

Flensburg, 30.01.2023

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Vorsitz MdL Jan Kürschner
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/710

innenausschuss@landtag.ltsh.de

Per E-Mail und per Fax: 0431 – 988 1155

Stellungnahme zur Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Landtages S.-H. zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften, Drucksache 20/377 vom 09.11.2022, dazu insbesondere zum „Artikel 1 Nr. 2 (§ 32a der Gemeindeordnung)“

Sehr geehrter Herr MdL Kürschner, sehr geehrte Ausschussmitglieder und Landtagsabgeordnete,

zum Gesetzesentwurf in Gestalt Drucksache 20/377 sollte zuvörderst formell festgestellt werden:

A.) Von Grundgesetzes wegen existieren gemäß **Art. 38 Abs. 1 Grundgesetz** einzig Abgeordnete, die als Repräsentanten des Volkes „*an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen*“ (Art. 38 Abs. 1 GG) sind. Das ranghöchst geltende Recht kennt „Fraktion/en“ nicht.

B.) Sofern sich auf einfach-gesetzliche Einführung von „Fraktionen“ berufen wird, ist zu prüfen, ob das den Schleswig-Holsteinische Landtag erstmals konstituiert habende Wahlgesetz die grundgesetzliche Bedingung des **Art. 19 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz** (sog. „Zitiergebot“) befolgte.

Falls die in Punkt B angeführte grundgesetzliche Bedingung nicht erfüllt ist, wäre der Gesetzesentwurf Drucksache 20/377 unwirksam, d. h. ex tunc nichtig.

Der neue Gesetzesentwurf zum **hinzugefügten § 32a** „Fraktionen“ Gemeindeordnung S.-H. lautet:

2. In § 32a Absatz 1 erhält Satz 2 folgende Fassung:
„Die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion beträgt zwei; abweichend hiervon kann die Gemeindevertretung in Gemeindevertretungen mit 31 oder mehr Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern in der Hauptsatzung regeln, dass die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion drei beträgt.“

Statt bisher zwei soll zukünftig eine Fraktion mindestens aus drei Mitgliedern gebildet werden dürfen.

Des Gesetzesentwurfs Drucksache 20/277 „**Allgemeine Begründung**“ lautet:

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird eine Neujustierung der Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vorgenommen. Die vorgeschlagenen Änderungen verfolgen das Ziel, Beteiligungsinteressen der Bürgerinnen und Bürger und das kommunale Bedürfnis nach Beständigkeit von Entscheidungen und Planungen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Zum anderen wird eine mit Beginn der nächsten Kommunalwahlperiode wirkende Veränderung der Mindestfraktionsstärken in kommunalen Vertretungen ermöglicht, die deren Funktionsfähigkeit stärken soll.

Das Hauptargument für die erhöhte Mindestfraktionsstärke lautet schlicht: „*Funktionsfähigkeit stärken*“.

Höchstrichterlich ist dagegen vom **Bundesverfassungsgericht 2008** festgestellt worden:

*„Auch bei einer größeren Anzahl von Fraktionen oder Einzelvertretern in der Gemeindevertretung oder im Kreistag **drohen keine nachhaltigen Gefahren für die Funktionsfähigkeit** der Kommunalvertretung. Für Sachentscheidungen reicht bereits eine relative Abstimmungsmehrheit aus.“*(BVerfG)

Relative Abstimmungsmehrheiten sichern bereits „Funktionsfähigkeit“. Weiter stellte das BVerfG fest:

*„Schließlich können die in den anderen Ländern ohne Fünf-Prozent-Sperrklausel gemachten Erfahrungen bei der Prognoseentscheidung nicht gänzlich außer Betracht gelassen werden. Seit der Reformierung der Kommunalverfassungen bestehen in nahezu allen Flächenländern wesentliche Übereinstimmungen in den Kommunalverfassungen. Daher spielt für die Prognoseentscheidung auch eine Rolle, dass **schwerwiegende Störungen der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen aus anderen Ländern ohne Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht bekannt geworden sind.**“*
(aus: Bundesverfassungsgericht. [Pressemitteilung Nr. 16/2008 vom 13. Februar 2008](#))

Höchstrichterlich war zur „Funktionsfähigkeit“ angesichts **fehlender Tatbestände** entschieden worden. Klägerin damals war eine Organisation der derzeit antragstellenden Landtagsfraktionen, nämlich der Landesverband Schleswig-Holstein der Partei *Bündnis'90/Die Grünen*.

