



Die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen

Verfassungsgerichtshof NRW • Postfach 6309 • 48033 Münster

Landtag
Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Hausanschrift
Aegidiikirchplatz 5
48143 Münster
Telefon
(0251) 505-0
Durchwahl
(0251) 505-250
Telefax
(0251) 505-253
e-mail: verfgh@ovg.nrw.de

Datum: 12. Dezember 2016

Geschäfts-Nr.: VerfGH 15/16
(Bitte bei allen Schreiben angeben)



In dem Organstreitverfahren

der Partei DIE LINKE, Landesverband Nordrhein-Westfalen

gegen

den Landtag Nordrhein-Westfalen

wegen Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit als politische Partei und auf Gleichheit der Wahl durch Einführung einer 2,5-vom-Hundert-Sperrklausel für die Wahlen der Räte in den Gemeinden, der Bezirksvertretungen, der Kreistage und der Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr durch das Kommunalvertretungsstärkungsgesetz

- VerfGH 15/16 -

übersende ich als Anlage einen Abdruck der Antragschrift vom 7. Dezember 2016 nebst Anlage, die am 12. Dezember 2016 beim Verfassungsgerichtshof eingegangen ist. Das Verfahren wird unter dem o. g. Aktenzeichen geführt.

Gemäß § 18 Abs. 2 VerfGHG gebe ich Gelegenheit, bis zum 28. Februar 2017 zu dem Antrag Stellung zu nehmen.

Künftige Eingaben in dieser Sache bitte ich in 14 Exemplaren einzureichen.

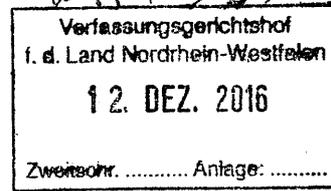
Dr. Brandts



Beglaubigt
Schmid, VG-Beschäftigte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

Prof. Dr. Andreas Fisahn
Grüner Weg 83
32130 Enger
Telefon privat: 05224/997182
Telefon dienstlich: 0521/1066964
mail: andreas.fisahn@uni-bielefeld.de

Bielefeld, den 7. Dezember 2016



An den

Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen

Ägidienkirchplatz 5

48143 Münster

In dem Organstreit gem. 75 Nr. 2 LVerf-NRW

DIE LINKE Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den Landesvorstand, dieser vertreten durch die Landessprecher Özlem Alev Demirel und Christian Leye

-Antragstellerin-

Prozessbevollmächtigter: Prof. Dr. Andreas Fisahn, Grüner Weg 83, 32130 Enger

gegen

Der Landtag Nordrhein-Westfalen, vertreten durch die Präsidentin des Landtages, Frau Carina Gödecke, Platz des Landtages 1, 40221 Düsseldorf

-Antragsgegner-

beantrage ich im Namen und mit Vollmacht meiner Mandant:in:

1. festzustellen, dass die Regelungen des Kommunalvertretungsstärkungsgesetz nicht mit der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen vereinbar sind und deshalb nichtig sind. Die Einführung der 2,5-Prozent-Klausel in Art. 78 Abs. 1 LVerf-NRW ist mit der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Wahlbewerber als unabdingbares

Element des Demokratieprinzips nicht vereinbar und deshalb verfassungswidrig. Die Einführung der 2,5-Prozent-Klausel in das Kommunalwahlgesetz ist mit der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Wahlbewerber unvereinbar und deshalb ebenfalls verfassungswidrig und nichtig.

2. hilfsweise das Verfahren auszusetzen und dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorzulegen, ob die 2,5-Prozent-Klausel in Art. 78 Abs. 1 LVerf-NRW mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

3. der Antragstellerin die notwendigen Auslagen zu erstatten.

Eine Vollmacht der Antragstellerin ist dem Schriftsatz beigelegt.

