damit ist die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen nicht mehr nur um 6,8 Prozentpunkte, sondern um 28,9 Prozentpunkte niedriger als bei Bundestagswahlen. Die Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl lag so 2005 bei knapp 78%, aber bei den Kommunalwahlen nur bei den bereits erwähnten extrem niedrigen 48,8 %. Vor dem Hintergrund dieses Niedergangs der kommunalen Wahlbeteiligung stellt sich ernsthaft die Frage

„nach der zukünftigen Legitimation lokaler Entscheidungen und ihrer Rückbindung an die Interessen der Bürger. Diese Fragen sind in Deutschland umso bedeutender, als Kommunen hier verglichen mit vielen anderen europäischen Ländern ein hoher Grad an Gestaltungsfreiheit zukommt“ (Vetter 2008: 69).

An diesem wachsenden Legitimationsdefizit hat die Abschaffung der Sperrklauseln nichts geändert.

**Abbildung 8: Wahlbeteiligung im Vergleich**

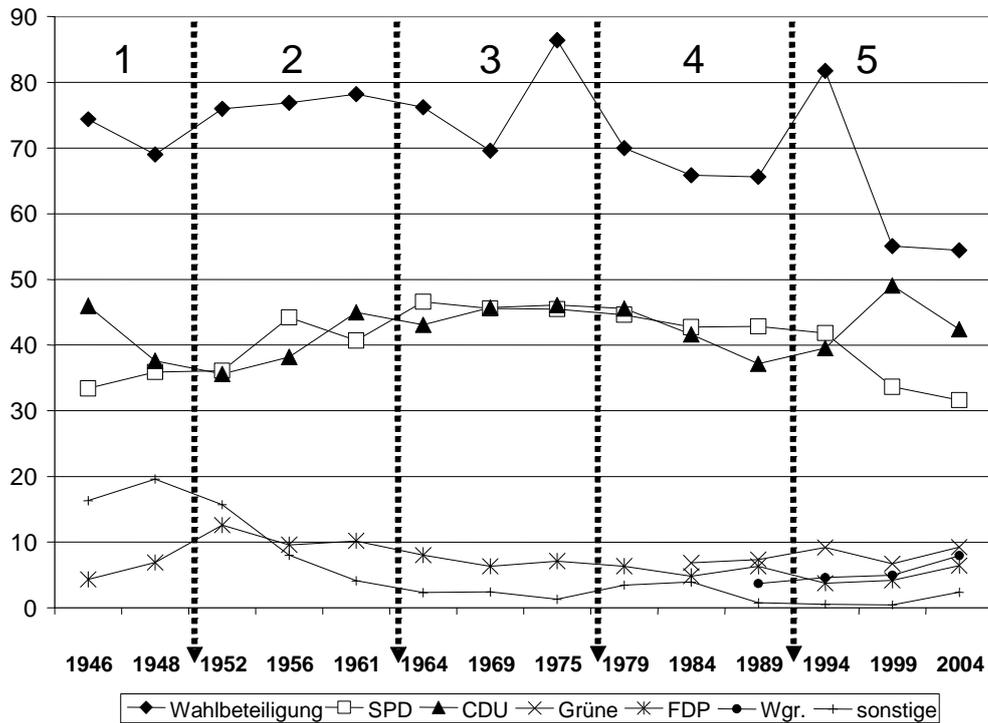


Quelle: Eigene Darstellung; Daten in: Vetter 2008

Eine Zusammenlegung der Bundestagswahl mit der Kommunalwahl könnte die Wahlbeteiligung stark erhöhen, wie auch die extrem hohe Wahlbeteiligung bei der Kommunalwahl 1994 in NRW zeigt. Allerdings könnte diese Zusammenlegung, wenn man die Kommunalwahldaten im Zeitvergleich betrachtet (vgl. Gehne 2008, Abbildung 9), die Wahlergebnisse der FDP tendenziell verschlechtern und die der großen Volksparteien verbessern. Eine Entkoppelung der Wahltermine „nützt“ - ähnlich wie die Abschaffung der 5% Hürde - den Interessen der FDP und geht eher zu Lasten der Union und SPD. Auch ein Blick auf die Entwicklung der sonstigen Parteien erhärtet den in der Politikwissenschaft bekannten Zusammenhang zwischen niedriger Wahlbeteiligung und hoher Fragmentierung. Die sonstigen Parteien schnitten 1994 und 1975 (bei zeitgleicher Landtagswahl) besonders schlecht ab.

Abbildung 10 verdeutlicht, wie wenige Stimmen extreme Parteien in Großstädten für den Einzug in den Stadtrat sammeln müssen (im Verhältnis zu den Wahlberechtigten), wenn eine niedrige Wahlbeteiligung, wie 2004, zu verzeichnen ist. Dann kommt fast jede Partei und Wählergemeinschaft in den Stadtrat, die in den Großstädten zur Wahl antreten möchte. In Köln und Duisburg reichten so unter 0,5% der Wahlberechtigten für die Republikaner aus, um in den Stadtrat einzuziehen zu können.

**Abbildung 9: Entwicklung der Stimmenanteile bei den Kommunalwahlen in NRW**



**Abbildung 10: Splitterparteien in den kreisfreien Städten 2004 am Beispiel aller Kandidaturen der Republikaner**

	REP % an Wahlberechtigten	REP % an gültigen Stimmen	REP- Mandate
Düsseldorf	0,88	1,67	1
Duisburg	0,38	0,81	1
Essen	1,11	2,28	2
Wuppertal	1,10	2,28	2
Köln	0,42	0,88	1
Bottrop	0,06	0,11	0
Gelsenkirchen	1,91	4,05	3
Hagen	1,61	3,44	2
Hamm	0,96	1,83	1
Herne	2,29	4,70	3
Mittelwert	1,07	2,2	1,6
<b>Im Durchschnitt benötigt man % für ein Ratsmandat</b>	<b>0,66</b>	<b>1,37</b>	

## 4 AUSWIRKUNGEN DER AUFHEBUNG DER SPERRKLAUSEL AUF KOMMUNALER EBENE

### 4.1 KONZEPTION UND DURCHFÜHRUNG DER UMFRAGE

Für die Erstellung dieses Gutachten wurde im Januar und Februar 2009 eine schriftliche Umfrage zum Thema „Auswirkungen der Aufhebung der Sperrklausel auf kommunaler Ebene“ in allen Städten Nordrhein-Westfalens mit über 50.000 Einwohnern durchgeführt. In der Summe waren dies 76 Kommunen. Angeschrieben wurden die Ämter für Ratsangelegenheiten bzw. funktional äquivalente Verwaltungseinheiten. Auf eine weitere Untersuchung der Landkreise wurde verzichtet, weil in diesen Untersuchungseinheiten deutlich geringere Effekte der Abschaffung der Sperrklausel zu erwarten sind (vgl. die Statistiken im dritten Kapitel). Um die im zweiten Kapitel anhand des Forschungsstands entwickelten Hypothesen zu überprüfen, wurde der Fragebogen weitgehend auf den Fragmentierungsgrad und die Arbeitsweise kommunaler Räte in NRW sowie auf die Charakteristika und Strategien von kleineren Gruppierungen unterhalb der 5%-Hürde fokussiert (vgl. den Fragebogen im Anhang).

Der effektive Rücklauf betrug 80,26%. Eine weitere Kommune verweigerte die Antwort mit dem Verweis auf ein Schreiben des Städtetags NRW, in dem dieser von einer Teilnahme abriet. Dass trotz dieser Intervention ein extrem hoher Rücklauf erzielt werden konnte, ist beachtlich. Das Thema Sperrklauseln erreicht also offensichtlich eine sehr hohe Aufmerksamkeit in der kommunalen Praxis. Ausgehend von vier Größenklassen (vgl. Abbildung 11) lässt sich innerhalb der Größenklasse ein sehr gutes Ergebnis insbesondere in den Klassen 50-100.000 (84,78%) und über 400.000 (100%) ausmachen.

**Abbildung 11: Rücklaufquote nach Gemeindegröße**

Größe	Angeschrieben	Häufigkeit	Rücklauf-Quote
50.000-100.000	46	39	<b>84,78%</b>
100.000-200.000	15	11	<b>73,33%</b>
200.000-400.000	10		<b>60%</b>
über 400.000	5	5	<b>100%</b>
<b>Gesamt</b>	<b>76</b>	<b>61</b>	<b>80,26%</b>

Hinsichtlich der Parteizugehörigkeit der jeweiligen Bürgermeister/Oberbürgermeister zeigt sich, dass beim Rücklauf diesbezüglich keine nennenswerten Verzerrungen zu verzeichnen gibt (vgl. Abbildung 12).

**Abbildung 12: Rücklauf nach Parteizugehörigkeit**

	<b>CDU</b>	<b>SPD</b>	<b>Andere</b>	<b>Gesamt</b>
Angeschrieben	31	40	5	76
Rücklauf	25	31	5	61
Prozent	<b>80,65%</b>	<b>77,5%</b>	<b>100%</b>	<b>80,26%</b>

#### 4.2 ENTWICKLUNG DER ZUSAMMENSETZUNG DER KOMMUNALPARLAMENTE

Die Entwicklung der Zusammensetzung der Kommunalparlamente nach Aufhebung der Sperrklausel im Jahr 1999 führte zu einer deutlichen Zunahme der Gruppierungen ohne Fraktionsstatus und von Einzelbewerbern. In unserer Erhebung in Städten über 50.000 Einwohner ergibt sich für die Entwicklung der vergangenen drei Legislaturperioden (1994-1999; 1999-2004; 2004-2009) folgendes Bild, das sich weitgehend mit den im dritten Kapitel ermittelten Werten deckt. Es zeigt sich eine *deutliche Zunahme sowohl bei den Ratsfraktionen, den Gruppierungen und den Einzelbewerbern ohne Fraktionsstatus*. Die Zahl der Ratsfraktionen nach Einführung der Sperrklausel im Jahr 1999 hat sich um durchschnittlich 1,5 erhöht, die der Gruppierungen und Einzelbewerber ohne Fraktionsstatus um 1,3. Während in der Wahlperiode 1994-1999 in über 90% der Kommunen 3 oder 4 Fraktionen die Regel waren und keine fraktionslosen und Gruppierungen vertreten waren, haben sich diese Werte in der Wahlperiode 2004-2009 auf 28% bzw. 37% reduziert. Dabei streuen die Entwicklungen erheblich: während gerade in den kleineren Kommunen zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern häufig weniger Fragmentierung zu beobachten ist, kommt es in einzelnen Städten zu einer erheblichen Fragmentierung des Rates mit bis zu 13 Fraktionen, Gruppierungen und Einzelbewerbern (z.B. in Witten).