Kann vorliegender Gesetzesentwurf zur „Funktionsfähigkeit“ einen Tatbestand angeben?

Die nähere Begründung des Gesetzesentwurfes Drucksache 20/377 zum § 32a GO SH lautet wie folgt:

Artikel 1 Nummer 2 (§ 32 a der Gemeindeordnung)

Durch die Neufassung des § 32 a Abs. 1 Satz 2 wird Gemeindevertretungen mit einer Größe von 31 oder mehr Mitgliedern die Möglichkeit gegeben, durch Hauptsatzungsregelung die in Satz 1 bestimmte Mindestfraktionsstärke auf 3 anzuheben. Damit wird einer seit längerem erhobenen Forderung aus dem kommunalen Bereich entsprochen, die auf die Straffung der Arbeit der Vertretung in den Gemeinden und den Kreisen abzielt.

Bereits bei früheren Gemeinde- und Kreiswahlen konnte festgestellt werden, dass sich eine zunehmende Zahl von Wahlvorschlagsträgern an den Kommunalwahlen beteiligt; diese Entwicklung hat sich bei der Kommunalwahl 2018 fortgesetzt und dürfte auch künftig anhalten. Die Zunahme von Wahlvorschlägen hat infolge des Fehlens einer – verfassungsrechtlich auch weiterhin nicht realisierbaren – kommunalen Sperrklausel in der Folge zu einer Steigerung der Zahl der Fraktionen in größeren Städten und Gemeinden geführt. Als Folge einer solchen Entwicklung wurde eine zunehmende Belastung des kommunalen Ehrenamtes, insbesondere durch sehr lange Sitzungen der Vertretungen, beklagt.

Im Rahmen einer somit angezeigten gesetzlichen Anpassung erweist sich eine starre gesetzliche Regelung im Sinne einer verbindlichen Anhebung der Fraktionsmindeststärke in Körperschaften mit größeren Vertretungen als nicht zielführend. Abgesehen davon, dass eine solche Lösung von Teilen der Rechtsprechung (VfGBbg, Urteil vom 15.04.2011 – Az. 45/09) als unzulässiger Eingriff in die innere Organisation der Gemeinden – als Ausprägung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung – verworfen wurde, also verfassungsrechtliche Risiken beinhalten würde, wird eine in die Entscheidung der Gemeinden gestellte Anpassung den möglicherweise unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten besser gerecht und stärkt somit die kommunale Selbstverwaltung. Unter Zugrundelegung von Rechtsprechung, die sich mit einer gesetzlichen Befugnis der Gemeinden zur Anhebung von Mindestfraktionsstärken befasst hat (z.B. BVerwG, Beschluss vom 31.05.1979 - Az.: 7 B 77.78), erweist sich eine mögliche Anhebung auf einen Wert unterhalb 10% der Mitgliederzahl der Gemeindevertretung, wie in der Neuregelung vorgesehen, als unkritisch. Durch eine solch geringfügige Änderungsmöglichkeit zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit kommunaler Vertretungen im Einzelfall wird auch der für die Bildung von Ausschüssen zu beachtende Spiegelbildlichkeitsgrundsatz nicht verletzt.

Die Neuregelung knüpft nicht an die Regelgröße der Vertretungen nach § 8 GKWG an, sondern an die sich infolge unter Umständen zu vergebener weiteren Sitze ergebende abweichende Größe. Nur diese tatsächliche Größe lässt eine Aussage über die Arbeitsfähigkeit der Vertretung zu.

Der Begründung zufolge soll „die Möglichkeit gegeben“ werden, dass eine Gemeinderatsmehrheit die Mindestfraktionsstärke ändern, d. h. von zwei auf drei erhöhen können soll. Die behauptete „*seit längerem erhobene Forderung aus dem kommunalen Bereich*“, die gemäß § 8 GKWG ausschließlich Orte mit mehr als 25.000 Einwohnern betreffen würde, bleibt ohne Angabe eines Tatbestand nebulös.