I. Sachverhalt

Der Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen hat am 10. Juni 2016 das Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und wahlrechtlicher Vorschriften (Kommunalvertretungsstärkungsgesetz) beschlossen. Mit dem Gesetz wurde eine 2,5-Prozent-Sperrklausel bei den Kommunalwahlen in die Landesverfassung eingefügt und das Kommunalwahlgesetz entsprechend geändert. Das Gesetz enthält folgende Regelungen:

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und wahlrechtlicher Vorschriften (Kommunalvertretungsstärkungsgesetz)

Artikel 1

Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 (GV. NRW. S.127), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Oktober 2011 (GV. NRW. S. 499), wird wie folgt geändert:

Artikel 78 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) Der bisherige einzige Satz wird Satz 1. b) An Satz 1 werden folgende Sätze angefügt:

„Die Räte in den Gemeinden, die Bezirksvertretungen, die Kreistage und die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer, geheimer und freier Wahl gewählt. Wahlvorschläge, nach deren Ergebnis sich die Sitzanteile in den Räten der Gemeinden, den Bezirksvertretungen, den Kreistagen und der Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr bestimmen, werden nur berücksichtigt, wenn sie mindestens 2,5 vom Hundert der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben. Das Gesetz bestimmt das Nähere.“

Artikel 2

Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Das Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 1998 (GV. NRW. S. 454, ber. S. 509), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. September 2015 (GV. NRW. S. 666), wird wie folgt geändert:

1. § 33 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Nach Satz 1 werden folgende Sätze eingefügt:

„Er stellt dann fest, welche Parteien und Wählergruppen weniger als 2,5 vom Hundert der Gesamtstimmenzahl erhalten haben. Diese Parteien und Wählergruppen bleiben bei der Sitzverteilung unberücksichtigt.“

bb) Der bisherige Satz 2 wird Satz 4 und wie folgt gefasst: „Durch Abzug der Stimmen dieser Parteien und Wählergruppen sowie der Stimmen der Parteien und Wählergruppen, für die keine Reserveliste zugelassen ist, und der Stimmen der Einzelbewerber von der Gesamtstimmenzahl, wird die bereinigte Gesamtstimmenzahl gebildet.“

b) In Absatz 2 Satz 1 werden nach den Wörtern „Absatz 1 Satz 2“ die Wörter „bis 4“ eingefügt.

Das Kommunalvertretungsstärkungsgesetz ist am 30. Juni 2016 im Gesetz und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen verkündet worden und folglich nach seinem Art. 3 am 1. Juli 2016 in Kraft getreten. Nach § 46 a Kommunalwahlgesetz NRW gilt die eingeführte 2,5-Prozent-Sperrklausel dann auch für die Wahl zu den Bezirksvertretungen.

II. Zulässigkeit

Das Organstreitverfahren ist zulässig und die Anträge sind begründet.

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen entscheidet gemäß Art. 75 Nr. 2 LVerf-NRW i.V.m. §§ 12 Nr. 5, 43 - 45 VGHG NRW über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch diese Verfassung oder in der Geschäftsordnung eines obersten Landesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind.

Antragstellerin und Antragsgegner sind zulässige Beteiligte in einem Organstreitverfahren. Die Antragsgegnerin ist ein oberstes Landesorgan, das von der Landesverfassung mit eigenen Rechten ausgestattet ist. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen wurden politische Parteien den obersten Organen wegen der zentralen Rolle in der Verfassungswirklichkeit zumindest gleichgestellt. Politische Parteien sowie deren Landesverbände sind mögliche Beteiligte eines Organstreitverfahrens, soweit sie eine Verletzung ihres verfassungsrechtlichen Status durch die rechtliche Gestaltung des Wahlverfahrens im Wege des Organstreites geltend machen.

BVerfGE 82, 322 [335]; 4, 27; st. Rspr.; VerfGH NRW, OVGE 44, 301 [303]

Die Einführung einer 2,5-Prozent-Klausel in die Landesverfassung und das Kommunalwahlgesetz betrifft die Gestaltung des Wahlverfahrens für die Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen, so dass die Partei DIE LINKE Beteiligter im Organstreitverfahren sein kann.