Eine detailliertere Betrachtung nach unterschiedlichen Größenklassen macht deutlich, dass die *starke Fragmentierung der Räte insbesondere die Städte über 100.000 Einwohner in NRW betrifft* (vgl. Abbildung 13). Hier nahm die Zahl der Ratsfraktionen sowie der Gruppierungen und Einzelbewerber ohne Fraktionsstatus durchschnittlich um jeweils vier pro Stadt zu. Ausgehend von durchschnittlich unter 4 Fraktionen und Gruppierungen in 1999 sind es aktuell knapp 8 Fraktionen und Gruppierungen im Kommunalparlament der typischen nordrhein-westfälischen Großstadt.

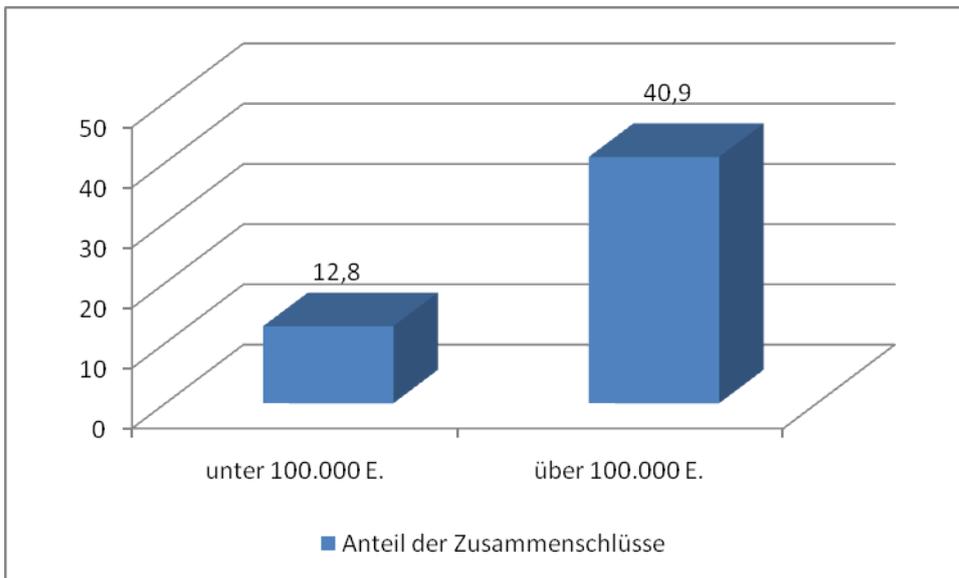
**Abbildung 13: Entwicklung der Anzahl von Fraktionen und Gruppierungen ohne Fraktionsstatus**

Größenklasse		1994-1999	1999-2004	2004-2009	Veränderung 1994-2004
50.000-100.000 (n=39)	Fraktionen	3,7 (3-5)	4,4 (3-6)	4,9 (3-7)	+1,2
	Gruppierungen ohne Fraktionsstatus	0,1 (0-2)	0,5 (0-3)	0,7 (0-2)	+0,6
	<b>Gesamt</b>	<b>3,8 (3-5)</b>	<b>4,9 (4-8)</b>	<b>5,7 (4-9)</b>	<b>+1,9</b>
100.000-200.000 (n=11)	Fraktionen	3,6 (3-4)	4,5 (3-6)	5,6 (3-7)	+2,0
	Gruppierungen ohne Fraktionsstatus	0,0 (0-0)	1,4 (0-3)	2,3 (0-7)	+2,3
	<b>Gesamt</b>	<b>3,6 (3-4)</b>	<b>5,9 (5-8)</b>	<b>8,0 (6-13)</b>	<b>+4,4</b>
200.000-400.000 (n=6)	Fraktionen	3,1 (3-4)	4,0 (3-5)	5,0 (4-6)	+1,9
	Gruppierungen ohne Fraktionsstatus	0,5 (0-2)	1,8 (1-4)	2,5 (1-6)	+2
	<b>Gesamt</b>	<b>3,6 (3-4)</b>	<b>5,8 (3-8)</b>	<b>7,5 (5-12)</b>	<b>+3,9</b>
Über 400.000 (n=5)	Fraktionen	3,2 (3-4)	3,6 (3-4)	5,4 (5-6)	+2,2
	Gruppierungen ohne Fraktionsstatus	0,0 (3-4)	2,4 (0-4)	2,0 (0-4)	+2,0
	<b>Gesamt</b>	<b>3,2 (3-4)</b>	<b>6,0 (3-8)</b>	<b>7,4 (6-9)</b>	<b>+4,2</b>
Gesamt (n=61)	Fraktionen	3,6 (3-5)	4,3 (3-6)	5,1 (3-7)	+1,5
	Gruppierungen ohne Fraktionsstatus	0,1 (0-2)	0,9 (0-4)	1,3 (0-7)	+1,2
	<b>Gesamt</b>	<b>3,7 (3-5)</b>	<b>5,3 (3-8)</b>	<b>6,4 (4-13)</b>	<b>+2,7</b>

Quelle: Umfrage zur Auswirkung der Sperrklausel 2009; Eigene Berechnungen.

Dabei zeigt sich, dass der Übergang von Gruppierungen zu Fraktionen fließend ist und dass sich insbesondere in den Großstädten häufiger die Gruppierungen bzw. einzelne Ratsmitglieder zusammenschließen, um den Fraktionsstatus zu erwerben. In 40,9 % der Großstädte konnte in der aktuellen Ratsperiode ein Zusammenschluss dieser Gruppen von den Befragten registriert werden (vgl. Abbildung 14). Hinzu kommen noch die Fraktionen, die durch den Austritt von Ratsmitgliedern aus den etablierten Fraktionen entstanden sind.

**Abbildung 14: Zusammenschluss von Gruppierungen zu Fraktionen in der aktuellen Ratsperiode**



Diese Entwicklung wird von den Befragten bei den offenen Antwortkategorien besonders problematisiert:

„Ratsmitglieder als Einzelpersonen oder Mitglieder einer Gruppe neigen häufig dazu, während der Ratsperiode die Gruppe zu wechseln oder sich einer Fraktion anzuschließen. Dies hat in XXX z.B. zur Spaltung einer Fraktion in zwei Gruppen geführt. Später hat sich eine der beiden Gruppen mit einer anderen Gruppe zu einer neuen Fraktion zusammengeschlossen. Auch sonst hat es weitere Fraktionswechsel gegeben. Dadurch kommt nicht nur Unruhe in den Rat, sondern der Wähler kann sich bei diesen Gruppen nie sicher sein, ob sie am Ende noch da sind, wo sie am Anfang der Ratsperiode standen“.

Wir haben versucht anhand der Internetseiten der Großstädte nachzuvollziehen, wie oft es zu neuen Zusammenschlüssen kommt und welche Gruppen diese Formen der Fraktionsbildung anstreben. Dies war allerdings nicht möglich, denn es lässt sich häufig beispielsweise nicht erschließen, über welche Listen die einzelnen Ratsmitglieder der neuen Fraktionen ursprünglich gewählt worden waren. Auch die Beschreibungsversuche anderer Internetanbieter tragen kaum zur Transparenz der komplexen, kommunalen Ratsstrukturen bei, wie z. B. der folgende Eintrag zur Stadt Duisburg bei wikipedia zeigt.

„Der Stadtrat der Stadt Duisburg hat insgesamt 74 Mitglieder. Bei der letzten Wahl im September 2004 verteilten sie sich wie folgt auf die Parteien:

	SPD	CDU	Grüne	PDS-OL	FDP	PBP	AMP	REP	DAL	Gesamt
2004	28	27	7	4	3	2	1	1	1	74

Anmerkungen:

1. Bereits kurz nach der Wahl ist die DAL in der CDU-Fraktion aufgegangen.
2. Die AMP hatte zunächst mit der FDP eine Fraktion gebildet. Die Duisburger Pro Bürger Partei (PBP) hat sich 2004 von ihrer Bundespartei getrennt und in Bürger Union 2004 (BU) umbenannt. 2005 trennte sich die AMP von der FDP und bildet mit den Vertretern der BU eine gemeinsame Fraktion, der sich auch der REP-Ratsherr anschloss.
3. Die PDS-OL heißt seit Ende 2005 Die Linke. Offene Liste.
4. Im Sommer 2006 kam es zum Bruch der FDP-Fraktion, zwei Mitglieder bilden seither die FDP-Gruppe, ein FDP-Mitglied bildet zusammen mit einem früheren Mitglied der Bürger Union und der AMP die BL(Bürgerlich-Liberale)/AMP-Fraktion.
5. Ende 2007 hat sich Die Linke. Offene Liste aufgelöst und ist im Kreisverband Duisburg der Partei DIE LINKE. aufgegangen, die Fraktion trägt seitdem den Namen DIE LINKE..
6. 2008 sind 2 Ratsmitglieder aus der SPD ausgetreten und haben die Soziale Gruppe Duisburg (SGD) gegründet.
7. Des Weiteren hat sich die Bürger Union 2004 erneut umbenannt in Bürgerunion Duisburg (BU).
8. Ende 2008 ist eine Ratsfrau aus der Fraktion DIE LINKE. ausgetreten. Sie bleibt bis Ende der Wahlperiode als Fraktionslose Mitglied im Rat.

Somit sieht die aktuelle Sitzverteilung wie folgt aus:

	<b>CDU</b>	<b>SPD</b>	<b>Grüne</b>	<b>DIE LINKE.</b>	<b>BL/AMP</b>	<b>FDP</b>	<b>BU</b>	<b>SGD</b>	<b>fraktionslos</b>	<b>Gesamt</b>
(2008)	28	26	7	3	3	2	2	2	1	74

Quelle: [http://de.wikipedia.org/wiki/Duisburg#Der\\_Stadtrat](http://de.wikipedia.org/wiki/Duisburg#Der_Stadtrat) (aufgesucht am 25.2.09)

Diese Zusammenschlüsse und die damit zum Teil auch zusammenhängenden Bündnisse mit aus den etablierten Fraktionen ausgetretenen Ratsmitgliedern erschweren nicht nur die dauerhaft verlässliche Mehrheitsbildung, sondern führen zu nicht unerheblichen Legitimationsproblemen, weil der Wähler bei diesen Konstellationen kaum in der Lage ist, das Entscheidungsverhalten der von ihm gewählten kleineren Gruppierungen nachzuvollziehen, um gegebenenfalls bei der nächsten Kommunalwahl auch gravierende Abweichungen vom Wahlprogramm sanktionieren zu können. Besonders schwierig dürfte dies sein, wenn sich Gruppierungen zusammenschließen, die keine inhaltlichen Gemeinsamkeiten aufweisen, sondern lediglich den Fraktionsstatus und die damit verbundenen höheren Zuweisungen und Kompetenzen anstreben. Gerichtsurteile zur sog. „technischen Fraktion“ haben bereits auf diese Problematik hingewiesen. Aus Sicht unserer Befragten sind solche technischen Fraktionen ohne inhaltliche Gemeinsamkeiten und stärkere Zusammenarbeit keine Ausnahmefälle. In immerhin 26,3% der Fälle können die Befragten bei diesen Zusammenschlüssen keine gemeinsame inhaltliche Basis ausmachen. Diese Zusammenschlüsse führen auch zu stärkeren Haushaltsbelastungen, was von mehreren Befragten bei den offenen Fragestellungen negativ vermerkt wurde:

„Durch den Wegfall der Sperrklausel konnten sich mehrere kleine Fraktionen bilden. Hierdurch haben sich die Ausgaben bei den Fraktionsgeschäftskosten erhöht“.