Die angeführte „*zunehmende Zahl von Wahlvorschlagsträgern an den Kommunalwahlen*“ ist eigentlich ein Zeichen für stärkere Beteiligung in der Demokratie, zumal die kommunale Wahlbeteiligung einen rückläufigen Trend zeigt. Sofern prognostiziert wird, „*diese Entwicklung... dürfte auch künftig anhalten*“, lässt der Gesetzentwurf keine Hoffnung auf den Trendwechsel erkennen, obgleich doch ein gebührenfinanzierter Rundfunk vorhanden wäre, um die Kommunalwahlbeteiligung zu steigern.

Der Gesetzentwurf befürchtet zudem „*eine zunehmende Belastung des kommunalen Ehrenamtes, insbesondere durch sehr lange Sitzungen der Vertretungen*“. Die Sitzungsbelastung wird also einer höheren Zahl an Fraktionen zur Last gelegt, obwohl die Mitgliederzahl der Gemeindevertretung gemäß § 8 GKWG unverändert werden soll. Wie die Erschwernis der Fraktionsbildung das ändern könnte, bleibt auch an dieser Stelle der Begründung ohne Angabe eines Tatbestandes nebulös.

Behauptet wird – unter Ausblendung des BVerfG 2008 und unter Zuhilfenahme eines Beschlusses des BVerfG 1979: „*erweist sich eine mögliche Anhebung auf einen Wert unterhalb 10% der Mitgliederzahl der Gemeindevertretung, wie in der Neuregelung vorgesehen, als unkritisch*“, was sodann behauptend mit „*Verbesserung der Arbeitsfähigkeit kommunaler Vertretungen*“ scheinbar begründet werden soll.

Der Gesetzentwurf zur Mindestfraktionsstärke soll anscheinend kommunales Recht flexibel machen. Bloß über eine Hauptsatzungsregelung würde der Ratsmehrheit wie bereits bei Beschlüssen zur Geschäftsordnung überlassen sein, die Hauptsatzung nach ihrem Ermessen zu ändern und die Rechte von Minderheiten bzw. einzelnen Mandaten zu beschneiden. Falls ein Zusammenschluss von zwei Mitgliedern zu einer Fraktion der Mehrheit nicht zusagt, könnte sie ihn quasi formell zerschlagen. **Die Ratsmehrheit erhalte ein potentes Druckmittel, Fraktionen bzw. Mandate zu benachteiligen.**

Ein solches Druckmittel bedürfte auch einer Abwägung hinsichtlich Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz:

„**Niemand darf wegen** seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, **seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.** Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“(Art. 3 Abs. 3 GG)

Worin bestehen die über eine erhöhte Mindestfraktionsstärke ausgelösten Benachteiligungen?

Gekoppelt an die Erhöhung der Mindestfraktionsstärke – als Ersatz für den Ausfall der Sperrklausel? – sind diverse Beteiligungsmöglichkeiten und Privilegien, welche dem Grundgesetz nicht bekannte „Fraktionen“ gegenüber dem einzelnen Mandat innehaben. Der Gesetzentwurf wägt Folgen der Ermöglichung einer Mindestfraktionsstärke nicht Stelle ab. Abwägungsausfall kann festgestellt werden.

Die Erhöhung der Mindestfraktionsstärke würde diverse §§ der Gemeindeordnung S.-H. (GO) betreffen:

1.) Zum § 32a Fraktionen (gemäß derzeit geltender Fassung):

§ 32 a Fraktionen

(1) Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter können sich durch Erklärung gegenüber der oder dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung zu einer Fraktion zusammenschließen. **Die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion beträgt zwei.**

(2) **Eine Fraktion kann beschließen, dass Bürgerinnen und Bürger, die nach § 46 Abs. 3 zu Mitgliedern von Ausschüssen gewählt worden sind, Stimmrecht in den Fraktionssitzungen erhalten.** Die Geschäftsordnung der Fraktion kann bestimmen, dass das Stimmrecht auf Angelegenheiten ihres Ausschusses beschränkt wird; das Stimmrecht kann für Wahlen und Wahlvorschläge ausgeschlossen werden.

(3) Nähere Einzelheiten über die innere Ordnung, über die Aufnahme und das Ausscheiden von Mitgliedern sowie ihrer Rechte und Pflichten kann die Fraktion durch Geschäftsordnung regeln.