Gemäß § 44 Abs. 1 VGHG NRW ist der Antrag zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme des Antragsgegners in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Durch das Kommunalvertretungsstärkungsgesetz ist die Antragstellerin unmittelbar in ihren Rechten auf Chancengleichheit der Wahlbewerber i.V.m. der Wahlrechtsgleichheit beeinträchtigt. Es besteht jedenfalls die Möglichkeit, dass die Wahlbewerber der Partei bei zukünftigen Kommunalwahlen durch die 2,5-Prozent-Sperrklausel keinen Sitz in einer der nordrhein-westfälischen Kommunalvertretungen erringen können, weil der Stimmenanteil der Partei hier oder dort möglicherweise unter 2,5 Prozent bleibt. Sie ist deshalb antragsbefugt.

Die Antragsfrist im Organstreitverfahren beträgt gemäß § 44 Abs. 3 VGHG NRW sechs Monate, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist. Das Gesetz ist am 30. Juni 2016 verkündet worden, damit ist die Maßnahme offiziell bekannt geworden. Die Frist endet folglich am 30. Dezember 2016. Der Antrag wurde vor Fristende gestellt und ist somit zulässig.

III. Begründetheit

Der Antrag ist auch begründet. Durch eine Sperrklausel wird die Stimmrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien beschränkt. Die Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit ist zentrales Element des Demokratieprinzips, das durch Art. 69 Abs.1 LVerf-NRW mit einer Ewigkeitsgarantie versehen ist. Das macht die verfassungsrechtliche Einführung einer Sperrklausel zu verfassungswidrigem Landesverfassungsrecht. Zumindest ist die Verletzung der Wahlrechtsgleichheit mit verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes nicht vereinbar. Eine allgemeine Sperrklausel in der Verfassung ist nach der Umstellung auf die Direktwahl der administrativen Spitze nicht verfassungskonform, weil eine mögliche Sperrklausel der Funktionsfähigkeit bzw. Funktionsstörung der Kommunalvertretung angepasst werden muss.

Entfällt die Rechtfertigung der einfachgesetzlichen Sperrklausel durch die landesverfassungsrechtliche Vorschrift, ist sie nur ausnahmsweise zulässig, um die Funktionsfähigkeit der Institutionen zu gewährleisten. Die vom Gesetzgeber dafür angeführten Argumente sind unzureichend. Der Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit ist weder durch Schutz vor bestimmten angeblich „nur noch möglichen“ Koalitionen zu rechtfertigen wie über den Schutz vor unbequemen Koalitionen; noch reicht es zur Rechtfertigung aus, dass die Entscheidungsfindung in den Kommunen ohne Sperrklausel schwieriger geworden ist. Auch das Kommunalparlament ist beratendes Gremium, das die Pluralität und Vielfalt der gesellschaftlichen Meinung widerspiegeln soll und muss. Die Vorstellung von einem unkomplizierten Durchregieren ist nicht mehr zeitgemäß und in Kommunen mit direkt gewählter Verwaltungsspitze nicht geeignet, eine Durchbrechung des Prinzips der Stimmgleichheit zu rechtfertigen.

1. Durchbrechung der Gleichheitsgebote grundsätzlich unzulässig

Der Grundsatz der Chancengleichheit der Wahlbewerber verlangt, dass jede Partei und Wählervereinigung und jeder Einzelkandidat im gesamten Wahlverfahren die gleichen Möglichkeiten und damit die gleichen Chancen hat, einen Sitz in der zu wählenden Volksvertretung oder allgemeiner dem zu wählenden Gremium zu erlangen. Diese Möglichkeit besteht nicht, wenn über eine Sperrklausel Parteien oder Bewerber, die nur einen Stimmanteil unterhalb der Klausel erzielen, keinen Sitz in der Volksvertretung erringen können.

Das Gebot der Wahlrechtsgleichheit fordert, dass sowohl der Zählwert wie der Erfolgswert der Stimme gleich ist. Durch eine Zugangsbeschränkung in Form von Sperrklauseln, wie der auf Bundesebene geltenden Fünf-Prozent-Klausel, wird das Gebot der Stimmgleichheit auf der Seite des Erfolgswertes zunächst tangiert. Dennoch hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung auf Bundesebene die Fünf-Prozent-Klausel als verfassungskonform gewertet. Sie sei ausnahmsweise gerechtfertigt, weil die Funktionsfähigkeit der Regierung und parlamentarischen Entscheidungsfindung ein verfassungsrechtlich zu garantierender Wert sei, der in der Abwägung mit der Verletzung der Stimmrechtsgleichheit der Vorrang einzuräumen ist. Die Zersplitterung der Parlamente – verwiesen wird insbesondere auf die Erfahrungen der Weimarer Republik – könne dazu führen, dass entweder eine Regierungsbildung unmöglich wird oder die Stabilität der Regierung problematisch wird. Schließlich sei auch die Entscheidungsfindung des Bundestages

