



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

WD 1-2/52-1572

25. April 2008

Sperrklauseln für Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz

A. Auftrag

Die Fraktion der SPD hat den Wissenschaftlichen Dienst im Rahmen der parlamentarischen Beratungen des von ihr und der Fraktion der CDU eingebrachten Entwurfs eines Landesgesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes (LT-Drs. 15/2117) um gutachtliche Stellungnahme zu der rechtlichen Zulässigkeit von Sperrklauseln für Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz gebeten. Insbesondere soll geprüft werden, ob und gegebenenfalls inwieweit die Grundsätze der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Entscheidung vom 13. Februar 2008 (Az.: 2 BvK 1/07)¹ zu der Fünf-Prozent-Sperrklausel im schleswig-holsteinischen Kommunalwahlrecht auf die Rechtslage in Rheinland-Pfalz übertragbar sind.

B. Stellungnahme

Ausgangspunkt der nachfolgenden Stellungnahme ist zunächst die Darstellung der Grundsätze der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (dazu unter I.). Im Anschluss daran wird ausgehend von den rechtlichen Verhältnissen in Rheinland-Pfalz (vgl. II. 1.) geprüft, ob diese Grundsätze auf die Rechtslage in Rheinland-Pfalz übertragbar sind (vgl. II. 2.).

I. Die Grundsätze der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein

1. Sachverhalt

Das Bundesverfassungsgericht hatte sich im Rahmen eines Landesorganstreitverfahrens mit der Frage zu befassen, ob der schleswig-holsteinische Landtag die Rechte der Parteien BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKEN, Landesverbände Schleswig-Holstein, dadurch verletzt hat, dass er bei der Abstimmung in seiner Sitzung am 13. Dezember 2006 den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Abschaffung der Fünf-Prozent-

¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 - = NVwZ 2008, 407- 418

Sperrklausel im schleswig-holsteinischen Kommunalwahlgesetz mit der Mehrheit seiner Stimmen ablehnte. Antragstellerin des Organstreitverfahrens war die Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Landesverband Schleswig-Holstein. Die Partei DIE LINKE, Landesverband Schleswig-Holstein, war dem Verfahren beigetreten. Das Bundesverfassungsgericht ist gemäß Art. 59c der Landesverfassung Schleswig-Holstein (LV SH)² bis zur Errichtung des Landesverfassungsgerichts für das Land Schleswig-Holstein für verfassungsrechtliche Streitigkeiten innerhalb des Landes Schleswig-Holstein zuständig.

Nach § 10 Abs. 1 des Gesetzes über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (Gemeinde- und Kreiswahlgesetz- GKWG)³ werden bei der Verteilung der Sitze nur diejenigen Parteien oder Wählergruppen berücksichtigt, die mindestens fünf Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erzielt haben. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN legte dem schleswig-holsteinischen Landtag am 19. Mai 2006 den Entwurf eines Gesetzes über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein⁴ vor, in dem die Abänderung des schleswig-holsteinischen Kommunalwahlrechts in wesentlichen Punkten vorgeschlagen wurde. Der Gesetzesentwurf sah unter anderem die Abschaffung der Fünf-Prozent-Sperrklausel vor. Nach der Ersten Beratung wurde der Gesetzesentwurf zur weiteren Beratung und Anhörung in den Innen- und Rechtsausschuss des Landtags überwiesen⁵. Dieser empfahl dem Landtag die Ablehnung des Gesetzesentwurfs.⁶ In seiner Sitzung am 13. Dezember 2006 lehnte der Landtag den Gesetzesentwurf mit der Mehrheit der Stimmen von CDU und SPD gegen die Stimmen von FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SSW (Südschleswigscher Wählerverband) ab.⁷

2. Begründung der Entscheidung

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts stellte mit Urteil vom 13. Februar 2008 fest, dass der Landtag Schleswig-Holstein in das Recht der Antragstellerin und der Beigetretenen auf Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit aus Art. 3 Abs. 1 LV SH und aus Art. 21 Abs. 1 GG dadurch eingegriffen habe, dass er einen Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bezüglich der Fünf-Prozent-Sperrklausel abgelehnt hat. Die Verfassungsrichter entschieden, dass dieser Eingriff nicht gerechtfertigt sei. Hinreichende Gründe, die die Beibehaltung der Fünf-Prozent-Sperrklausel zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen in Schleswig-Holstein nach den rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen erforderlich machten, seien nicht ersichtlich.⁸

² in der Fassung des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 17. Oktober 2006, GVOBl. Schl.-H. S. 220 ff.

³ in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1997, GVOBl. 1997, 151

⁴ LT-Drs. 16/794 (Schleswig-Holstein)

⁵ Sitzung vom 1. Juni 2006, Plenarprotokoll 16/32 (Schleswig-Holstein)

⁶ Beschluss vom 6. Dezember 2006, LT-Drs. 16/1120 (Schleswig-Holstein)

⁷ Plenarprotokoll 16/46 (Schleswig-Holstein)

⁸ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 13.2.2008 - 2 BvK 1/07- , Leitsatz = NVwZ 2008, 407- 418

Die Verfassungsrichter sehen in der Aufrechterhaltung der Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein einen Verstoß gegen die Wahlrechtsgrundsätze.