(4) **Die Gemeinde kann Zuschüsse zur Erfüllung der Aufgaben für den notwendigen sachlichen und personellen Aufwand für die Geschäftsführung der Fraktionen gewähren. Dazu zählt auch eine angemessene Öffentlichkeitsarbeit.** Über die ordnungsgemäße Verwendung ist ein Nachweis zu führen.

I. Abnahme von Beteiligungs-, Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten

a) **Bürgerliche Beteiligungsmöglichkeiten in Ausschüssen** gemäß § 32a Abs. 2 GO sind an den Status einer Fraktion gebunden. Entfällt der Status einer Fraktion bzw. würde er von einer Ratsmehrheit einem Zusammenschluss von zwei Mitgliedern entzogen, würden Beteiligungsmöglichkeiten abgebaut werden. Das könnte zur Folge haben, dass Sachverstand von fachlich versierten Bürgerlichen Mitgliedern der Gemeinde entzogen würde. Der Verlust des Fraktionsstatus' könnte eintreten, etwa wenn der Zusammenschluss von zwei Mitgliedern der Ratsmehrheit nicht gefiele, so dass die Mindestfraktionsstärke kraft Hauptsatzung nach billigem Ermessen der Ratsmehrheit erhöht würde, was kaum mit dem Gemein(de)wohl begründbar wäre.

b) **Mittel** gemäß § 32a Abs. 4 GO, d. h. Zuschüsse für Sach- und Personalmittel sowie für Öffentlichkeitsarbeit entfielen mit dem Entzug des Fraktionsstatus'. Außerdem würden die Mandate als Einzelmandate bezüglich ihrer Aufwandsentschädigung schlechter gestellt werden als alle Mitglieder von Fraktionen. Ohne Büro und bei geringerer Aufwandsentschädigung wären Möglichkeiten, gemäß § 30 Abs. 1 GO Akteneinsicht bei der Verwaltung zu nehmen und diese auch auszuwerten, d. h. sorgfältig zu kontrollieren, verschlechtert.

2.) Zum § 33 Vorsitz der GO:

§ 33 Vorsitz

(1) Die Gemeindevertretung wählt aus ihrer Mitte ihre Vorsitzende oder ihren Vorsitzenden und deren oder dessen Stellvertreter. Die Wahl der oder des Vorsitzenden in der ersten Sitzung nach Beginn der Wahlzeit leitet das älteste Mitglied, die Wahl der Stellvertreter leitet die oder der Vorsitzende. Scheidet die oder der Vorsitzende aus, leitet die Stellvertreterin oder der Stellvertreter die Wahl der oder des neuen Vorsitzenden. Die Stellvertreter vertreten die Vorsitzende oder den Vorsitzenden im Fall der Verhinderung in der Reihenfolge ihrer Wahl. Ein Ausscheiden der oder des Vorsitzenden oder einer oder eines Stellvertreter während der Wahlzeit gilt bis zur Wahl der Nachfolgerin oder des Nachfolgers, längstens für die Dauer von fünf Monaten, als Verhinderung.

(2) **Jede Fraktion kann verlangen, dass die oder der Vorsitzende der Gemeindevertretung und deren oder dessen Stellvertreter auf Vorschlag der nach Satz 2 vorschlagsberechtigten Fraktionen gewählt werden. In diesem Fall steht den Fraktionen das Vorschlagsrecht für die Wahl der oder des Vorsitzenden, der oder des ersten, zweiten usw. Stellvertreter in der Reihenfolge der Höchstzahlen zu**, die sich aus der Teilung der Sitzzahlen der Fraktionen durch 0,5 - 1,5 - 2,5 usw. ergeben. Für die Wahl gilt § 39 Abs. 1 entsprechend. Werden während der Wahlzeit eine oder mehrere Wahlstellen frei, gilt für die Wahl der Nachfolgerin oder des Nachfolgers Satz 1 bis 3 entsprechend; dabei werden jeder Fraktion so viele Höchstzahlen gestrichen, wie am Tage des Freiwerdens Wahlstellen durch eine Fraktion besetzt sind. Steht das Vorschlagsrecht für eine Wahlstelle fest, wird die vorschlagsberechtigte Fraktion von diesem Zeitpunkt an bei der Feststellung des Vorschlagsrechts für weitere Wahlstellen so behandelt, als ob die Wahlstelle auf ihren Vorschlag besetzt worden sei.

c) **Das Vorschlagsrecht für den Vorsitz** gemäß § 33 Abs. 2 Satz 1 GO entfiere für fraktionslose Mandate. Der Vorsitz von Gremien ist kraft Amtes in die Rechte aller einzugreifen befugt. Das Vorschlagsrecht würde nach Erhöhung der Mindestfraktionsstärke insgesamt weniger Fraktionen zuteil.