und damit der Gesetzgebungsprozess gefährdet, wenn eine Mehrheitsbildung wegen der Zersplitterung des Parlaments unmöglich oder jedenfalls sehr schwierig werde.

Verletzt ist außerdem der Grundsatz der Chancengleichheit der Wahlbewerber, der sich unmittelbar aus dem Demokratieprinzip und Art. 21 Abs. 1 GG ergibt. Auf Landesebene folgt das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen aus ihrem in Art. 21 Abs. 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status, der unmittelbar auch für die Länder gilt und Bestandteil der Landesverfassungen ist.

BVerfGE 1, 208 <227>; 6, 367 <375>; 60, 53 <61>; 66, 107 <114>

Diese Rechtfertigung der Sperrklausel auf Bundes- und Landesebene hat das Bundesverfassungsgericht für die Europawahl und die Kommunalwahlen (in Schleswig-Holstein) als nicht einschlägig betrachtet. Sowohl auf der europäischen wie auf der kommunalen Ebene ist die Stabilität der "Exekutive", das heißt auf der einen Ebene der Kommission und auf der anderen Ebene des Bürgermeisters oder Landrates, d.h. der kommunalen Verwaltungsspitze, nicht (mehr) von der Zusammensetzung des parlamentarischen Gremiums abhängig oder negativ formuliert: eine pluralere, buntere Zusammensetzung oder eine Vielfalt von politischen Parteien der kommunalen Volksvertretung schaden der Funktionsfähigkeit der Administration nicht. Wenn die Funktionsfähigkeit der Administration auch bei einer größeren Pluralität des parlamentarischen Gremiums gewährleistet ist, lässt sich eine Beschränkung der Wahlrechtsgleichheit durch eine Sperrklausel nicht mehr rechtfertigen.

BVerfGE 129, 300 – Fünf-Prozent-Klausel Europawahl; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 26. Februar 2014 - 2 BvE 2/13, http://www.bverfg.de/e/es20140226_2bve000213.html - Drei-Prozent-Klausel Europawahl; Urteil des Zweiten Senats vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 - http://www.bverfg.de/e/ks20080213_2bvk000107.html - Fünf-Prozent-Klausel Kommunalwahl Schleswig-Holstein

Dieser Position des Bundesverfassungsgerichtes haben sich verschiedene Landesverfassungsgerichte, darunter der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, angeschlossen.

Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen verkündet am 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08 – <http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/20081216.htm>; Urteil vom 6. Juli 1999

Die Einführung einer Sperrklausel für die Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen auf einfachgesetzlicher Ebene durch ein entsprechendes Landesgesetz wäre also mit dem Gebot der Stimmrechtsgleichheit aus Art. 31 Abs.1 LVerf-NRW ebenso wenig vereinbar wie mit dem Gebot der Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG und dem Demokratieprinzip.

2. Art. 78 Abs. 1 LVerf-NRW verstößt gegen das Demokratieprinzip

Durch das Kommunalvertretungsstärkungsgesetz vom 14.6.2016 wurde eine Sperrklausel von 2,5 Prozent für die Wahlen zu den Räten in den Gemeinden, Bezirksvertretungen, die Kreistage und die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr eingeführt, indem § 33 Abs. 1 Kommunalwahlgesetz und Art. 78 Abs. 1 LVerf-NRW entsprechend geändert wurden. Die Durchbrechung des Prinzips der Gleichheit der Wahl bei den Kommunalwahlen durch die Änderung des Wahlgesetzes ist jedoch nicht durch die genannte Änderung der Landesverfassung gerechtfertigt. Die Sperrklausel auf einfachgesetzlicher Ebene wird nicht durch die Änderung der Landesverfassung gerechtfertigt, weil es sich dabei um verfassungswidriges Verfassungsrecht handelt.