„Aufwendungen für – Fraktionen und nunmehr auch Gruppen – Personal, Räume Geschäftsstellen, Beiträge sind erheblich gestiegen“.

Um diese unübersichtliche Vielfalt methodisch in den Griff bekommen zu können, haben wir die Städte nach Maßgabe der Anzahl der in den Räten vertretenen Fraktionen,

Gruppierungen und Einzelbewerber in vier Kategorien eingeteilt, die den Fragmentierungsgrad abbilden. Bei den folgenden Auswertungen wird hierauf Bezug genommen.

**Abbildung 15: Fragmentierungsgrad**

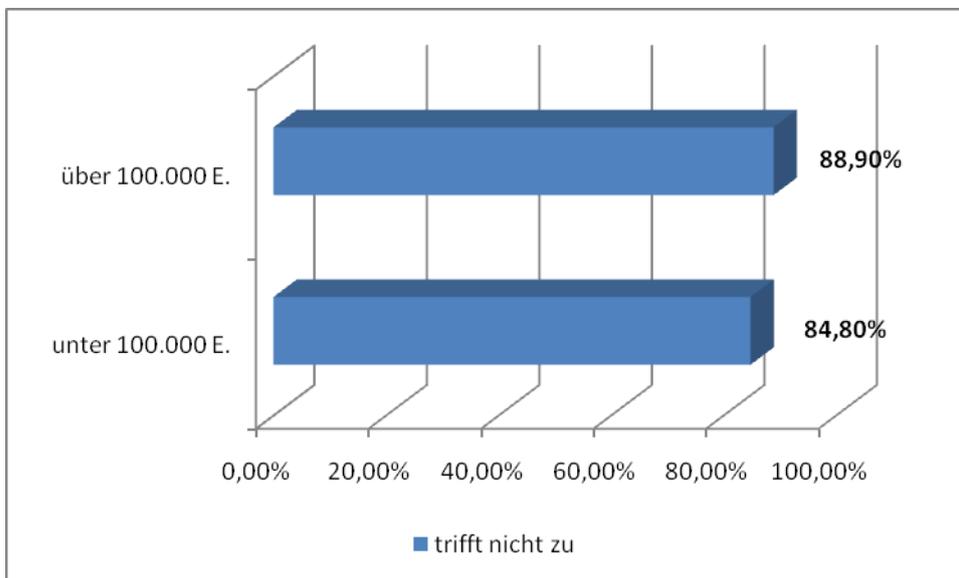
	Häufigkeit	Prozent
keine Fragmentierung (1-4)	5	8,2
leichte Fragmentierung (5-6)	30	49,2
deutliche Fragmentierung (7-8)	20	32,8
starke Fragmentierung (über 9)	6	9,8
Gesamt	61	100,0

Quelle: Umfrage zur Auswirkung der Sperrklausel 2009; eigene Berechnungen.

#### 4.3 EINSCHÄTZUNGEN ZU DEN KOMMUNALEN ENTSCHEIDUNGSSTRUKTUREN

Die Befragten sind von uns gebeten worden, vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungswerte Einschätzungen zu den kommunalen Entscheidungsmustern vorzunehmen. Als Erstes legten wir ihnen die Frage vor, ob nach der Einführung der Direktwahl dauerhafte Ratsmehrheiten für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe deutlich unwichtiger geworden sind. Das Votum der Befragten ist eindeutig. Die Mehrheitsverhältnisse sind weiterhin zentral für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe in allen in unserer Untersuchung betrachteten Gemeindegrößenklassen über 50.000 Einwohner.

**Abbildung 16: Sind dauerhafte Mehrheitsverhältnisse unwichtiger geworden?**

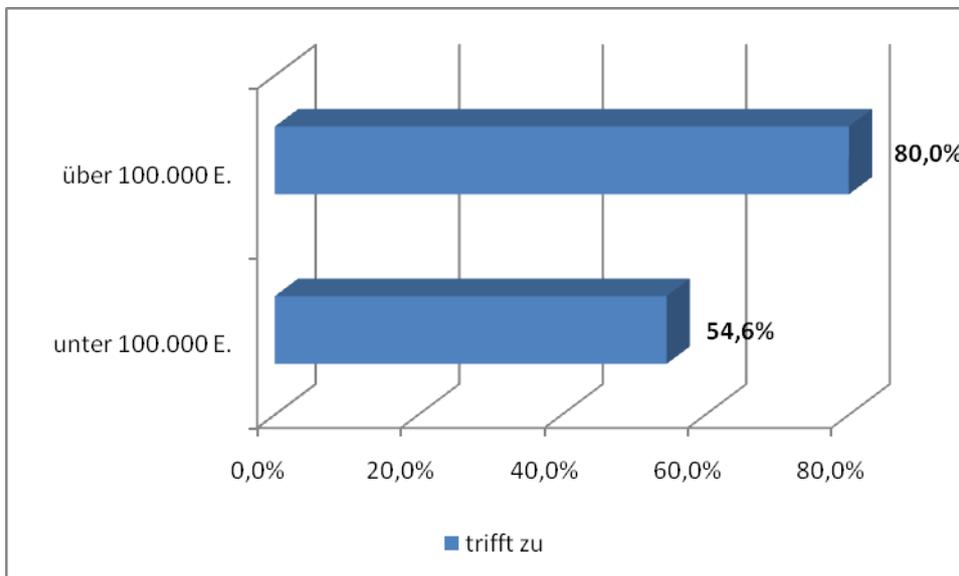


Quelle: Umfrage zur Auswirkung der Sperrklausel 2009; eigene Berechnungen.

Wie dies auch in anderen empirischen Untersuchungen hervorgehoben wurde, ist bei generell konkurrenzdemokratischer Strukturierung und starken Eingriffskompetenzen der nordrhein-westfälischen Stadträte auch die Funktionsfähigkeit der kommunalen Verwaltungsspitze nicht unabhängig von den Ratsmehrheiten gegeben. Gerade in den

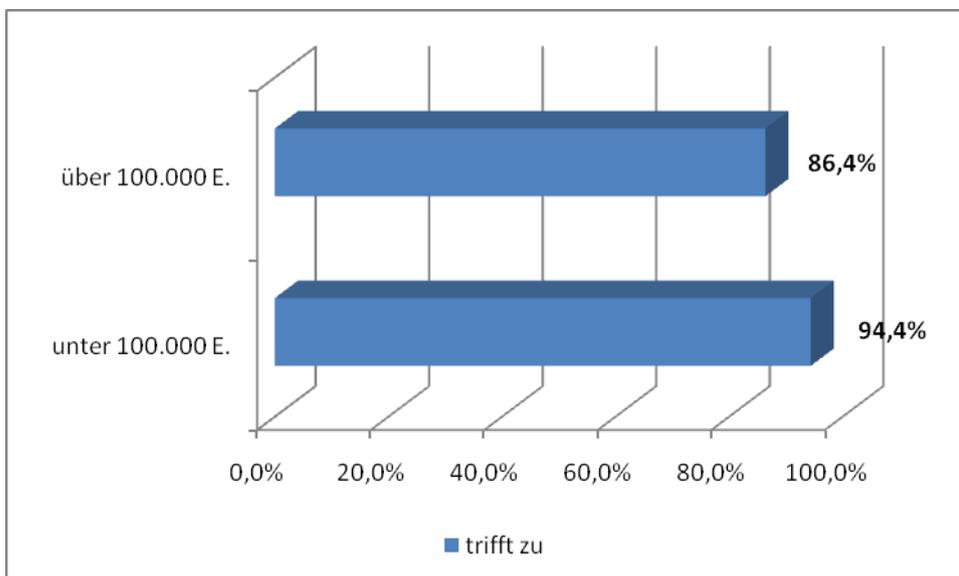
Großstädten geben die Befragten an, dass bei gegenläufigen Mehrheitsverhältnissen im Stadtrat (die sogenannte Kohabitation) häufig Blockadesituationen drohen.

**Abbildung 17: Blockadegefahren bei Kohabitation**



Quelle: Umfrage zur Auswirkung der Sperrklausel 2009; eigene Berechnungen.

**Abbildung 18: Entscheidungen in Ratssitzung sind weitgehend „Formsache“**



Quelle: Umfrage zur Auswirkung der Sperrklausel 2009; eigene Berechnungen.

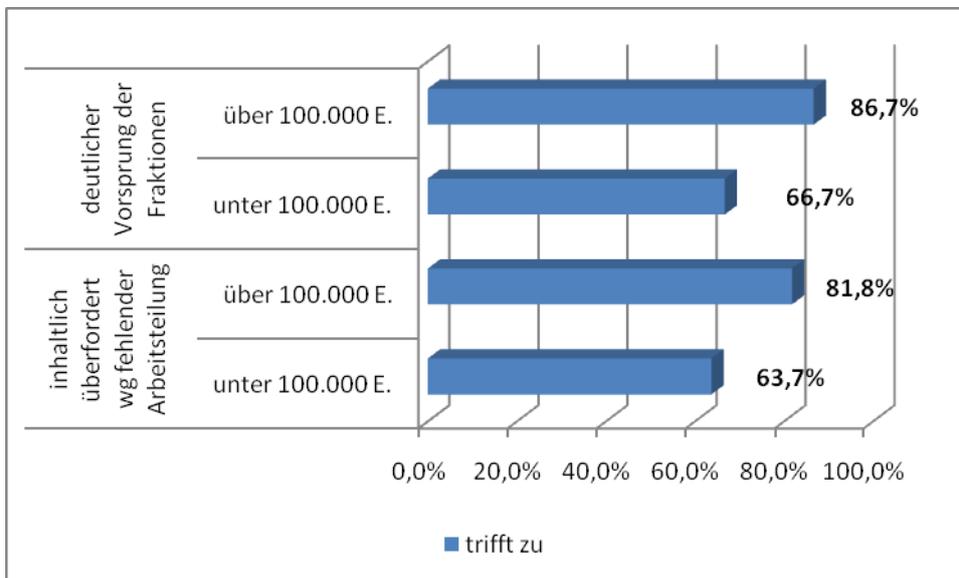
Diese konkurrenzdemokratische Strukturierung der Stadträte in NRW ist zudem daran ablesbar, dass die Befragten überwiegend angeben, dass die Entscheidungen in Ratssitzungen weitgehend „Formsache“ sind. Die wesentlichen Vorentscheidungen werden danach in den Fraktionen und Ausschüssen getroffen. Wer in Koalitions- und Aus-

schussverhandlungen nicht einbezogen wird, hat danach nur wenige Einflusschancen. Diskussionen im Stadtrat dienen eher der Darstellung unterschiedlicher Positionen, als dass sie Einfluss auf die Entscheidungen haben können.