In der Begründung ihrer Entscheidung führen die Verfassungsrichter zunächst aus, dass für die Prüfung die Landesverfassung Schleswig-Holstein maßgeblich sei, da das Bundesverfassungsgericht vorliegend gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr.5, 99 GG als Landesverfassungsgericht für das Land Schleswig-Holstein tätig werde⁹. Die schleswig-holsteinische Landesverfassung sehe für das Kommunalwahlrecht kein bestimmtes Wahlsystem vor, so dass der Gesetzgeber bei der Wahl zwischen der Mehrheits- und der Verhältniswahl grundsätzlich frei sei.¹⁰ Schleswig-Holstein habe sich in seinem Gemeinde- und Kreiswahlgesetz auf ein Wahlsystem nach den Grundsätzen der Verhältniswahl festgelegt. Dieses müsse den Wahlrechtsgrundsätzen entsprechen.

a) Eingriff in das Recht der Parteien auf Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts stellt die Fünf-Prozent-Sperrklausel im schleswig-holsteinischen Kommunalwahlgesetz einen Eingriff in die Rechte der politischen Parteien auf Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit dar.

aa) Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl ergebe sich für die Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein aus Art. 3 Abs. 1 LV SH, der die bereits nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG verbindlichen Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG wiederhole. Aus dem Grundsatz der Wahlgleichheit folge für das Wahlgesetz, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben müsse.¹¹ Mit der Entscheidung für das Verhältniswahlwahlsystem sei der Gesetzgeber daran gebunden, sowohl die Zähl- als auch die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen sicherzustellen.¹²

bb) Das Wahlsystem unterliege weiter dem Grundsatz der Chancengleichheit der Wahlbewerber. Dieser finde für die Parteien seine Grundlage in Art. 21 Abs. 1 GG und verlange inhaltlich, dass jeder Partei, jeder Wählergruppe und ihren Wahlbewerbern grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden. Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen folge auf Landesebene aus ihrem in Art. 21 Abs. 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status, der unmittelbar auch für die Länder gelte und Bestandteil der Landesverfassungen sei.¹³

⁹ BVerfG, NVwZ 2008, 407, 407 m.w.N.

¹⁰ BVerfG, NVwZ 2008, 407, 408 m.w.N.

¹¹ BVerfG, NVwZ 2008, 407, 408 m.w.N.

¹² BVerfG, NVwZ 2008, 407, 409

¹³ BVerfG, NVwZ 2008, 407, 409 m.w.N.

cc) Die Richter des Zweiten Senats sehen das Recht der Wahlrechtsgleichheit dadurch verletzt, dass die Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 10 Abs. 1 GKWG SH eine Ungleichgewichtung der Wählerstimmen bewirke, weil sie denjenigen Wählerstimmen, die für Parteien abgegeben worden sind, die an der Sperrklausel gescheitert sind, insoweit ihren Erfolgswert nehme. Diejenigen Wählerstimmen, welche für Parteien abgegeben worden seien, die mehr als fünf Prozent der Stimmen erhalten haben, hätten unmittelbaren Einfluss auf die Sitzverteilung nach dem Verhältnisausgleich. Dagegen blieben diejenigen Wählerstimmen, die für Parteien abgegeben worden seien, die an der Sperrklausel gescheitert sind, unberücksichtigt.¹⁴

Zugleich werde durch die Fünf-Prozent-Sperrklausel das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit beeinträchtigt, da sie bei Scheitern an der Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht in gleicher Weise wie andere Parteien, die die Fünf-Prozent-Hürde überwinden, an der Sitzverteilung teilnehmen könnten.

b) Mögliche Rechtfertigung der Fünf-Prozent-Sperrklausel für die Kommunalwahl in Schleswig-Holstein

aa) Das Bundesverfassungsgericht stellt sodann in Fortführung seiner ständigen Rechtsprechung¹⁵ fest, dass der Grundsatz der Wahlgleichheit ebenso wie der Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien keinem absoluten Differenzierungsverbot unterliege.¹⁶ Aus dem formalen Charakter der Wahlrechtsgrundsätze folge jedoch, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen bleibe. Der Gesetzgeber sei zudem verpflichtet, eine die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen in Frage gestellt werde.¹⁷

Die Verfassungsrichter weisen hinsichtlich der Frage der Rechtfertigung eines Eingriffs in die Wahlrechtsgleichheit darauf hin, dass grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen sei. Das Bundesverfassungsgericht habe zur Rechtfertigung eines Eingriffs seit jeher einen „zwingenden Grund“ gefordert.¹⁸ Zudem müsse sich der Gesetzgeber bei seiner Einschätzung und Bewertung nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit orientieren. Der Gesetzgeber habe insoweit die Pflicht, eine die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen in Frage gestellt werde, etwa durch eine Änderung der vom Gesetzgeber vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen oder dadurch, dass sich die bei

¹⁴ BVerfG, NVwZ 2008, 407, 409

¹⁵ BVerfGE 82, 322, 338; 93, 373, 377; 95, 408, 418

¹⁶ BVerfG, NVwZ 2008, 407, 409

¹⁷ BVerfG, NVwZ 2008, 407, 409

¹⁸ BVerfG, NVwZ 2008, 407, 409 m.w.N.

Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellte Prognose als irrig erwiesen habe. Eine einmal als zulässig angesehene Sperrklausel könne nicht als für alle Zeiten verfassungsrechtlich unbedenklich eingeschätzt werden.¹⁹

bb) Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts stellt weiter fest, dass der mit der Beibehaltung der Fünf-Prozent-Sperrklausel verbundene Eingriff in das Recht der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKEN auf Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit nicht gerechtfertigt sei. In der Begründung ihrer Entscheidung bewerteten die Verfassungsrichter mögliche Rechtfertigungsgründe für die Beibehaltung der Fünf-Prozent-Sperrklausel als nicht tragfähig.

(1) Zunächst geht das Bundesverfassungsgericht auf das Argument ein, dass die Fünf-Prozent-Sperrklausel dem Zweck diene, verfassungsfeindliche oder (rechts)extremistische Parteien von der Beteiligung an kommunalen Vertretungsorganen fernzuhalten. Es stellt hierzu fest, dass die Bekämpfung politischer Parteien in diesem Zusammenhang ein sachfremdes Motiv darstelle und einen Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze nicht rechtfertigen könne.²⁰ Die Regelung in Art. 21 Abs. 2 GG verbiete die staatliche Bekämpfung einer politischen Partei, solange das Bundesverfassungsgericht sie nicht durch Urteil für verfassungswidrig erklärt und aufgelöst habe. Zudem sei zu beachten, dass die Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht nur gegen extremistische Parteien wirke, sondern gleichermaßen alle Parteien sowie kommunale Wählervereinigungen und Einzelbewerber treffe.²¹

(2) Auch in der Sicherung der Gemeinwohlorientierung politischer Kräfte sehen die Richter gegenwärtig keinen zwingenden Grund für die Beibehaltung der Fünf-Prozent-Sperrklausel für die Wahl der Kommunalvertretungen in Schleswig-Holstein.

Das Gericht ließ zwar die Frage unbeantwortet, ob und inwieweit der Ausschluss von Gruppen und Vertretungen, die im Wesentlichen nur Partikularinteressen vertreten und ein am Gesamtwohl orientiertes politisches Programm vermissen lassen, eine Sperrklausel auf Bundesebene rechtfertigen könne, entschied jedoch, dass diese Gesichtspunkte eine solche Regelung auf kommunaler Ebene nicht rechtfertigen könnten. Kommunalverfassungsrecht und –wirklichkeit seien von dem Gedanken des Selbstbestimmungsrechts der Gemeindeglieder geprägt. Es müsse auch ortsgebundenen, lediglich kommunalen Interessen verfolgenden Wählergruppen das Wahlvorschlagsrecht und ihren Kandidaten eine chancengleiche Teilhabe an den Kommunalwahlen gewährleistet sein.²²

¹⁹ BVerfG, NVwZ 2008, 407, 410 m. w. N.

²⁰ BVerfG, NVwZ 2008, 407, 410

²¹ BVerfG, NVwZ 2008, 407, 410

²² BVerfG, NVwZ 2008, 407, 410

(3) Das Bundesverfassungsgericht setzt sich schließlich mit dem Argument auseinander, dass die mit der Fünf-Prozent-Sperrklausel verbundenen Ungleichheiten gerechtfertigt seien, da dadurch die Funktionsfähigkeit einer Volksvertretung sichergestellt werde.

Das Urteil bestätigt diesbezüglich zunächst die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts²³, wonach die Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung ein zulässiger Differenzierungsgrund bei der Wahlrechtsgleichheit im System der Verhältniswahl darstelle.²⁴ Sodann stellen die Richter in den Vordergrund, dass die abstrakte Behauptung, durch den Wegfall der Fünf-Prozent-Sperrklausel werde der Einzug kleinerer Parteien und Wählergemeinschaften in die kommunalen Vertretungsorgane erleichtert und dadurch die Willensbildung in diesen Organen erschwert, einen Eingriff in die Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit nicht rechtfertigen könne. Nur die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane könne einen Eingriff rechtfertigen. Diesbezüglich sei eine gerichtlich nachprüfbare Prognoseentscheidung des Gesetzgebers zu fordern.²⁵ Dem Spielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Wahlrechts sei dadurch Rechnung zu tragen, dass die Überprüfung der Voraussetzungen für den gesetzgeberischen Eingriff in das Recht der Wahlgleichheit nicht darauf gerichtet ist, ob die gesetzliche Regelung zweckmäßig oder rechtspolitisch erwünscht ist. Zu prüfen sei nur, ob die Grenzen des gesetzgeberischen Entscheidungsspielraums beachtet sind.²⁶