Art. 78 Abs. 1 LVerf-NRW enthält nach der Änderung gleichzeitig das Prinzip der Wahlrechtsgleichheit und er enthält eine Sperrklausel von 2,5 Prozent für die Wahl zu den genannten Vertretungskörperschaften, womit auf den ersten Blick die Durchbrechung der Wahlrechtsgleichheit gerechtfertigt ist. Bei dieser Änderung der Landesverfassung handelt es sich jedoch um verfassungswidriges Verfassungsrecht, denn die Änderung muss sich an Art. 69 Abs. 1 LVerf-NRW messen lassen, wonach Änderungen der Verfassung, die den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland widersprechen, unzulässig sind. Das Prinzip der Wahlrechtsgleichheit gehört jedoch unzweifelhaft zu den zentralen und unabdingbaren Elementen des Demokratieprinzips, das im Grundgesetz durch Art. 20 Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 geschützt und ebenfalls mit einer Ewigkeitsgarantie versehen ist.

Das Demokratieprinzip kann verschieden ausgestaltet werden, was ein Blick in die demokratischen Nachbarstaaten der Bundesrepublik Deutschland zeigt. Das präsidentiale System in Frankreich wird ebenso wie die parlamentarische Monarchie in Großbritannien als Demokratie gewertet. Demokratie ist mit der Existenz eines

Verfassungsgerichtes vereinbar, wie die Bundesrepublik zeigt, kann aber auch ohne ein solches Gericht funktionieren, wie wiederum Großbritannien oder Frankreich im Jahre 1958 mit den ursprünglichen Kompetenzen des Conseil constitutionnel, die erst 1974 durch Verfassungsänderung erweitert wurden, zeigen. Schließlich gibt es demokratische Staaten mit einem Verhältniswahlrecht wie in Belgien oder Bulgarien oder einem Mehrheitswahlrecht wie in Großbritannien oder Litauen. Ob die Systeme mit den Anforderungen an das Demokratieprinzip und an die Wahlrechtsgrundsätze des Artikels 38 Abs. 1 GG, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung über die Dauer der Zeit entwickelt hat, vereinbar wären, sei hier dahingestellt. Trotz der unterschiedlichen Ausformung des Demokratieprinzips wird in allen Ländern Europas das Prinzip der Stimmengleichheit gewahrt. Negativ formuliert: ein Wahlsystem, welches das Prinzip der Stimmengleichheit nicht akzeptiert, also etwa die Stimmen nach Einkommen oder Bildungsstand gewichtet, wie das preußische Dreiklassenwahlrecht, würde heute mit dem Demokratieprinzip nicht mehr vereinbar sein. Nun ließe sich einwenden, dass beim Mehrheitswahlrecht zwar der Zählwert der Stimme gleich ist, jedoch der Erfolgswert der Stimme sehr unterschiedlich sein kann, weil die Stimmen der unterlegenen Kandidaten in einem Wahlkreis "unter den Tisch fallen". Gerade um dieses Problem der angemessenen Repräsentanz wird in den Staaten mit Mehrheitswahlrecht jedoch auf politischer und juristischer Ebene beständig gerungen. Das Ziel besteht in der Regel darin, durch eine gerechte Aufteilung der Wahlkreise die Proportionalität der Vertretung im Parlament zu gewährleisten. Der Erfolgswert als Prinzip der Stimmengleichheit wird hier zumindest eingefordert.

Selbst wenn man der Auffassung ist, mit dem Demokratieprinzip sei ein Mehrheitswahlrecht vereinbar, weil ihm nicht versucht wird, eine Gleichheit Zählwert der Stimmen durch die entsprechende Einteilung der Wahlkreise zu erzielen, muss man für die Bundesrepublik Deutschland zu dem Ergebnis kommen, dass eine Durchbrechung der Wahlrechtsgleichheit durch einen unterschiedlichen Zählwert der Stimmen mit der spezifischen Form, der Ausformung des Demokratieprinzips durch das Grundgesetz in Deutschland nicht vereinbar ist. Es geht an dieser Stelle nicht um eine abstrakte – gleichsam politikwissenschaftliche – Bestimmung von Inhalt und Umfang der Demokratie, sondern um den konkreten Umfang der Demokratie nach dem deutschen Grundgesetz. Für das Grundgesetz gilt jedoch, dass das Demokratieprinzip mit dem Wahlrecht als wesentlicher Bestandteil in besonderer Weise konkretisiert ist, so dass einige Regelungen anderer demokratischer Staaten mit der grundgesetzlichen Regelung nicht vereinbar wären. Das gilt offenkundig für das Wahlmännersystem bei