3.) Zum § 34 Einberufung; Geschäftsordnung:

§ 34 Einberufung; Geschäftsordnung

(1) Die Gemeindevertretung wird spätestens zum 30. Tag nach Beginn der Wahlzeit, in den Fällen des § 1 Abs. 3 des Gemeinde- und Kreiswahlggesetzes zum 30. Tag nach der Wahl, von der oder dem bisherigen Vorsitzenden einberufen. Im Übrigen ist sie durch die Vorsitzende oder den Vorsitzenden einzuberufen, so oft es die Geschäftslage erfordert. Sie soll mindestens einmal im Vierteljahr einberufen werden; die Hauptsatzung kann eine kürzere Mindestfrist vorsehen. Die Gemeindevertretung muss unverzüglich einberufen werden, wenn es ein Drittel der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder oder die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister unter Angabe des Beratungsgegenstands verlangt.

(2) **Die Gemeindevertretung regelt ihre inneren Angelegenheiten, insbesondere den Ablauf der Sitzungen, durch eine Geschäftsordnung**, soweit dieses Gesetz keine Regelung enthält.

(3) Die Ladungsfrist beträgt mindestens eine Woche. Sie kann in begründeten Ausnahmefällen unterschritten werden, es sei denn, dass ein Drittel der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreterinnen und -vertreter widerspricht. Zu der konstituierenden Sitzung der Gemeindevertretung nach Absatz 1 Satz 1 kann bereits vor Beginn der Wahlzeit geladen werden.

(4) Die oder der Vorsitzende setzt nach Beratung mit der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister die Tagesordnung fest; sie ist in die Ladung aufzunehmen. Zeit, Ort und Tagesordnung der Sitzung sind unverzüglich örtlich bekannt zu machen. **Die oder der Vorsitzende muss eine Angelegenheit auf die Tagesordnung setzen, wenn es die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister, ein Drittel der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreterinnen und -vertreter, der Hauptausschuss, ein Ausschuss oder eine Fraktion verlangt.** Die Gemeindevertretung kann die Tagesordnung um dringende Angelegenheiten erweitern; der Beschluss bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreterinnen und -vertreter.

d) Das Antragsrecht gemäß § 34 Abs. 4 Satz 3 GO entfiere mit Verlust des Fraktionsstatus'. Tritt der Verlust des Status der Fraktion ein, wären Mandate ohne das Recht, Angelegenheiten auf die Tagesordnung zu setzen. Was an Themen zulässig wäre, könnte die Ratsmehrheit über den Verlust des Fraktionsstatus' determinieren: zu Lasten der sachlichen Auseinandersetzung und des Gemein(de)wohls.

II. Aufhebung Minderheitenschutz und Vorteilsnahme durch Fraktionenmehrheit

Würde der Ratsmehrheit gesetzlich bzw. durch Änderung der Hauptsatzung eröffnet, die Mindestfraktionsstärke von zwei auf drei zu erhöhen, so würden Rechte von Mandatsträgern als Minderheit gegenüber der Rats(fraktionen)mehrheit verringert. Die Fraktionenmehrheit hätte stets ein Interesse, die Fraktionsstärke zu erhöhen, da sie einen unmittelbaren Vorteil hätte, indem sie Zuschüsse gemäß § 32a Abs. 4 GO u.a. aus einem festen Sockelbetrag an Mitteln, den alle Fraktionen sich teilen müssen, unter weniger Fraktionen teilen müsste. Indem sie die Mittel der verhinderten Fraktionsbildung unter sich aufteilten, könnten sie ihre politischen Vorstellungen mit zusätzlichen Mitteln befördern. Fraktionen würden um dieses unmittelbaren Vorteils wegen Mehrheiten erzielen, kleinere Fraktionsbildungen verhindern. Wie das mit Ausschließungsgründen gemäß § 22 Abs. 1 GO (Befangenheit) vereinbar ist, kann nur vermutet werden. Schon um dieses unmittelbaren Vorteils wegen wäre nicht ein einzelnes Mandat, sondern mindestens zwei einzelne Mandate benachteiligt, die bis dato noch den relativen Schutz durch den Status als Fraktion, verbunden mit oben zitierten Rechten, erfahren.