Die Richter führen weiter aus, dass aus der Erforderlichkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel für Bundestags- oder Landtagswahlen nicht ohne weiteres auf die Erforderlichkeit der Sperrklausel auch für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane geschlossen werden könne. Ob eine Einschränkung der Wahlrechtsgrundsätze zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane erforderlich sei, lasse sich nur mit Blick auf die konkreten Funktionen des zu wählenden Organs beurteilen. In Bezug auf Schleswig-Holstein stellen die Verfassungsrichter fest, dass hinreichende Gründe, die die Beibehaltung der Sperrklausel zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen nach den rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen erforderlich machten, nicht ersichtlich seien. Hierzu zeigten die Richter des Zweiten Senats sodann die für die Prognoseentscheidung des Gesetzgebers maßgeblichen Kriterien im Hinblick auf die Ausgestaltung des Kommunalverfassungsrechts auf. Entscheidendes Gewicht messen die Richter den gesetzlichen Zuständigkeiten der kommunalen Vertretungsorgane sowie dem Instrumentarium, um Entscheidungsausfälle zu vermeiden und Störungen durch kleine Gruppen zu begegnen, bei.

²³ BVerfGE 1, 208, 247 f.; 4, 31, 40; 6, 84, 92 ff.; 82, 322, 338

²⁴ BVerfG, NVwZ 2008, 407, 410

²⁵ BVerfG, NVwZ 2008, 407, 411

²⁶ BVerfGE 51, 222 ff. unter C I. 3 der Gründe

(a) Hinsichtlich der Zuständigkeiten der Gemeindevertretung in Schleswig-Holstein weisen die Verfassungsrichter darauf hin, dass die Gemeindevertretung zwar nach der schleswig-holsteinischen Gemeindeordnung (GO SH) alle für die Gemeinde wichtigen Entscheidungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten treffe und alle wesentlichen kommunalpolitischen Beschlüsse fasse. Allerdings sei mit der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister in hauptamtlich verwalteten Gemeinden sowie der Landräte das zentrale Element weggefallen, das bislang die Rechtfertigung der Fünf-Prozent-Sperrklausel im schleswig-holsteinischen Kommunalwahlrecht gestützt habe²⁷. Nach der Änderung der Kommunalverfassung im Schleswig-Holstein im Jahr 1995 seien für die Wahl der hauptamtlichen Bürgermeister und der Landräte stabile Mehrheitsverhältnisse, die durch das Auftreten von Splitterparteien in Kommunalvertretungen und Kreistagen gefährdet werden könnten, nicht mehr notwendig. Die Direktwahl des Bürgermeisters garantiere bereits weitgehend eine funktionierende Gemeindeverwaltung unabhängig von den Mehrheitsverhältnissen in der Gemeindevertretung. Der Bürgermeister trage in eigener Zuständigkeit die alleinige umfassende Verantwortung für die Leitung der Gemeindeverwaltung.²⁸

(b) Darüber hinaus liege eine gänzliche Funktions- und Entscheidungsunfähigkeit angesichts der Regelungen der schleswig-holsteinischen Gemeinde- und Kreisordnung fern, die insbesondere die Entscheidungsfähigkeit der Kommunalvertretungen auch dann sicherstellten, wenn das übliche Quorum der Beschlussfähigkeit nicht zu erreichen sei. Zudem entspreche die Beteiligung von Minderheiten der gängigen Übung von Volksvertretungen. Demokratie setze das Aufeinandertreffen verschiedener Positionen und das Finden von Kompromissen voraus. Zwar gelte auch hier, dass generell eine vorbereitende Willensbildung umso schwerfälliger und komplizierter werde, je größer ein Kollegialgremium sei. Jedoch sei das vorhandene Instrumentarium ausreichend, diesen Schwierigkeiten zu begegnen.²⁹ So reiche beispielsweise für Sachentscheidungen grundsätzlich bereits eine relative Abstimmungsmehrheit aus (§ 39 Abs. 1 GO SH, § 34 Abs. 1 KreisO SH). Auch bei Wahlen gelte grundsätzlich das Meiststimmenverfahren (§ 40 Abs. 3 GO SH, § 35 Abs. 3 S. 1 KreisO SH). Die bloße Erleichterung der Beschlussfassung reiche nicht aus, um den mit der Sperrklausel verbundenen Eingriff zu rechtfertigen.³⁰

(c) Abschließend geht das Bundesverfassungsgericht in seiner Urteilsbegründung auf die Rechtslage in anderen Bundesländern ein.³¹ Die Richter führen an, dass die in anderen Ländern ohne Fünf-Prozent-Sperrklausel gemachten Erfahrungen bei der Prognoseentscheidung mit einzubeziehen seien. Nach Auffassung der Richter sind für die Begründung der Sperrklausel wesentliche Unterschiede in der Kommunalstruktur –trotz aller Unterschiede

²⁷ BVerfG, NVwZ 2008, 407, 412 mit Verweis auf Entscheidungen anderer Landesverfassungsgerichtshofe: MVVerfG, LKV 2001, 270, 274f.; NWVerfGH, NVwZ 1995, 579 ff.