der Präsidentenwahl in den USA, das mit der von Art. 38 GG geforderten Unmittelbarkeit der Wahl nicht vereinbar wäre.

Auch die Wahlrechtsgleichheit hat durch das Grundgesetz in seiner Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht eine spezifische Form erhalten, nach der sowohl der Zählwert wie der Erfolgswert der Stimme gewährleistet sein müssen. Weil die Wahlrechtsgleichheit aber ein zentrales und unabdingbares Element des Demokratieprinzips ist, beinhaltet das Demokratieprinzip nach Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 sowie 79 Abs. 3 GG auch die Wahlrechtsgleichheit in der Form, die sie in der Verfassungspraxis der Bundesrepublik Deutschland erlangt hat. Nicht nur die grundsätzliche Aufhebung der Wahlrechtsgleichheit auf Bundesebene würde gegen Art. 79 Abs. 3 GG verstoßen, sondern auch eine Änderung, die ihre Ausprägung als Gleichheit des Zählwertes und Gleichheit des Erfolgswertes aufheben würde. Gleichheit des Zählwertes *und* Gleichheit des Erfolgswertes machen in Deutschland die Wahlrechtsgleichheit aus, diese ihrerseits ist unabdingbares Element des Demokratieprinzips.

Die Chancengleichheit aller Wahlbewerber ist ebenfalls unabdingbarer Teil des Demokratieprinzips. Das Demokratieprinzip beinhaltet, dass unterschiedliche politische Richtungen, verschiedene Weltanschauungen oder auch nur verschiedene Personen in einem gleichberechtigten öffentlichen Diskurs darum ringen, Mehrheiten der Gesellschaft für sich zu gewinnen. Diese Mehrheiten werden letztendlich bei den Wahlen relevant, wenn die Mehrheitsströmung, d.h. Parteien, welche gesellschaftliche Mehrheiten für ihre Position gewinnen konnten, auch eine Mehrheit in der Volksvertretung gewinnen, um so die Administration und Rechtsetzung bestimmen zu können. Damit unvereinbar ist eine Ordnung, in der bestimmte Wählervereinigungen oder Einzelpersonen grundsätzlich bevorzugt werden, d.h. prinzipiell bessere Chancen haben, in die Volksvertretung gewählt zu werden. Dabei ist es unerheblich, auf welchem Wege eine Bevorzugung der ein oder anderen Partei oder Wählervereinigung erreicht wird, durch bessere Werbungsmöglichkeiten, den Ausstoß von öffentlichen Auftritten oder eben durch eine Sperrklausel. Weil die 2,5-Prozent-Sperrklausel die Wahlchancen von Wahlbewerbern absenkt, die voraussichtlich unterhalb dieses Stimmenanteils bleiben, wird nicht nur gegen die Chancengleichheit verstoßen, die sich aus Art. 21 Abs. 1 Grundgesetz unmittelbar ergibt, sondern auch gegen das Demokratieprinzip, das auch nach nordrhein-westfälischer Landesverfassung mit einer Ewigkeitsgarantie ausgestattet ist.

Das Bundesverfassungsgericht stellt in unterschiedlichen Zusammenhängen – mehr oder weniger explizit – fest, dass die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit aller Wahlbewerber unabdingbares Element des Demokratieprinzips sind, wenn es formuliert: „Für eine freiheitlich-demokratische staatliche Grundordnung, wie das Grundgesetz sie geschaffen hat, ist die Gleichheit aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung.“

BVerfGE 123, 267 [373] - Lissabon; vgl. auch BVerfGE 41, 399 [413]; 51, 222 [234]; 85, 148 [157 f.]; 99, 1 [13]; 121, 266 [295 f.]