#### 4.4 CHARAKTERISTIKA UND STRATEGIEN DER GRUPPIERUNGEN OHNE FRAKTIONSSTATUS

Unter Berücksichtigung dieser konkurrenzdemokratischen Entscheidungsmuster stellt sich die Frage, wie die kleineren Gruppierungen versuchen, sich in die kommunalen Beratungs- und Entscheidungsprozesse einzubringen. Dabei ist es bemerkenswert, dass 46,4% der Befragten feststellen, dass die Gruppierungen an den meisten Ausschusssitzungen, in denen sie nicht Mitglied sind, auch nicht als Zuhörer teilnehmen. Die Gruppen ohne Fraktionsstatus werden ebenfalls nicht in die zentralen Verhandlungen vor der Ratssitzung einbezogen. So geben knapp 70% der Befragten an, dass die Gruppierungen bei der Mehrheitsbildung vor der Ratssitzung in der Regel außen vor bleiben. Damit reduzieren sich nicht nur ihre Einflusschancen, sondern es dürfte ihnen auch schwerer fallen, die zur Positionsbestimmung in den Ratssitzungen notwendigen Sachinformationen zu erhalten und zu verarbeiten. Gerade in den Großstädten mit dementsprechender Entscheidungskomplexität geben die Befragten an, dass die Gruppierungen aufgrund der nur gering möglichen Arbeitsteilung inhaltlich häufig überfordert sind und ein deutlicher Informationsvorsprung der Fraktionen gegenüber diesen Gruppierungen konstatiert werden muss (vgl. Abbildung 19).

**Abbildung 19: Informationsniveau der Gruppierungen**

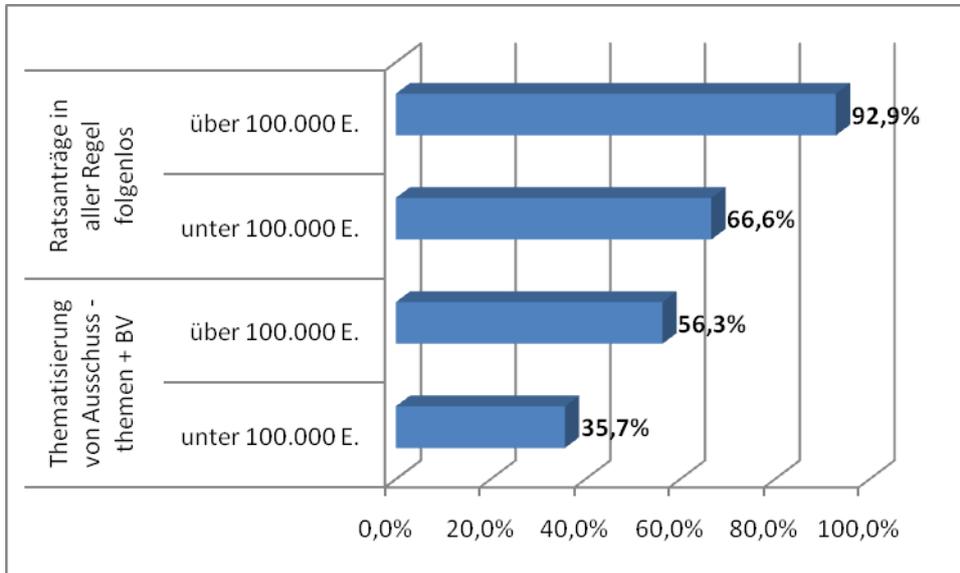


Quelle: Umfrage zur Auswirkung der Sperrklausel 2009; eigene Berechnungen.

Zu diesem Gesamtbild passt, dass die von den Gruppierungen gestellten Anträge gerade in den Großstadtparlamenten in der Regel folgenlos bleiben (vgl. Abbildung 20). Sie können häufiger die jahrzehntelang eingespielte Arbeitsteilung zwischen Ausschüssen, Bezirksvertretungen und Ratsplenum nicht akzeptieren bzw. durch ihre Binnenstruktur angemessen abbilden und versuchen im Stadtrat die Debatten der Ausschüsse zu wie-

derholen, was zu einer deutlichen Verlängerung der Ratssitzungen ohne Veränderung der Beschlussvorlagen führen dürfte.

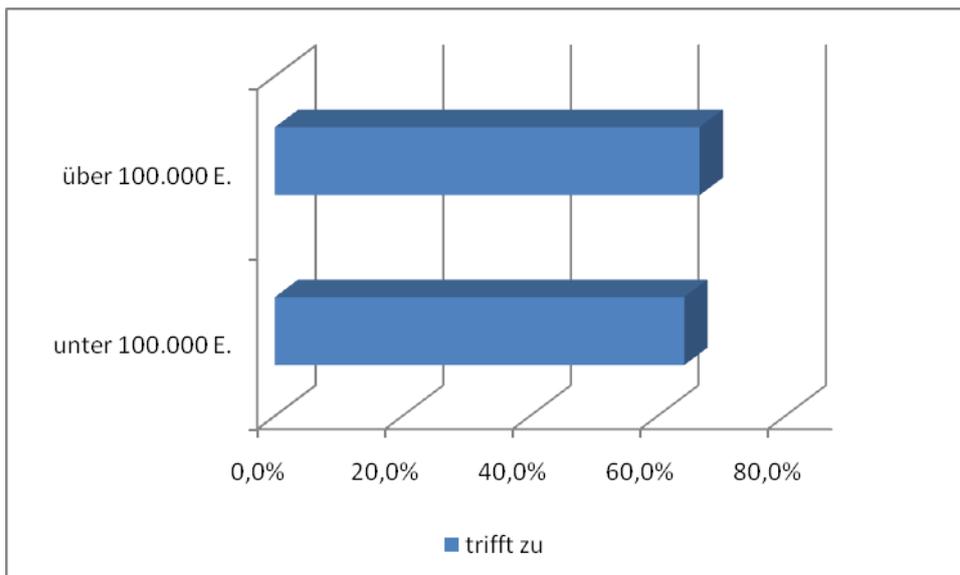
**Abbildung 20: Verhalten und Erfolg der Gruppierungen im Kommunalparlament**



Quelle: Umfrage zur Auswirkung der Sperrklausel 2009; eigene Berechnungen.

Vor diesem Hintergrund verwundert es auch nur wenig, dass die Mehrheit der Befragten aufgrund der Charakteristika dieser Gruppierungen sie prinzipiell nicht als koalitionsfähig einstufen (vgl. Abbildung 21). Ein nicht unbeträchtlicher Teil der Ratsmitglieder ist

**Abbildung 21: Gruppierungen sind prinzipiell nicht koalitionsfähig**



Quelle: Umfrage zur Auswirkung der Sperrklausel 2009; Eigene Berechnungen.

also nach dem Fall der 5%-Hürde kaum in Koalitionen - gerade für den Bürgermeister - einbindbar. Diese dürften aufgrund des geringen Einbezugs in Verhandlungen und der aus der kaum möglichen Arbeitsteilung resultierenden inhaltlichen Überforderung eher zu gelegentlichen Misstrauensvoten gegenüber der Verwaltung zur Verfügung stehen, als für dauerhafte, positiv gestaltende Mehrheiten. Bei den zunehmend knappen Ratsmehrheiten in den Großstädten resultieren hieraus erhebliche Blockadegefahren.

#### 4.5 WIRKUNG DES FRAGMENTIERUNGSGRADS AUF DEN KOMMUNALEN ENTSCHEIDUNGSPROZESS

Hinsichtlich des Zeitaufwands für Ratssitzungen ergab sich in unserer Umfrage wie erwartet ein klarer Zusammenhang mit dem Fragmentierungsgrad der Kommunalparlamente (vgl. Abbildung 22). Kommunen mit keiner bzw. leichter Fragmentierung haben deutlich kürzere Sitzungszeiten als diejenigen mit ausgeprägter Fragmentierung. Hier scheint der Fragmentierungsgrad neben der Gemeindegröße eindeutig Einfluss zu nehmen. In der Gesamtbetrachtung beläuft sich die Sitzungszeit bei den meisten Räten auf zwei bis drei Stunden, allerdings kristallisiert sich in der Differenzierung zwischen keiner/leichter Fragmentierung einerseits und deutlicher/starker andererseits eine Erhöhung der Dauer heraus. Dies spiegelt sich in der Betrachtung der Mittelwerte wider: Tendieren erstere zu einer Sitzungsdauer von zwei bis vier Stunden (vgl. Mittelwert 2,0 und 2,7), beläuft sich die Sitzungszeit bei letzteren bei drei bis vier Stunden (vgl. Mittelwert 3,3 und 3,2). Dies liegt deutlich über der durchschnittlichen Sitzungszeit von unter drei Stunden.

**Abbildung 22: Durchschnittliche Dauer der Ratssitzungen nach Fragmentierungsgrad**

	<b>keine Fragmentierung (1-4)</b>	<b>leichte Fragmentierung (5-6)</b>	<b>deutliche Fragmentierung (7-8)</b>	<b>starke Fragmentierung (über 9)</b>	<b>Gesamt</b>
1 bis unter 2 Stunden	1 20,0%	4 13,3%	3 15,0%	0	8 13,1%
2 bis unter 3 Stunden	3 60,0%	13 43,3%	5 25,0%	1 16,6%	22 36,1%
3 bis unter 4 Stunden	1 20,0%	5 16,7%	3 15,0%	4 66,7%	13 21,3%
4 bis unter 5 Stunden	0	6 20,0%	3 15,0%	0	9 14,6%
5 bis unter 6 Stunden	0	1 3,3%	4 20,0%	1 16,6%	6 9,8%
Mehr als 6 Stunden	0	1 3,3%	2 10%	0	3 4,9%
<b>Gesamt Mittelwerte</b>	<b>5 2,0</b>	<b>30 2,7</b>	<b>20 3,3</b>	<b>6 3,2</b>	<b>61 2,9</b>

Quelle: Umfrage zur Auswirkung der Sperrklausel 2009; Eigene Berechnungen.