²⁸ BVerfG, NVwZ 2008, 407, 412

²⁹ BVerfG, NVwZ 2008, 407, 412

³⁰ BVerfG, NVwZ 2008, 407, 411 mit Verweis auf BerlVerfGH, LKV 1998, 142, 144

³¹ vgl. BVerfG, NVwZ 2008, 407, 413

in den Kommunalverfassungen und der Landesstrukturen- heute kaum mehr feststellbar. Schwerwiegende Störungen der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen aus anderen Ländern ohne Fünf-Prozent-Sperrklausel seien nicht bekannt geworden.

II. Übertragbarkeit der Rechtsprechung auf Rheinland-Pfalz

Fraglich ist nun, ob und gegebenenfalls inwieweit die dargestellte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu der Fünf-Prozent-Sperrklausel im schleswig-holsteinischen Kommunalwahlrecht Auswirkungen auf die Rechtslage in Rheinland-Pfalz haben könnte.

Nach der dargestellten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts dürfte lediglich die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen eine Rechtfertigung des mit einer Sperrklausel verbundenen Eingriffs in die Rechte der politischen Parteien darstellen können. Die Richter des Zweiten Senats bemessen die Frage, ob eine Sperrklausel unter diesem Gesichtspunkt gerechtfertigt ist, anhand der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse in Schleswig-Holstein. Eine Übertragbarkeit der getroffenen Feststellungen zu der Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Kommunalwahlen könnte insbesondere dann in Betracht kommen, wenn die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse in Rheinland-Pfalz mit den Verhältnissen in Schleswig-Holstein vergleichbar wären. Die tatsächlichen Verhältnisse in einem bestimmten Bundesland und flächendeckend für seine unterschiedlichen Kommunen können auch nach Auffassung der Verfassungsrichter nur schwer prognostiziert werden. Dies gilt sowohl für den tatsächlichen Wahlerfolg politischer Gruppierungen als auch für die Aufgaben, die sich den Kommunalvertretungen tatsächlich stellen und ob diese dort von den politisch Handelnden in den jeweiligen Konstellationen vertretbar gelöst werden können. Vor diesem Hintergrund soll nachfolgend die Prüfung der Vergleichbarkeit auf die rechtlichen Verhältnisse in den Bundesländern beschränkt werden.

1. Vergleichbarkeit der rechtlichen Verhältnisse

a) Kommunalverfassungsrecht

Es kann an dieser Stelle zunächst festgestellt werden, dass sich die Ausgestaltung des Kommunalverfassungsrechts in Rheinland-Pfalz in den nach der dargestellten Rechtsprechung für die Beurteilung maßgeblichen Punkten nicht von der Rechtslage in Schleswig-Holstein unterscheidet.

Insbesondere erfolgen in Rheinland-Pfalz die Wahl der Bürgermeister und Landräte ebenfalls durch die Bürger der Gemeinde (§ 53 Abs. 1 S. 1 GemO³², § 46 Abs. 1 S.1 LKO³³). Die

³² in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2006 (GVBl. S. 57), BS 2020-1

³³ in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 188), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2006 (GVBl. S. 57), BS 2020-2

Direktwahl der Bürgermeister und Landräte wurde nach einer Empfehlung der in der 11. Wahlperiode des rheinland-pfälzischen Landtags eingesetzten Enquete-Kommission „Möglichkeiten direkter Bürgerbeteiligung und –entscheidung in der repräsentativen Demokratie“³⁴ mit dem 31. Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 24. September 1993³⁵ eingeführt.

Das rheinland-pfälzische Kommunalverfassungsrecht enthält ebenfalls das von dem Bundesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein aufgezeigte Instrumentarium, um eine Funktionsfähigkeit der Tätigkeit der kommunalen Vertretungsorgane sicherzustellen. Zu nennen sind hier beispielsweise die Bestimmungen zur Beschlussfähigkeit (§ 39 GemO), zur Beschlussfassung und zu Wahlen (§ 40 GemO) des Gemeinderats.

b) Kommunalwahlrecht

Auch die kommunalen Wahlsysteme beider Bundesländer sind grundsätzlich vergleichbar. So erfolgt die Kommunalwahl in beiden Bundesländern nach den Grundsätzen der Verhältniswahl.

Das Kommunalwahlrecht ist in Rheinland-Pfalz im Landesgesetz über die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen (Kommunalwahlgesetz- KWG)³⁶ geregelt. Danach ist das Wahlsystem in Rheinland-Pfalz bei Wahlen von kommunalen Vertretungsorganen von der Zahl der zugelassenen Wahlvorschläge abhängig. Bei Vorliegen von mindestens zwei zugelassenen Wahlvorschlägen erfolgt die Wahl nach den Grundsätzen der personalisierten Verhältniswahl. Dies geschieht in einer offenen Listenwahl, verbunden mit Elementen aus dem Persönlichkeitswahlrecht (§ 32 Abs.1 KWG). Lediglich dann, wenn nur ein Wahlvorschlag zugelassen oder überhaupt kein Wahlvorschlag eingereicht ist, finden die Grundsätze der Mehrheitswahl Anwendung (§ 22 Abs. 1 KWG).