Warum ist der Schutz durch den Status als Fraktion trotz gesetzlicher Regelung nur „relativ“? – Bereits jetzt sind deutliche Unterschiede in den Geschäftsordnungen von Gemeindevertretungen enthalten: Während laut Geschäftsordnung der Kieler Ratsversammlung die dortige Ratsversammlung von der Geschäftsordnung nur abweichen kann, „*wenn kein Ratsmitglied diesem Beschluss widerspricht*“ (§ 47 Kieler GO-RV), ist dieser sehr vernünftige Minderheitenschutz in die Geschäftsordnung der Flensburger Ratsversammlung, die das Kieler Werk zur Vorlage hatte, nicht eingeflossen, sondern in Flensburg kann durch Mehrheitsbeschluss und ohne Minderheitenschutz von der Geschäftsordnung abgewichen werden. Genanntes Beispiel zeigt eine fragwürdige Tendenz zur Aufhebung des Minderheitenschutzes angesichts flexibel gehaltener Landesvorgaben.

Die Einführung einer Erhöhung der Mindestfraktionsstärke von zwei auf drei kann deshalb kaum durch „*sehr lange Sitzungen der Vertretungen*“ begründet werden. Die Mehrheitsfraktionen können bereits gemäß § 34 Abs. 2 GO kraft Geschäftsordnung Redezeiten begrenzen, um Debattenlaufzeiten und damit Sitzungsdauer zu verkürzen. Gesetzlich sind die Gemeindevertretungen dadurch bereits ausreichend zur Erhaltung der „*Funktionsfähigkeit*“ bzw. zur Begrenzung der Sitzungsdauer und weniger „*Belastung des kommunalen Ehrenamtes*“ ermächtigt. Fehlendes kommunales Vermögen zur Anwendung der eigenen, gestaltbaren Geschäftsordnung kann vielleicht einen Wunsch, darf aber kaum ein Gesetzesvorhaben begründen. Die nähere Begründung des Gesetzesentwurfs läuft durch Existenz von § 34 Abs. 2 GO nicht nur de jure, sondern auch de facto leer.

III. Abhängigkeit des freien Gewissens des Mandats von einem dritten Willen

Sobald eine Fraktion nicht mehr aus zwei, sondern aus drei Mitgliedern zu bilden sein würde, wäre durch das erforderlich gemachte dritte Fraktionsmitglied ein potentielles Druckmittel auf die übrigen zwei Mitglieder gegeben, indem das dritte Fraktionsmitglied vor dem Austritt aus der Fraktion warnte, falls nicht seinen politischen Vorstellungen gefolgt würde. Zumindest der Fraktionsvorsitz, der i. d. R. eine erhöhte Aufwandsentschädigung erhält, hätte dadurch unmittelbaren Nachteil zu befürchten und könnte die Warnungen vor dem Austritt des dritten Mitgliedes i.V.m. dem Verlust des Status der Fraktion i.V.m. dem Verlust an Mitteln (Büro und Öffentlichkeitsarbeit) nicht frei bewerten (siehe § 22 Abs. 1 GO). Ihre/Seine grundgesetzlich gemäß Art. 38 Abs. 1 GG geschützte Freiheit des Gewissens wäre angesichts drohenden unmittelbaren Nachteils (an Mitteln) nicht mehr unbeeinträchtigt.

Da kommunales Ehrenamt materiell wenig Gegenleistung bietet, könnten materielle Anreize von außen mit dazu beitragen, eine Mindestfraktionsstärke von drei Mitgliedern zu zersetzen, falls eines der drei Mitglieder materiellen Anreizen von außen erliegt und infolgedessen die Fraktion verlässt mit der Folge, dass die verbliebenen zwei Mandate des Fraktionsstatus' verlustig gingen. Mit anderen Worten: Eine Mindestfraktionsstärke von drei Mitglieder würde Korruptierbarkeit potentiell erhöhen. Deren Einführung wäre zudem stetige Bedrohung kleinster Fraktionsbildungen durch die Ratsmehrheit.