**Abbildung 23: Veränderung der Sitzungsdauer seit der letzten Wahl**

Sitzungsdauer	Häufigkeit	Prozent
deutlich länger	5	8,2
etwas länger	14	<b>23,0</b>
Nein	30	<b>49,2</b>
etwas kürzer	6	9,8
deutlich kürzer	1	1,6
nicht beurteilt	4	6,6
Fehlend	1	1,6
Gesamt	61	100,0

Quelle: Umfrage zur Auswirkung der Sperrklausel 2009; Eigene Berechnungen.

Insgesamt geben 49,2% der befragten Kommunen an, dass die Sitzungszeiten im Vergleich mit der Vergangenheit gleich geblieben seien (vgl. Abbildung 23). Dennoch kommt es in rund einem Drittel der Kommunen (31,7%) zu längere Sitzungszeiten. Auch hier ist ein deutlicher Zusammenhang mit dem Fragmentierungsgrad zu beobachten, was auch darauf zurückgeführt werden kann, dass Gruppierungen ohne Fraktionsstatus häufig Ausschuss- und Bezirksthemen im Ratsplenum thematisieren (vgl. Abbildung 24).

Betrachtet man die durchschnittlichen Veränderungen in den Sitzungszeiten getrennt nach dem Fragmentierungsgrad ergibt sich ein noch deutlicheres Bild (vgl. Abbildung 25). Während sich die Sitzungszeit bei Kommunen ohne Fragmentierung um durchschnittlich siebeneinhalb Minuten verkürzt hat, so verlängerte sie sich bei allen anderen Fragmentierungsgraden. Am auffälligsten ist hier die Gruppe der deutlich fragmentierten Kommunen. Im Mittel verlängerte sich deren Zeit um 21 Minuten. Teilweise übersteigt die durchschnittliche Verlängerung eine Stunde. Man kann wohl annehmen, dass

**Abbildung 24: Veränderung der Sitzungsdauer nach Fragmentierungsgrad**

Dauer der Sitzungen	keine Fragmentierung (1-4)	leichte Fragmentierung (5-6)	deutliche Fragmentierung (7-8)	starke Fragmentierung (über 9)	Gesamt
deutlich länger	0	4 13,3%	1 5,3%	0	5 8,3%
etwas länger	0	4 13,3%	7 <b>36,8%</b>	3 <b>50,0%</b>	14 23,3%
Nein	4 <b>80,0%</b>	17 <b>56,7%</b>	7 36,8%	2 33,3	30 50,0%
etwas kürzer	1 20,0%	4 13,3%	1 5,3%	0	6 10,0%
deutlich kürzer	0	0	1 5,3%	0	1 1,7%
nicht beurteilt	0	1 3,33%	2 10,5%	1 16,6%	4 6,7%
Gesamt	5	30	19	6	60

Quelle: Umfrage zur Auswirkung der Sperrklausel 2009; Eigene Berechnungen.

dadurch die sehr prekäre Ehrenamtlichkeit der Ratsmitglieder weiter in Frage gestellt wird bzw. dass hierdurch sich das Diskussionsklima verschlechtern kann, zumal wenn im Ratsplenum häufiger längst in den Fachausschüssen abgestimmte Sachverhalte wieder thematisiert werden.

**Abbildung 25: Veränderung der Sitzungsdauer nach Fragmentierungsgrad (in Minuten)**

Fragmentierungsgrad	Mittelwert	N	% der Gesamtanzahl
keine Fragmentierung (1-4)	-7,50	4	8,7%
leichte Fragmentierung (5-6)	10,38	26	56,5%
deutliche Fragmentierung (7-8)	<b>21,25</b>	12	26,1%
starke Fragmentierung (über 9)	15,00	4	8,7%
Insgesamt	12,07	46	100,0%

Quelle: Umfrage zur Auswirkung der Sperrklausel 2009; Eigene Berechnungen.

Als ein weiterer Indikator für eine stärkere Belastung der Ratsarbeit durch die Fragmentierung der Räte kann die Zahl der in den Rat eingebrachten Anfragen herangezogen werden. Diese ist in rund 45% der befragten Städte angestiegen (vgl. Abbildung 26).

**Abbildung 26: Veränderungen der Anfragen seit der letzten Wahl**

	Häufigkeit	Prozent
deutlich mehr	15	<b>24,6</b>
etwas mehr	12	19,7
Nein	25	<b>41,0</b>
etwas weniger	2	3,3
deutlich weniger	1	1,6
nicht beurteilt	4	6,6
Fehlend	2	3,3
Gesamt	61	100,0

Quelle: Umfrage zur Auswirkung der Sperrklausel 2009; Eigene Berechnungen.

Vergleicht man die Anzahl der Anfragen nach dem Fragmentierungsgrad, ergibt sich auch hier einen deutlichen Einfluss der Fragmentierung (vgl. Abbildung 27). Bei mehr als die Hälfte der deutlich und stark fragmentierten Kommunen hat sich die Anzahl der Anfragen merklich erhöht, wohingegen die weniger oder gar nicht fragmentierten Kommunen kaum Veränderungen wahrnehmen. Angesichts der geringen Einflussmöglichkeiten und des niedrigeren Informationsniveaus ist es sicherlich verständlich, wenn Gruppierungen ohne Fraktionsstatus häufiger auf Anfragen zurückgreifen. Aber auch in diesem Fall gilt nicht, das fragen „nichts kostet“, sondern hierdurch dürften nicht unerhebliche administrative Kapazitäten gebunden werden, ohne dass daraus in der Regel andere inhaltliche Beschlüsse resultieren.

**Abbildung 27: Veränderungen der Anfragen nach Fragmentierungsgrad**

Zahl der Anfragen	keine Fragmentierung (1-4)	leichte Fragmentierung (5-6)	deutliche Fragmentierung (7-8)	starke Fragmentierung (über 9)	Gesamt
deutlich mehr	0	8 26,7%	5 <b>27,8%</b>	2 <b>33,3%</b>	15 25,4%
etwas mehr	1 20,0%	4 13,3%	5 <b>27,8%</b>	2 <b>33,3%</b>	12 20,3%
nein	4 <b>80,0%</b>	15 <b>50,0%</b>	5 <b>27,8%</b>	1 16,7%	25 42,4%
etwas weniger	0	1 3,3%	1 5,6%	0	2 3,4%
deutlich weniger	0	1 3,3%	0	0	1 1,7%
nicht beurteilt	0	1 3,3%	2 11,1%	1 16,7%	4 6,8%
Gesamt	5	30	18	6	59

Quelle: Umfrage zur Auswirkung der Sperrklausel 2009; Eigene Berechnungen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Grad der Fragmentierung deutlichen Einfluss auf die Arbeitsweise der Räte hat. In beiden Fällen – Zeitdimension und Anfragenhöhe – hat sich die Anzahl der Fraktionen/Gruppierungen/Einzelpersonen direkt auf die Arbeitsweise ausgewirkt. Steigt der Grad der Fragmentierung, steigt ebenfalls der Grad des Arbeitsaufwands.

Abschließend soll noch mal anhand der Befragungsdaten der Frage nachgegangen werden, ob die beobachtbare Zunahme von Fraktionen und Gruppierungen ohne Fraktionsstatus zu einer Veränderung der Mehrheitsverhältnisse der Räte geführt haben (vgl. Abbildung 28). In über einem Viertel der befragten Räte ist derzeit keine eindeutige Mehrheit (bzw. wechselnde Mehrheiten) zu beobachten, wobei nach allen Untersuchungen traditionell die Parteien unter allen Umständen versuchen, Koalitionen in den nordrhein-westfälischen Großstadtparlamenten zu realisieren (vgl. z. B. Ober 2008). Es wird deutlich, dass ein *hoher Fragmentierungsgrad häufiger mit uneindeutigen Mehrheiten einhergeht*. Eine Zusammenarbeit mit Gruppierungen sei es mit oder ohne schriftlichen Vereinbarungen findet im Übrigen nur in 4 Fällen statt, wie dies bereits vor dem Hintergrund ihrer Binnenstruktur und Strategien zu erwarten war.

**Abbildung 28: Mehrheitsverhältnisse nach Fragmentierungsgrad**

Mehrheitsverhältnisse	keine Fragmen- tierung (1-4)	leichte Fragmen- tierung (5- 6)	deutliche Fragmen- tierung (7-8)	starke Frag- mentie- rung (über 9)	Ge- samt
keine bzw. stetig wechselnde Mehrheiten	1 20,0%	7 23,3%	7 35,0%	2 33,3%	17 27,9%
absolute Mehrheit einer Fraktion	3 60,0%	7 23,3%	1 5,0%	0 ,0%	11 18,0%
dauerh. Zusammenarbeit zw. Fraktionen (o. schriftl. Vereinb)	0 ,0%	7 23,3%	4 20,0%	1 16,7%	12 19,7%
dauerh. Zusammenarbeit zw. Frakt. & Grupp. (o. schrift.)	0 ,0%	1 3,3%	1 5,0%	2 33,3%	4 6,6%
dauerh. Zusammenarbeit mit Koalitionsvertrag zw. Fraktionen	1 20,0%	8 26,7%	7 35,0%	1 16,7%	17 27,9%
Gesamt	5	30	20	6	61

Quelle: Umfrage zur Auswirkung der Sperrklausel 2009; Eigene Berechnungen.

## 5 ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schon früh hat sich das Bundesverfassungsgericht mit der Verfassungskonformität von Sperrklauseln im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht intensiv befasst und verdeutlicht, dass es hierbei juristisch vorwiegend um einen Abwägungsprozess des Grundsatzes der Wahlgleichheit mit dem der Funktionsfähigkeit der Volksvertretungen geht. Die Funktionsfähigkeit könne durch eine Zersplitterung des Parlaments gefährdet werden. Im Extremfall sei die Bildung einer mehrheits- und aktionsfähigen Regierung unmöglich. „Klare und ihrer Verantwortung für das Gesamtwohl bewusste Mehrheiten in einer Volksvertretung sind aber für eine Bewältigung der ihr gestellten Aufgabe unentbehrlich“ (BVerfGE 51,222). In diesem Abwägungsprozess kam das Bundesverfassungsgericht zunächst für die nordrhein-westfälischen Kommunen zu der Einschätzung, dass die 5%-Sperrklausel zulässig ist.