In einer sehr frühen Entscheidung ordnet das Bundesverfassungsgericht die Gleichheit der Wahl dem Demokratieprinzip in der speziellen "demokratisch-egalitären" Form zu, die durch das Grundgesetz normiert worden sei: „Für den Sachbereich der Wahlen ist nach der geschichtlichen Entwicklung und der demokratisch-egalitären Grundlage des Grundgesetzes davon auszugehen, dass jeder Staatsbürger, der eine in derselben Weise wie der andere, nach seinem individuellen Willen soll bestimmen können, wen er als Volksvertreter wünscht, so dass grundsätzlich die eine Stimme auf das Wahlergebnis rechtlich denselben Einfluss ausüben muss wie die andere.“

BVerfGE 6, 84 [91]

In der Lissabon Entscheidung weist das Bundesverfassungsgericht explizit weiter darauf hin, dass die Wahlrechtsgleichheit zu den elementaren Grundsätzen des Demokratieprinzips gehört, die auch von den europäischen Staaten eingehalten werden. Es weist dabei durchaus auf die Spielräume bei der Ausgestaltung des Wahlrechtssystems, hält aber daran fest, dass auch der gleiche Erfolgswert zu diesen Prinzipien gehören müsse und eine Ungleichheit im Erfolgswert rechtfertigungsbedürftig ist, wenn es formuliert: „Die Wahlgleichheit ist keine Besonderheit der deutschen Rechtsordnung. Sie gehört zu den für alle europäischen Staaten verbindlichen Rechtsgrundsätzen. Art. 3 des 1. EMRK-Zusatzprotokolls gewährleistet das Recht, an den Wahlen zu den gesetzgebenden Körperschaften eines Konventionsstaates teilzunehmen, das heißt, selbst zu wählen und für Mandate zu kandidieren. Zwar haben die Konventionsstaaten einen weiten Beurteilungsraum, wie sie ihr Wahlrecht auch mit Blick auf nationale Besonderheiten und die historische Entwicklung im Einzelnen ausgestalten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zieht aus der Tatsache, dass Wahlen die ‚freie Äußerung der Meinung des Volkes‘ gewährleisten sollen, jedoch den Schluss, dass dazu im Wesentlichen das Prinzip der Gleichbehandlung aller Bürger bei der Ausübung des

Wahlrechts gehöre. In diese Gleichbehandlung bezieht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den Zählwert der Stimmen ausdrücklich ein, während er für die Erfolgswertgleichheit und die gleichen Siegchancen der Kandidaten Ausnahmen zulässt.“

Mit Hinweisen auf: EGMR, Urteil vom 2. März 1987, Nr. 9267/81, Mathieu-Mohin und Clerfayt/Belgien, Rn. 54; Urteil vom 7. Februar 2008, Nr. 39424/02, Kovach/Ukraine, Rn. 49; zur Anwendung des Art. 3 Zusatzprotokoll auf das Europäische Parlament als "gesetzgebende Körperschaft": EGMR, Urteil vom 18. Februar 1999, Nr. 24833/94, Matthews/Vereinigtes Königreich, Rn. 40 = NJW 1999, S. 3107 [3109]

Das Bundesverfassungsgericht folgert: „Bei knapper Entscheidung zwischen politischen Richtungen im Europäischen Parlament besteht keine Gewähr dafür, dass die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auch eine Mehrheit der Unionsbürger repräsentiert. Deshalb wäre insbesondere die Bildung einer eigenständigen und mit den in Staaten üblichen Machtbefugnissen ausgestatteten Regierung aus dem Parlament heraus grundlegenden Einwänden ausgesetzt. Es könnte möglicherweise eine nach Maßgabe des Repräsentationsverhältnisses bestehende zahlenmäßige Bürgerminderheit durch eine Mehrheit der Abgeordneten gegen den politischen Willen einer oppositionellen Mehrheit der Unionsbürger regieren, die sich als Mehrheit nicht abgebildet findet. Der Grundsatz der Wahlgleichheit sichert zwar nur unter den Bedingungen einer strengen Verhältniswahl eine möglichst exakte Repräsentation des Volkswillens. Aber auch in Systemen der Mehrheitswahl besteht jedenfalls für den Zählwert und die Erfolgchance eine ausreichende Gleichheitsgewähr der Wählerstimmen, während diese bei jeder nicht nur unerheblichen Kontingentierung der Sitze verfehlt wird.“