Das personalisierte Verhältniswahlsystem hat der Landesgesetzgeber mit dem Landesgesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und der Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz vom 22. Juli 1988³⁷ eingeführt. Mit Einführung des personalisierten Verhältniswahlsystems hat der Landesgesetzgeber die bis dahin geltende Fünf-Prozent-Sperrklausel mit der Wahlzahlklausel auf im Höchsthafte 3,03 Prozent abgesenkt. Gemäß § 41 Abs. 1 S. 1 1.HS KWG nehmen bei der Verhältniswahl an der Zuteilung der Sitze die Parteien und Wählergruppen nicht teil, deren Stimmzahl die Wahlzahl nicht erreicht. Die Wahlzahl ist die ganze Zahl, die sich ergibt aus der Gesamtzahl der Stimmen aller Parteien und Wählergruppen der Gemeinde geteilt durch 33 (§ 41 Abs. 1 S. 2 KWG). Die Absenkung der Sperrklausel erfolgte vor dem Hintergrund, dass aufgrund der starken Personalisierung des Wahlrechts durch Einführung der

³⁴ vgl. Abschlussbericht vom 17. Dezember 1990, LT-Drs. 11/4707

³⁵ GVBl. 1993, S. 471

³⁶ in der Fassung vom 31. Januar 1994, GVBl. 1994 S. 137

³⁷ GVBl. 1988, S. 135, Artikel 1

personalisierten Verhältniswahl Bedenken an der Zulässigkeit der bis dahin geltenden Fünf-Prozent-Sperrklausel begegnet werden sollte.³⁸ Diese bestätigten sich jedoch in der Folgezeit nicht.³⁹

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich die Rechtslage in Rheinland-Pfalz von der Rechtslage im schleswig-holsteinischen Kommunalwahlrecht im Wesentlichen lediglich insoweit unterscheidet, als im rheinland-pfälzischen Kommunalwahlrecht eine niedrigere Sperrklausel besteht, da die Beschränkung bei der Sitzverteilung in Rheinland-Pfalz durch eine Wahlzahl erfolgt, die zu einer faktischen Sperrklausel von höchstens 3,03 Prozent führt. Die in Rheinland-Pfalz bestehende faktische Sperrklausel für politische Parteien bei Kommunalwahlen liegt mit maximal 3,03 Prozent unter der Fünf-Prozent-Sperrklausel, die Gegenstand der dargestellten gerichtlichen Entscheidung war.

2. Beurteilung der Auswirkungen der Rechtsprechung auf Rheinland-Pfalz

Bei der Beurteilung der Frage, ob und gegebenenfalls inwieweit sich die dargestellte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die Rechtslage in Rheinland-Pfalz auswirkt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorliegend für den rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshof nicht bindend ist, da das Bundesverfassungsgericht hier in seiner Funktion als Landesverfassungsgerichtshof für das Land Schleswig-Holstein entschieden hat.

Fraglich ist jedoch, ob sich die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu der Fünf-Prozent-Sperrklausel auf die Rechtslage in Rheinland-Pfalz übertragen lässt und gegebenenfalls eine gleichlautende Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz erwarten lassen könnte. Hierbei ist der Blick auf die festgestellten Übereinstimmungen und Unterschiede in den Ausgestaltungen der rechtlichen Verhältnisse der beiden Bundesländer zu richten.

a) Wie der Vergleich der rechtlichen Verhältnisse zwischen den Bundesländern gezeigt hat, sind die für Beurteilung der Rechtfertigung eines Eingriffs in die Rechte der politischen Parteien maßgeblichen Bestimmungen im Kommunalverfassungsrecht im Wesentlichen inhaltlich gleich. Die Grundsätze, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung für das Land Schleswig-Holstein aufgestellt hat, dürften unter diesem Gesichtspunkt grundsätzlich auch Geltung für Rheinland-Pfalz haben.

³⁸ vgl. Entwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und der Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 11/900, S. 15 (Gesetzesbegründung); Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 15. Februar 1988, Az.: II/52 743-V-, S. 5 f., *Schuck/Unglaub*, Rheinland-Pfälzisches Kommunalwahlrecht, 2004, S. 175

³⁹ vgl. die gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 31. Mai 2000, Az.: II/52-1396, S. 10, vgl. auch *Becht*, Die 5%-Klausel im Wahlrecht, 1990, S. 70 m.w.N.

b) Möglicherweise gebietet jedoch die Tatsache, dass das Kommunalwahlrecht in Rheinland-Pfalz eine niedrigere Sperrklausel enthält, eine andere Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit der in Rheinland-Pfalz bestehenden Sperrklausel.

Bei dem seitens des Gesetzgebers vorzunehmenden Ausgleich zwischen den verfassungsrechtlich garantierten Rechten der politischen Parteien und der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane sind sowohl die Intensität des Eingriffs als auch der zu erwartenden Funktionsbeeinträchtigung zu betrachten.⁴⁰

Eine niedrigere Sperrklausel führt im Ergebnis dazu, dass weniger politische Parteien oder Wählergruppen von der Sitzverteilung ausgeschlossen werden. Der Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze ist damit als weniger intensiv einzustufen. Zu prüfen ist daher, ob ein solcher Eingriff mit der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen gerechtfertigt werden könnte.