In der hier von uns vorgelegten Untersuchung über die Auswirkungen der Abschaffung der kommunalen 5%-Sperrklausel in NRW können wir diese Auffassung zur Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretung insbesondere in den Großstädten auf breiter empirischer Basis nur bestätigen. Hier nahm die Zahl der Ratsfraktionen sowie der Gruppierungen und Einzelbewerber ohne Fraktionsstatus durchschnittlich um jeweils vier pro Stadt zu. Ausgehend von durchschnittlich unter 4 Fraktionen und Gruppierungen in 1999, sind es aktuell knapp 8 Fraktionen und Gruppierungen im Kommunalparlament der typischen nordrhein-westfälischen Großstadt. Diese starke Fragmentierung der Kommunalparlamente dürfte sich mit der Durchsetzung des 5-Parteiensystems auf der Bundesebene (im Vergleich noch zu einem 3-Parteiensystem zur Zeit der früheren Urteile des Bundesverfassungsgerichts) bei der nächsten Kommunalwahl noch forcieren, insbesondere wenn auf einem eigenständigen Kommunalwahltermin bestanden wird.

In den nordrhein-westfälischen Großstädten wird es durch den Einzug der vielen kleinen Gruppierungen erheblich erschwert klare Mehrheiten und Koalitionen zu bilden, weil sie auch aufgrund ihrer Binnenstrukturen als kaum koalitionsfähig gelten müssen, wie wir empirisch aus unterschiedlichen Perspektiven dargelegt haben. Positive gestaltende, bewusste Mehrheiten in den Kommunalvertretungen und eine aktionsfähige kommunale Regierung werden hierdurch nachhaltig in den Großstädten gefährdet. Dass die Abschaffung der Sperrklausel in Großstädten die Effizienz und Effektivität kommunalen Regierens gefährdet, ist gerade für Nordrhein-Westfalen ein sehr ernstzunehmender empirischer Befund. Fast die Hälfte der Bürger ist von den Leistungen der politischen Systeme dieser Städte abhängig. NRW stellt die Hälfte aller Großstädte in den alten Bundesländern und kommunalrechtliche Rahmenbedingungen müssen damit in NRW mit den hier vorzufindenden politischen Entscheidungsmustern kompatibel sein.

Dass die Probleme in den Großstädten besonders zunehmen ist erstens darauf zurückzuführen, dass aufgrund der hohen Anzahl der Ratsmandate die sog. faktische Sperrklausel fast überhaupt nicht greift. Jede neue Gruppierung, die hier kandidieren möchte, hat weitgehend unabhängig von ihrer Bekanntheit, ihrem Personal und Programmatik fast ein Ratsmandat sicher, was wiederum den Kandidaturanreiz massiv erhöht. Zweitens sind in Großstädten die Parlamente weitgehend konkurrenzdemokratisch strukturiert, mit der Folge, dass starke Fragmentierung zu besonders ausgeprägten Problemen bei der Mehrheitsbildung und Regierungsfähigkeit führt.

Für die nordrhein-westfälischen Großstädte gilt zudem, dass der Stadtrat deutlich mehr rechtliche Kompetenzen hat als in den meisten anderen Bundesländern. Der Stadtrat kann durch Allzuständigkeit und Rückholrecht in viele Bereiche der Kommunalverwaltung tief eingreifen und die Kompetenzen des hauptamtlichen Oberbürgermeisters durch Zuständigkeitsordnung und die Wahl von Beigeordneten und die Definition ihrer Geschäftsfelder maßgeblich einschränken. Verfügt der Oberbürgermeister im Kommunalparlament nicht über eine eigene, zuverlässige Mehrheit, muss er bei unklaren Mehrheitsverhältnissen immer damit rechnen, dass sich fallweise eine „Mobbingkoalition“ gegen ihn bildet. In diesen empirisch gut dokumentierten Fällen blockieren sich Rat und Oberbürgermeister gegenseitig und die Bildung einer mehrheits- und aktionsfähigen Regierung ist unmöglich, selbst wenn die Kommunalaufsicht bei diesen Kohabitationskonflikten stark eingreift. Die Vorstellung, dass die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters bereits „Bestand und Funktion der gemeindlichen Verwaltungsorgane gesichert“ (BayVerfGH 7/04) hat, *trifft empirisch auf die nordrhein-westfälischen Kommunen gerade nicht zu*. Die Verwaltung und Verwaltungsführung kann nicht weitgehend unabhängig von den konkurrenzdemokratischen Kommunalparlamenten in NRW „funktionieren“. Der Bürgermeister ist in diesen Konstellationen, anders als in vielen baden-württembergischen Kommunen auch nicht in der Lage seine eigenen Mehrheiten unabhängig von seiner Parteizugehörigkeit zu suchen. Er wird in den mittleren und größeren Kommunen eindeutig einer Partei zugerechnet und nicht als über den Parteien stehender Moderator oder Regent akzeptiert. Kann er sich nicht auf eine Koalition seiner Partei im Kommunalparlament stützen, was durch den Fall der 5%-Hürde deutlich erschwert worden ist und mit der Entkoppelung von Rats- und Bürgermeisterwahl zukünftig noch unwahrscheinlicher werden dürfte, dann ist er den Angriffen der anderen Parteien in der konkurrenzdemokratischen Ratsarena relativ hilflos ausgeliefert.

Die rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen (starke Ratskompetenzen, Verhältniswahlrecht mit starren Listen, Dominanz extrem großer Kommunen und pfadabhängige konkurrenzdemokratische Entscheidungsmuster) führen also dazu, dass auch nach der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters die Mehrheitsverhältnisse im Kommunalparlament empirisch nicht unwichtiger geworden sind, wie dies in der juristischen Literatur bei einer lediglich formalen Betrachtungsweise erwartet wird und hierin letztlich die zentrale Argumentationsbasis gesehen wird für die stark gewandelte Verfassungsgerichtsprechung zu kommunalen Sperrklauseln. Die Entscheidungsmuster und die damit grundsätzlich zu erwartenden Probleme bei unklaren Mehrheiten und zersplitterten Kommunalparlamenten haben sich im Zeitablauf in den nordrhein-westfälischen Großstädten also kaum verändert, wie es zur Legitimation der veränderten Verfassungsgerichtssprechung in der juristischen Literatur angenommen wird.

Deutlich wurde in unserer Umfrage, dass die Fragmentierung der Räte zudem zu einer geringeren Sitzungs- und Verwaltungseffizienz führt, ohne dass durch die eingezogenen Gruppierungen neue inhaltliche Impulse in Form von Ratsentscheidungen zu konstatieren sind. Die Ratssitzungen haben sich in den größeren Kommunen durch die Abschaffung der Sperrklauseln maßgeblich verlängert. Gruppierungen ohne Fraktionsstatus thematisieren in den Ratssitzungen häufiger Angelegenheiten der Fachausschüsse und Bezirksvertretungen, in denen sie sich kaum einbringen (können). Durch diese Verlängerung des Beratungsprozesses ohne substantielle inhaltliche Veränderung der Be-

schlussfassung wird die in den Großstädten prekäre Ehrenamtlichkeit des Ratsmandates weiter in Frage gestellt.

Dabei ist es kein Zufall, dass die kleinen Gruppierungen kaum ihrer Programmatik entsprechende inhaltliche Innovationen durchsetzen können. Die Beratungen und Verhandlungen sind in der Regel bei konkurrenzdemokratischen Konstellationen abgeschlossen, wenn die Sitzungsvorlagen in den Stadtrat kommen. Im Stadtrat werden dann nur noch die unterschiedlichen Positionen verkündet, während zuvor in den Ausschussberatungen, aus denen diese Gruppierungen häufig exkludiert sind, durch fachliche Argumente und stärkerer konsensualer Orientierung auch kleinere Fraktionen durchaus starken Einfluss nehmen können. Bei knappen Mehrheiten können kleinere Gruppierungen zwar Anliegen der Verwaltung und Fraktionen im Rat blockieren, aber sie können bei den konkurrenzdemokratischen Entscheidungsmuster in den nordrhein-westfälischen Großstädten kaum ihre Programmatik durch eigene Ratsanträge umsetzen. Zugleich sind die Gruppierungen aufgrund der nur begrenzt möglichen Arbeitsteilung deutlich schlechter informiert als die Fraktionen und haben kaum hauptamtliche Unterstützung für die Ratsarbeit in den eigenen Reihen, so dass sie auch aus diesen Gründen nur schwer inhaltliche Impulse setzen können.

Dieser empirische Befund sollte auch dazu führen, den Grundsatz der Wahlgleichheit, der in der Verfassungsgerichtsprechung eine zentrale Bedeutung hat, zu hinterfragen. Unzweifelhaft ist es wichtig, dass die Wählerstimmen möglichst in gleichem Maße bei der Sitzverteilung im Kommunalparlament Berücksichtigung finden. Allerdings kommt es bei der Beurteilung der Input-Legitimität eines Wahlsystems auch darauf an, dass die gewählten Gruppierungen *tatsächlich* im Parlament die Interessen ihrer Wähler effektiv vertreten können und dass die Wählerschaft potentiell auch nach einer Legislaturperiode beurteilen kann, ob die Gruppierungen und Fraktionen sich bemüht haben, die Wahlversprechen einzulösen. Nur durch diese Rückkoppelungsschleife ist in der repräsentativen Demokratie substanzielle Repräsentation über die Kontrolle der zeitlich limitierten Macht durch die Wählerschaft realisierbar (Rosenberger / Seeber 2008: 18f.). Dies wird durch den Fall der 5%-Hürde in den nordrhein-westfälischen Großstädten aber erheblich erschwert. Nicht nur, dass hierdurch unklare Mehrheitsverhältnisse und damit unklare Verantwortlichkeiten forciert wurden, sondern die hierdurch eingezogenen kleinen Gruppierungen können kaum effektiv das Votum ihrer Wählerschaft in die Kommunalparlamente einbringen. Erschwerend kommt hinzu, dass diese Gruppierungen sich nicht selten zu immer wieder neuen Fraktionen zusammenschließen, um an den Zuwendungen partizipieren zu können, während die gemeinsame inhaltliche Basis dieser neuen Fraktionen nicht selten unklar bleibt. Deshalb ist es der Wählerschaft selbst bei starkem politischem Interesse kaum möglich, die Arbeit der ursprünglich gewählten Gruppierungen zu beurteilen und damit zu kontrollieren. Die Wählerstimmen werden zwar bei der Sitzverteilung in den Großstädten in gleichem Maße berücksichtigt, aber sie werden nur sehr ungleich effektiv repräsentiert. Damit könnte der Kontroll- und Wettbewerbsmechanismus der repräsentativen Demokratie ausgehöhlt werden.

Aus den in diesem Gutachten empirisch dargelegten Problemen der zunehmenden Fragmentierung der nordrhein-westfälischen Großstadtparlamente im Zuge der Abschaffung der 5%-Hürde resultiert unmittelbarer Handlungsbedarf für den Landesgesetzgeber. Eine einheitliche gesetzliche Sperrklausel von 2,5% im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht könnte die Fragmentierung und Zersplitterung der

Großstadtparlamente maßgeblich reduzieren, ohne dass in den unteren bis mittleren Gemeindegrößenklassen der Grundsatz der Wahlgleichheit signifikant eingeschränkt würde. In diesen Gemeindegrößenklassen führte die Aufhebung gesetzlicher Sperrklauseln zu weniger Problemen in den Kommunalparlamenten, auch weil hier im stärkeren Maße die faktische Sperrklausel wirkt. Eine einheitliche Sperrklausel von 2,5% liegt kaum über dieser faktischen Sperrklausel in kleineren und mittleren Kommunen und würde damit den hier deutlich geringeren Problemen der Fragmentierung angemessen Rechnung tragen.