IV. Aufhebung der Sperrklausel durch das Bundesverfassungsgericht 2008

Der Gesetzentwurf zielt auf Gemeindevertretungen mit 31 oder mehr Gemeindevertreter*innen, d. h. auf Städte in Schleswig-Holstein mit mehr als 25.000 Einwohner/innen.

[§ 8 GKWG SH](#) normiert die Größe der Gemeindevertretung, bemessen an der Einwohner*innenzahl, was bezüglich verschiedener Fraktionsstärken die folgenden prozentualen Anteile ergibt:

- 49-köpfige Gemeindevertretung: **2 Mandate** (= 4,08%), 3 Mandate (= 6,12%), 4 Mandate (= 8,16%)
- 43-köpfige Gemeindevertretung: **2 Mandate** (= 4,65%), 3 Mandate (= 6,98%), 4 Mandate (= 9,30%)
- 39-köpfige Gemeindevertretung: **2 Mandate** (= 5,13%), 3 Mandate (= 7,69%), 4 Mandate (= 10,26%)
- 35-köpfige Gemeindevertretung: **2 Mandate** (= 5,71%), 3 Mandate (= 8,57%), 4 Mandate (= 11,43%)
- 31-köpfige Gemeindevertretung: **2 Mandate** (= 6,45%), 3 Mandate (= 9,68%), 4 Mandate (= 12,90%)

Die Anteile an der Gemeindevertretung machen ersichtlich, dass die bisher geltende Fraktionsgröße die Fraktionsgründung ähnlich einer 5%-Sperrklausel ermöglicht hat. Würde die Mindestfraktionsgröße von zwei auf drei Mandate erhöht werden, würde für die Ratsversammlung der Stadt Kiel quasi **für Fraktionsgründung eine 6%-Sperrklausel und für andere Orte eine 7%-Sperrklausel** auferlegt werden, die zwar nicht Sperrklausel heißt, aber parlamentarische Fügsamkeit verlangt, da die Gewissensfreiheit gemäß Art. 38 Abs. 1 Grundgesetz, wie oben ausgeführt, potentiell beeinträchtigt würde.

Die Abwägung zwischen der höchstrichterlich aufgehobenen Sperrklausel und der durch Erhöhung der Mindestfraktionsstärke den einzelnen Mandaten zugefügten Nachteile fehlt dem Gesetzentwurf. Dabei war zur Ablehnung der Sperrklausel vom Bundesverfassungsgericht verdeutlicht worden: „5%-Klausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein verstößt gegen Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit“ (BVerfG. [Pressemitteilung Nr. 16/2008 vom 13. Februar 2008](#)).

Die Sperrklausel nahm den Wählerstimmen ihren „Erfolgswert“, hatte das höchste Gericht verkündet:

„Dagegen bleiben diejenigen Wählerstimmen, die für Parteien abgegeben worden sind, die an der Sperrklausel gescheitert sind, ohne Erfolg. Die Fünf-Prozent-Sperrklausel nimmt diesen Stimmen insoweit ihren Erfolgswert.“ ([BVerfG 2 BvK 1/07, 13.02.2008](#), Rn. 105)

Die Erhöhung der Mindestfraktionsstärke würde dem freien Mandat seinen Erfolgswert nehmen.

Der Anschein, anstelle der höchstrichterlich untersagten Geltung einer kommunalen Sperrklausel nun die Erhöhung der Mindestfraktionsstärke ansetzen zu wollen, um die Mehrheit weiter zu stärken, steht vorhandenen Beteiligungsmöglichkeiten wie auch dem kommunalen Pluralismus nicht gut zu Gesicht. Nicht nur kurz vor den Kommunalwahlen am 14.05.2023, sondern auch von Grundgesetzes wegen sollte davon Abstand genommen werden.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Ratsherr Marc Paysen

Stellv. Fraktionsvorsitzender
Ratsfraktion **Flensburg WÄHLEN !**