Das Gewicht möglicher Funktionsstörungen der kommunalen Vertretungsorgane, das bei der Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit durch eine Sperrklausel zu bemessen ist, hängt zunächst von der Bedeutung der Aufgaben der kommunalen Volksvertretungen ab.⁴¹ Die kommunalen Volksvertretungen haben –jedenfalls in den Flächenstaaten– kraft ihrer grundsätzlichen Allzuständigkeit die wesentlichen kommunalpolitischen Beschlüsse für das Zusammenleben der Bürger zu treffen. Darunter fallen Entscheidungen über kommunale Satzungen (u.a. Bebauungspläne, die Haushaltssatzung, Abgabensatzungen), über die Errichtung oder Aufhebung von öffentlichen Einrichtungen kommunaler Daseinsfürsorge, über die kommunale Vereins- und Wirtschaftsförderung und vieles andere mehr. Die Kommunalvertretungen sind auch für wichtige Personalentscheidungen zuständig, wie die Bestellung der beratenden und beschließenden Ausschüsse sowie die Ernennung und Entlassung der leitenden Gemeindebediensteten. Eine tatsächlich durch Splittergruppierungen bewirkte Funktionsunfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften wöge daher schwer.

Fraglich ist jedoch, wie hoch die Gefahr einzuschätzen ist, dass die Erfüllung dieser Aufgaben der Kommunalvertretungen erheblich gestört werden würde. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Erfahrungen, die in anderen Bundesländern gemacht worden sind, die auf eine Sperrklausel im Kommunalwahlrecht verzichten. Dies sind immerhin die überwiegende Anzahl der Bundesländer. Eine Sperrklausel enthält demgegenüber derzeit nur noch das Kommunalwahlrecht Berlins, des Saarlandes, Schleswig-Holsteins sowie von Rheinland-Pfalz.⁴² Die durchgeführten Umfragen haben bislang keine Gefährdungen der

⁴⁰ BVerfG, NVwZ 2008, 407,409

⁴¹ BVerfGE 6, 104, 115 ff.

⁴² Puhl in: Staat im Wort, Festschrift für Josef Isensee, 2007, S. 444

Funktionsfähigkeit der Kommunalparlamente bekannt werden lassen.⁴³ Dieser Umstand dürfte im Rahmen der zu treffenden Prognoseentscheidung erheblich dafür sprechen, dass eine Sperrklausel für die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit kommunaler Vertretungsorgane entbehrlich ist.

Bei der Einschätzung der Zulässigkeit der im rheinland-pfälzischen Kommunalwahlrecht bestehenden Sperrklausel ist auch die Entwicklung der Rechtsprechung zu der Zulässigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel zu berücksichtigen.

Das Bundesverfassungsgericht befasste sich in seiner Entscheidung vom 23. Januar 1957⁴⁴ zum ersten Mal mit der Zulässigkeit von Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht. Die Entscheidung bezog sich auf die damals geltende Fünf-Prozent-Sperrklausel des nordrhein-westfälischen Kommunalwahlgesetzes, welche das Gericht insbesondere unter Hinweis auf die Wahlfunktion der Gemeindevertretungen verfassungskonform erklärte. Danach bestanden die Sperrklauseln fast flächendeckend⁴⁵ unbeanstandet fort.⁴⁶ Sodann forderte der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in zwei Entscheidungen von 1994 und 1995 den Landesgesetzgeber vor dem Hintergrund der 1994 eingeführten Direktwahl der Bürgermeister und Landräte dazu auf, wegen der veränderten Funktion der kommunalen Vertretungskörperschaften die Sperrklausel zu überprüfen und gegebenenfalls nachzubessern.⁴⁷ Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof stellte sodann mit Urteil vom 6. Juli 1999⁴⁸ -wegen unzureichender Begründung- eine Verletzung der Wahlrechtsgrundsätze durch die Sperrklausel fest. Auch in Mecklenburg-Vorpommern entschied das Landesverfassungsgericht mit Urteil vom 14. Dezember 2000⁴⁹ in einem Organstreitverfahren nach der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte, dass der Landtag die Rechte eines Landesverbandes verletzt habe. Neueste Entscheidungen zu der Zulässigkeit von Sperrklauseln sind die dargestellte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu dem Kommunalwahlrecht in Schleswig-Holstein sowie die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Thüringen vom 11. April 2008⁵⁰, mit welcher dieser die in Thüringen geltende Fünf-Prozent-Sperrklausel ebenfalls für nichtig erklärte.⁵¹

⁴³ So z.B. die Umfrage der nordrhein-westfälischen Landesregierung bei den Innenministern der damaligen Flächenstaaten ohne Sperrklausel (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, LT-Drs. 12/2455 vom 9. Oktober 1997, S. 22; weitere Erhebungen mit gleichlautenden Ergebnissen lagen den meisten Verfahren zu Sperrklauseln vor den Landesverfassungsgerichten zugrunde, so etwa VerfGH NW, DVBl. 1999, 1271, 1274; SaarlVerfGH, LVerfGE 6, 257, 267; BVerfG, NVwZ 2008, 407, 413

⁴⁴ BVerfGE 6, 104 -120

⁴⁵ Mit Ausnahme von Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen, vgl. die Zusammenstellung in BVerfGE 6, 104, 108

⁴⁶ Jutzi in: NJ 2001, 138, 139

⁴⁷ VerfGH NW, NVwZ 1995, 579ff.; VerfGH NW, NWVBl. 1996, 58ff.