Als kurzfristige Maßnahme kann zudem dem Landesgesetzgeber empfohlen werden, die Kommunalwahl 2009 mit der Bundestagswahl zusammenzulegen. Die starke Fragmentierung der Kommunalparlamente in den Großstädten dürfte sich bei der nächsten Kommunalwahl noch forcieren, insbesondere wenn auf einem eigenständigen Kommunalwahltermin bestanden wird, der die Wahlbeteiligung deutlich senken wird. Ein einheitlicher Wahltermin würde zu einer deutlich höheren Wahlbeteiligung bei der Kommunalwahl führen und damit eine Konzentration des Parteiensystems und Ratszusammensetzung begünstigen. Auch im Hinblick auf die demokratische Legitimation der Kommunalpolitik scheint eine höhere Wahlbeteiligung unbedingt erstrebenswert. Innerhalb von nur 16 Jahren ist die kommunale Wahlbeteiligung von 71% auf 48,8% in den alten Bundesländern gesunken, während die Beteiligung bei Bundestagswahlen in diesem Zeitraum konstant blieb. Deshalb ist die vorgesehene künftige Zusammenlegung von Kommunal- und Europawahlen ein sinnvoller Vorschlag. Allerdings sollte nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichtes, die in diesem Jahr diese Zusammenlegung unmöglich macht, ein gemeinsamer Termin von Kommunalwahl und Bundestagswahl in diesem Jahr erfolgen, nicht nur um Kosten zu sparen, sondern vor allem um die demokratische Beteiligung und die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen zu erhöhen.

## LITERATURHINWEISE

- Andersen, Uwe 1998: Die kommunale Verfassungsrevolution – die neue nordrhein-westfälische Gemeindeordnung, in: ders. (Hg.): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Köln: 46-66.
- Andersen, Uwe 2000: Wahlen auf kommunaler Ebene – eigenständig? in: Politische Bildung 3/2000: 76-93.
- Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.) 2002: Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen.
- Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer / Gehne, David 2002: Die Uraufführung – Analyse der ersten Direktwahl der Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen 1999, in: Bogumil, Jörg (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen: 183-201.
- Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer / Gehne, David 2004: Kommunalwahlratgeber NRW, Düsseldorf.
- Arnim, Hans Herbert von 2000: Die Unhaltbarkeit der Fünfprozentklausel bei Kommunalwahlen nach der Reform der Kommunalverfassungen, in: Kirchhof, Paul et al. (Hg.): Staaten und Steuern, Heidelberg: 453-463.
- Arnim, Hans Herbert von 2002: Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der neunziger Jahre, in: Die Öffentliche Verwaltung 14/2002: 385-292.
- Banner, Gerhard 2006: Führung und Leistung der Kommune, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 45, 57-69.
- Bogumil, Jörg 2001: Modernisierung lokaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg 2002: Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Stationen der politik- und kommunalwissenschaftlichen Debatte, in: Bogumil, Jörg (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen: 7-51.
- Bogumil, Jörg / Gehne, David / Holtkamp, Lars 2003: Bürgermeister und Gemeindeordnungen im Leistungsvergleich, in: Eildienst Städtetag NRW 10/03: 337-339.
- Bogumil, Jörg/ Heinelt, Hubert (Hg.) 2005: Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policyorientierte Einführung, Wiesbaden.
- Bovermann, Rainer 1999: Die reformierte Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen – Welchen Unterschied machen institutionelle Arrangements in der Kommunalpolitik? Habilschr., Bochum.
- Bovermann, Rainer 2002: Kommunales Wahlverhalten zwischen Partei-, Themen- und Kandidatenorientierung in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen: 115-159.
- Daub, Dominic 2005: Zwischen Sach- und Parteiorientierung. Eine Studie zur Entwicklung kommunaler Konfliktregelungsmuster in Rheinland-Pfalz unter Berücksichtigung der Änderungen der institutionellen Rahmenbedingungen während der 1990er Jahre, unveröffentlichte Magisterarbeit, Hagen.
- Freitag, Markus / Vatter, Adrian (Hg.) 2008: Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich. Opladen.
- Gabriel, Oscar W. / Brettschneider, Frank / Vetter, Angelika (Hg.) 1997: Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt, Opladen.
- Gehne, David 2008: Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen, Diss., Wiesbaden..
- Gehne, David / Holtkamp, Lars 2005: Fraktionsvorsitzende und Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg, in: Bogumil, Jörg/ Heinelt, Hubert (Hg.): Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden: 87-141.

- Gissendanner, Scott 2005: Rekrutierung, Wahl und Wirkung direkt gewählter Bürgermeister in Niedersachsen, in: Haus, Michael (Hg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland, Wiesbaden: 85-109.
- Heinig, Hans Michael / Morlok, Martin 2000: Konkurrenz belebt das Geschäft! Zur Problematik der 5%-Klausel im Kommunalwahlrecht, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 2/00: 371-384.
- Holtkamp, Lars 2002: Kommunale Haushaltspolitik in den 90er Jahren – Der Wandel von polity, politics und policy, in: Bogumil, Jörg (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen: 55-73.
- Holtkamp, Lars 2005: Ursachen der Reform der Kommunalverfassungen in den alten Bundesländern, in: Bogumil, Jörg / Heinelt, Hubert (Hg.): Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden: 13-32
- Holtkamp, Lars 2006: Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie - Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 47, 641-661.
- Holtkamp, Lars 2008a: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Habil-Schrift., Wiesbaden: VS-Verlag.
- Holtkamp, Lars 2008b: Modelle kommunaler Selbstverwaltung im Praxistest; in: Die Öffentliche Verwaltung 3/08, 94-101.
- Holtkamp, Lars 2009: Governancekonzepte in der Haushaltskrise, in: Verwaltung und Management, i. E.
- Holtkamp, Lars / Eimer, Thomas 2006: Totgesagte leben länger... Kommunale Wählergemeinschaften in Westdeutschland, in: Jun, Uwe / Kreikenbom, Henry / Neu, Viola (Hg.): Kleine Parteien im Aufwind, Frankfurt: 249-276.
- Holtkamp, Lars / Gehne, David 2002: Bürgermeisterkandidaten zwischen Verwaltungsprofis, Parteisoldaten und Schützenkönigen, in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen: 55-88.
- Holtkamp, Lars / Schnittke, Sonja 2008: Probleme grüner Bürgermeisterkandidaturen - Ohne Stichwahl keinen Stich? in: AKP 2/2008: 63-66.
- Holtmann, Everhard 1999: „Das Volk“ als örtlich aktivierte Bürgerschaft – Zur Praxis kommunaler Sachplebiszite, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 2/99: 187-211.
- Holtmann, Everhard 2004: Haben politische Parteien in der Kommunalpolitik noch eine Zukunft – Zur Vereinbarkeit parteienstaatlicher Konkurrenzdemokratie und kommunaler Selbstverwaltung, in: Die Zukunftsfähigkeit der Stadt in Vergangenheit und Gegenwart, Er-langer Forschungen, Sonderreihe Band 10: 225-245.
- Innenministerium NRW 2002: Kommissionsbericht über die Änderungsnotwendigkeiten der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Ipsen, Jörn 2007: Die Entwicklung der Kommunalverfassung in Deutschland, in: Mann, Thomas / Püttner, Günter (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, dritte, völlig neu bearbeitete Auflage, Berlin: 565-659.
- Kersting, Norbert 2004: Die Zukunft der lokalen Demokratie – Modernisierungs- und Reformmodelle, Frankfurt.
- Köser, Helmut 2000: Der Gemeinderat in Baden-Württemberg – Sozialprofil, Rekrutierung , Politikverständnis, in: Pfizer, Theodor / Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart: Kohlhammer, 153-170.
- Kost, Andreas / Wehling, Hans-Georg (Hg.) 2003: Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, Opladen.
- Krajewski, Markus 2008: Kommunalrechtliche Sperrklauseln im föderativen System, in: Die Öffentliche Verwaltung 9/08: 345-353.
- Lehmbruch, Gerhard 1991: Konkordanzdemokratie, in: Nohlen, Dieter (Hg.): Wörterbuch Staat und Politik, München: 311-316.

- Meyer, Hans 2007: Kommunalwahlrecht, in: Mann, Thomas / Püttner, Günter (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, dritte, völlig neu bearbeitete Auflage, Berlin: 391-457.
- Naßmacher, Hiltrud 2001: Die Bedeutung der Kommune und der Kommunalpolitik für den Aufstieg neuer Parteien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/01: 3-18.
- Naßmacher, Karl-Heinz 1998: Einflußfaktoren in der kommunalpolitischen Willensbildung, in: Andersen, Uwe (Hg.): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Köln: 121-141.
- Nienaber, Georg 2004: Direkt gewählte Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen, Münster.
- Nienaber, Georg / Winter, Torben 2003: Wie parlamentarisiert ist die Kommunalpolitik? Neue kommunalwissenschaftliche Analyse, in: Frey, Rainer / Munk, Nicole (Hg.): Politik und Verwaltung, Aachen: 85-102.
- Nohlen, Dieter 2000: Wahlrecht und Parteiensystem, 3. Auflage, Opladen.
- Ober, Katharina 2008: Schwarz-grüne Koalitionen in nordrhein-westfälischen Kommunen – Erfahrungen und Perspektiven, Baden-Baden.
- Pfizer, Theodor / Wehling, Hans-Georg 2000: Die Gemeinden und ihre Aufgaben, in: dies. (Hg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart: 9-22.
- Reiser, Marion 2006: Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik – Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten, Diss., Wiesbaden.
- Reiser, Marion 2007: Berufs- statt Feierabendparlamente? Eine vergleichende Untersuchung der Kommunalparlamente in deutschen Großstädten, in: Pähle, Katja / Reiser, Marion (Hg.): Lokale politische Eliten und Fragen der Legitimation, Baden-Baden: 45-60.
- Rosenberger, Sieglinde / Seeber, Gilg 2008: Wählen, Wien.
- Schulenburg, Klaus, 1999: Der Übergang zur neuen Kommunalverfassung – Implementation und erste Konsequenzen, in: Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung 4/99: 126-132.
- Simon, Klaus 1988: Repräsentative Demokratie in großen Städten, Forschungsberichte Konrad-Adenauer-Stiftung 65, Sankt-Augustin.
- Überall, Frank 2007: Der Klüngel in der politischen Kultur Kölns, Bonn.
- Vetter, Angelika 2008: Institutionen und lokale Wahlen, in: Vetter, Angelika (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden: 49-72.
- Wehling, Hans-Georg 1999a: Wer wird gewählt? Das Auswahlverhalten von Wählerinnen und Wählern bei Kommunalwahlen in Baden-Württemberg, in: Der Bürger im Staat 3/99: 180-183.
- Wehling, Hans-Georg 1999b: Parteien und Koalitionsbildung in den Kommunen, in: Sturm, Roland / Kropp, Sabine (Hg.): Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen, Baden-Baden: 180-196.

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Extremtypen repräsentativer Demokratie auf kommunaler Ebene _____	10
Abbildung 2: Anzahl der Gruppierungen in den Räten 1989-2004 _____	14
Abbildung 3: Prozentanteil der Mandatsträger von Parteien und Gruppierungen unter der 5% Hürde__	15
Abbildung 4: Anzahl und Verteilung der Ratsmandate unter der 5%-Hürde in den kreisfreien Städten__	16
Abbildung 5: Anzahl und Verteilung der Mandate unter der 5%-Hürde in den Kreisen _____	16
Abbildung 6: Ergebnisse der Wählergemeinschaften in den kreisfreien Städten NRW 1999/2004 _____	17
Abbildung 7: Stimmenanteile in den kreisfreien Städten_____	18
Abbildung 8: Wahlbeteiligung im Vergleich _____	19
Abbildung 9: Entwicklung der Stimmenanteile bei den Kommunalwahlen in NRW _____	20
Abbildung 10: Splitterparteien in den kreisfreien Städten 2004 am Beispiel aller Kandidaturen der Republikaner _____	20
Abbildung 11: Rücklaufquote nach Gemeindegröße _____	21
Abbildung 12: Rücklauf nach Parteizugehörigkeit _____	22
Abbildung 13: Entwicklung der Anzahl von Fraktionen und Gruppierungen ohne Fraktionsstatus _____	23
Abbildung 14: Zusammenschluss von Gruppierungen zu Fraktionen in der aktuellen Ratsperiode _____	24
Abbildung 15: Fragmentierungsgrad _____	26
Abbildung 16: Sind dauerhafte Mehrheitsverhältnisse unwichtiger geworden? _____	26
Abbildung 17: Blockadegefahren bei Kohabitation _____	27
Abbildung 18: Entscheidungen in Ratssitzung sind weitgehend „Formsache“ _____	27
Abbildung 19: Informationsniveau der Gruppierungen _____	28
Abbildung 20: Verhalten und Erfolg der Gruppierungen im Kommunalparlament _____	29
Abbildung 21: Gruppierungen sind prinzipiell nicht koalitionsfähig _____	29
Abbildung 22: Durchschnittliche Dauer der Ratssitzungen nach Fragmentierungsgrad _____	30
Abbildung 23: Veränderung der Sitzungsdauer seit der letzten Wahl _____	31
Abbildung 24: Veränderung der Sitzungsdauer nach Fragmentierungsgrad _____	31
Abbildung 25: Veränderung der Sitzungsdauer nach Fragmentierungsgrad (in Minuten) _____	32

<i>Abbildung 26: Veränderungen der Anfragen seit der letzten Wahl</i>	32
<i>Abbildung 27: Veränderungen der Anfragen nach Fragmentierungsgrad</i>	33
<i>Abbildung 28: Mehrheitsverhältnisse nach Fragmentierungsgrad</i>	34

## FRAGEBOGEN

### Umfrage „Auswirkungen der Aufhebung der Sperrklausel auf kommunaler Ebene“

Mit dieser Befragung soll ein Überblick über die Zusammensetzung und Arbeitsweise der kommunalen Vertretungskörperschaft nach Aufhebung der Sperrklausel gewonnen werden.

Ihre Antworten werden selbstverständlich vertraulich behandelt und nur in anonymisierter Form ausgewertet. Wir benötigen Ihre Antwort bis zum 31.01.2009.

Für Rückfragen steht Ihnen mein Mitarbeiter Benjamin Garske jederzeit gerne zur Verfügung. Sie erreichen ihn per E-Mail unter benjamin.garske@t-online.de oder telefonisch unter 0234/32-27851.

#### A. Zusammensetzung des Kommunalparlamentes

1. Wie viele Mitglieder hat der gegenwärtige Rat? \_\_\_\_\_

2. Wie viele Fraktionen und Gruppierungen sind in Ihrem Rat vertreten, wie viele waren es in den vorangegangenen Wahlperioden?

	1994-1999	1999-2004	Seit 2004
Anzahl der Fraktionen	_____	_____	_____
Anzahl der Gruppierungen bzw. Einzelpersonen ohne Fraktionsstatus	_____	_____	_____

3. Wie viele Fraktionen im Rat sind nach der Kommunalwahl 2004 erst durch den Zusammenschluss von Gruppierungen entstanden?

\_\_\_\_\_

4. Haben diese Zusammenschlüsse zu Fraktionen eine erkennbare gemeinsame inhaltliche Basis und eine fraktionsinterne Koordination?

Ja       Nein

5. Wie sehen die Mehrheitsverhältnisse im Rat in dieser Legislaturperiode seit 2004 aus? Bitte kreuzen Sie nur die zutreffendste Antwortvorgabe an.

- Keine bzw. stetig wechselnde Mehrheiten
- Absolute Mehrheit einer Fraktion
- Dauerhafte Zusammenarbeit zwischen einzelnen Fraktionen (ohne schriftliche Vereinbarung)
- Dauerhafte Zusammenarbeit zwischen einzelnen Fraktionen und Gruppierungen (ohne schriftliche Vereinbarung)
- Dauerhafte Zusammenarbeit mit Koalitionsvertrag zwischen Fraktionen
- Dauerhafte Zusammenarbeit mit Koalitionsvertrag zwischen Fraktionen und Gruppierungen

**6. Verfügt die Partei des Bürgermeisters / Oberbürgermeisters im Stadtrat über eine Mehrheit (absolute Mehrheit bzw. Mehrheit durch Koalition oder Zusammenarbeit)?**

- Ja       Nein       BM / OB ist parteilos

**B. Arbeitsweise und Entscheidungsprozesse**

**7. Wie lange dauert eine durchschnittliche Zusammenkunft des Rates ihrer Einschätzung nach?**

\_\_\_\_\_ Stunden

**8. Hat sich die durchschnittliche Sitzungsdauer seit der letzten Wahl verändert?**

- deutlich länger    etwas länger    nein    etwas kürzer    deutlich kürzer  
 kann ich nicht beurteilen

**Falls Sie dies einschätzen können: Wie viel länger bzw. kürzer dauert eine durchschnittliche Ratssitzung?**

\_\_\_\_\_ Minuten

**9. Hat sich die durchschnittliche Zahl der Anfragen seit der letzten Wahl verändert?**

- deutlich mehr    etwas mehr    nein    etwas weniger    deutlich weniger  
 kann ich nicht beurteilen

**10. Falls Sie diese Daten zur Verfügung haben: Wie viele Anfragen wurden seit Beginn der Wahlperiode im Durchschnitt pro Jahr eingereicht?**

\_\_\_\_\_

**11. Falls Sie diese Daten zur Verfügung haben: Wie viele Anfragen wurden in der Wahlperiode 1999-2004 im Durchschnitt pro Jahr eingereicht?**

\_\_\_\_\_

**12. Wie würden Sie die derzeitigen Entscheidungsmuster in Ihrer Stadt einschätzen?**

	Trifft völlig zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Kann ich nicht beurteilen
Wenn der BM / OB stark von der Richtigkeit einer Entscheidung überzeugt ist, schafft er es fast immer, auch die dafür nötigen Ratsmehrheiten zu finden.	<input type="checkbox"/>				
Die Beratungen in Ratssitzungen sind nur noch Formsache, da die Vorentscheidungen bereits in den Ausschüssen und in den Fraktionen getroffen werden.	<input type="checkbox"/>				
Positive Mehrheiten für notwendige Entscheidungen kommen im Stadtrat häufiger nicht zustande.	<input type="checkbox"/>				

**13. Wie würden Sie die derzeitigen Beratungs- und Entscheidungsmuster der Gruppierungen ohne Fraktionsstatus im Allgemeinen im Stadtrat einschätzen?**

	Trifft völlig zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Kann ich nicht beurteilen
Die Gruppierungen nehmen an den meisten Ausschusssitzungen nicht teil.	<input type="checkbox"/>				
Die Gruppierungen thematisieren in den Ratssitzungen Angelegenheiten der Ausschüsse und Bezirksvertretungen.	<input type="checkbox"/>				
Es kommt häufiger zu Konflikten bei der Aufstellung der Tagesordnung.	<input type="checkbox"/>				
Die Ratsanträge der Gruppierungen bleiben in aller Regel folgenlos, weil sie keine Mehrheit finden.	<input type="checkbox"/>				
Die Beteiligung weiterer Gruppierungen bereichert die lokale Demokratie.	<input type="checkbox"/>				
Aufgrund fehlender Arbeitsteilung sind die Ratsmitglieder kleiner Gruppierungen inhaltlich häufig überfordert.	<input type="checkbox"/>				
Es besteht ein deutlicher Informationsvorsprung der Fraktionen gegenüber kleineren Gruppierungen.	<input type="checkbox"/>				
Der Kontakt zu Bürgerinitiativen, Vereinen, etc. wird verbessert.	<input type="checkbox"/>				

**14. Zum Schluss möchten wir Sie nach Ihren allgemeinen Erfahrungswerten zum Zusammenspiel von direkt gewähltem Bürgermeister und Stadtrat fragen.**

	Trifft völlig zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Kann ich nicht beurteilen
Nach der Einführung der Direktwahl sind dauerhafte Ratsmehrheiten für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe deutlich unwichtiger geworden.	<input type="checkbox"/>				
Wenn dem Bürgermeister Mehrheitsfraktionen mit anderen parteipolitischen Färbungen gegenüberstehen, drohen häufig Blockadesituationen.	<input type="checkbox"/>				
Gruppierungen ohne Fraktionsstatus bleiben in der Regel bei der Mehrheitsbildung vor der Ratssitzung außen vor.	<input type="checkbox"/>				
Gruppierungen ohne Fraktionsstatus sind in der Regel kaum koalitionsfähig, weil sie dem Entscheidungsprozess in vielen Politikfeldern nicht richtig folgen können bzw. vorwiegend oppositionell orientiert sind.	<input type="checkbox"/>				

**C. Angaben zu Ihrer Kommune**

**15. Einwohnerzahl:**

- 50.000 bis 100.000       100.000 bis 200.000  
 200.000 bis 400.000       Über 400.000