⁴⁸ VerfGH NW, DVBl. 1999, 1271ff.

⁴⁹ LKV 2001, 270ff.

⁵⁰ ThürVerfGH, Urteil vom 11. April 2008, Az.: 22/05

⁵¹ vgl. zu der Entwicklungsgeschichte der Fünf-Prozent-Sperrklausel Puhl in: aaO, S. 441 ff.

Der Landesverfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hatte sich bislang noch nicht mit der Frage zu befassen, ob die im rheinland-pfälzischen Kommunalwahlrecht bestehende faktische Sperrklausel unter Berücksichtigung der aktuellen Ausgestaltung des Kommunalverfassungsrechts, insbesondere der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten, zulässig ist. Auch sind instanzgerichtliche Entscheidungen, die sich mit der Sperrklausel in entscheidungserheblicher Weise befassen, nicht ersichtlich. Dennoch kann aus der zu der Fünf-Prozent-Sperrklausel bislang ergangenen Rechtsprechung der Schluss gezogen werden, dass deren Berechtigung mit der Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten nahezu einstimmig kritisch betrachtet wird.

c) Eine abschließende Beurteilung der Auswirkungen der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu der Fünf-Prozent-Sperrklausel auf die Rechtslage in Rheinland-Pfalz ist im Hinblick auf die lediglich teilweise vergleichbaren rechtlichen Verhältnisse nur bedingt möglich. Unter Beachtung der dargestellten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind jedoch verfassungsrechtliche Bedenken an der Zulässigkeit der derzeit im rheinland-pfälzischen Kommunalrecht geltenden Wahlzahl und damit faktischen Sperrklausel aufgrund der Vergleichbarkeit der kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen zumindest nicht auszuschließen. Gleichwohl ist zu beachten, dass für Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz eine niedrigere Hürde für politische Parteien besteht, in kommunalem Vertretungsorganen vertreten zu sein. Ob der mit der Beibehaltung der Sperrklausel verbundene Vorteil für eine funktionsfähige Kommunalvertretung den auch bei einer Sperrklausel von maximal 3,03 Prozent bestehenden Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze rechtfertigt, kann an dieser Stelle nicht abschließend beurteilt werden und ist der Entscheidung des Landesverfassungsgerichtshofs vorbehalten.

C. Ergebnis

Die Sperrklausel bei Kommunalwahlen stellt einen Eingriff in das Recht der politischen Parteien auf Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit dar. Dieser kann zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen gerechtfertigt sein. Voraussetzung ist jedoch eine an den tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen ausgerichtete Prognoseentscheidung des Gesetzgebers, ob mit einiger Wahrscheinlichkeit eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane zu erwarten ist. Diese Prognoseentscheidung des Gesetzgebers unterliegt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle.

Die Bundesverfassungsrichter haben in dem dargestellten Urteil festgestellt, dass durch die Aufhebung der Sperrklausel im Kommunalwahlrecht aufgrund der Beteiligung von Minderheiten eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen eintreten kann. Diese Funktionsbeeinträchtigung hat nach der Auffassung der Verfassungsrichter aufgrund der Ausgestaltung des Kommunalverfassungsrechts in Schleswig-

Holstein jedoch nicht ein solches Maß erreicht, dass ein Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit gerechtfertigt ist.

Der Landesverfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hatte sich bislang noch nicht mit der Frage zu befassen, ob die im rheinland-pfälzischen Kommunalwahlrecht bestehende faktische Sperrklausel unter Berücksichtigung der aktuellen Ausgestaltung des Kommunalverfassungsrechts zulässig ist. Da auch instanzgerichtliche Entscheidungen zu dieser Frage bislang nicht vorliegen, kann eine Einschätzung einer möglichen Entscheidung des Landesverfassungsgerichtshofs bei einer entsprechenden Vorlage der Frage nur bedingt vorgenommen werden. In diesem Zusammenhang ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die dargestellte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für den rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshof nicht bindend ist, da das Bundesverfassungsgericht hier in seiner Funktion als Landesverfassungsgerichtshof für das Land Schleswig-Holstein entschieden hat.

Unter Beachtung der dargestellten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürften jedoch verfassungsrechtliche Bedenken an der Zulässigkeit der derzeit im rheinland-pfälzischen Kommunalrecht geltenden faktischen Sperrklausel aufgrund der Vergleichbarkeit der kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen zumindest nicht auszuschließen sein. Es handelt sich jedoch um eine politische Entscheidung, ob die mit der Beibehaltung der Sperrklausel verbundenen Vorteile für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane bereits aufgrund der dargestellten Rechtsprechung aufgegeben werden sollen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass nicht absehbar ist, welche Haltung der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in dieser Frage einnehmen wird.

Wissenschaftlicher Dienst