BVerfGE 123, 267 [372 f.] - Lissabon

Auch in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur Fünf-Prozent-Klausel bei den Europawahlen wird die Wahlrechtsgleichheit explizit dem Demokratieprinzip subsumiert. In der Entscheidung heißt es: „Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl sichert die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger. Die Gleichbehandlung aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts ist eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung.“

BVerfGE 129, 300 [317]

Und im Urteil zur Sperrklausel zu den Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein wird ausgeführt: „Der Grundsatz der Chancengleichheit der Wahlbewerber findet für die Parteien seine Grundlage in Art. 21 Abs. 1 GG. Beruht die Demokratie auf der freien Konkurrenz von Meinungen und Interessen, so müssen die Parteien und Wählervereinigungen, die sich die unterschiedlichen Meinungen zu eigen machen, unter den gleichen Bedingungen, mit den gleichen Chancen am politischen Wettbewerb teilnehmen können. Das Recht auf Chancengleichheit der Parteien versteht sich deshalb als Bestandteil der demokratischen Grundordnung von selbst. Es ergibt sich aus der Bedeutung, die der Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukommt, und aus dem vom Grundgesetz gewollten freien und offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes. Inhaltlich verlangt der Grundsatz der Chancengleichheit, dass jeder Partei, jeder Wählervereinigung 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 folgt auf Landesebene aus ihrem in Art. 21 Abs. 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status, der unmittelbar auch für die Länder gilt und Bestandteil der Landesverfassungen ist. Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit hängt eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren. Deshalb ist in diesem Bereich - ebenso wie bei der durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgten gleichen Behandlung der Wähler - Gleichheit in einem strikten und formalen Sinn zu fordern.“

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 - Rn. 101 ff., http://www.bverfg.de/e/ks20080213_2bvk000107.html

So lässt sich im Ergebnis festhalten: Weil zum Demokratieprinzip sowohl die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Wahlbewerber gehören, verstößt die Änderung der Landesverfassung durch die Einführung der 2,5-Prozent-Sperrklausel gegen das Demokratieprinzip. Deshalb kann die Änderung der Landesverfassung vom Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen auf ihre Vereinbarkeit mit der Ewigkeitsklausel in Art. 69 Abs. 1 LVerf-NRW überprüft werden.

3. Allgemeine Sperrklausel in der Verfassung unzulässig

Da mit der Sperrklausel die Wahlrechtsgleichheit in Form des gleichen Erfolgswertes der Stimmen einerseits und die Chancengleichheit der Wahlbewerber andererseits tangiert werden, ist die Neuregelung in Art. 78 Abs. 1 LVerf-NRW rechtswidrig, da eine Rechtfertigung über entgegenstehende verfassungsimmanente Regeln und Prinzipien nicht möglich ist. Die Sperrklauseln bei den Bundestags- und Landtagswahlen werden damit gerechtfertigt, dass über stabile Mehrheiten im Parlament auch die Stabilität der Regierung sichergestellt werden kann. Dieses Argument entfällt nach den oben zitierten Urteilen zu den Sperrklauseln bei der Europawahl oder den Kommunalwahlen. In der Gesetzesbegründung zur Einführung des Kommunalvertretungsstärkungsgesetzes wird auf besondere Umstände und Besonderheiten der Entwicklungen in den Kommunalvertretungen in Nordrhein-Westfalen hingewiesen, um die 2,5-Prozent-Sperrklausel zu rechtfertigen. Wenn es sich aber um Besonderheiten und eine besondere Entwicklung handelt, kann keine Grundsatzentscheidung in Form einer Sperrklausel, deren Höhe verfassungsrechtlich festgeschrieben wurde, gerechtfertigt werden. Der Besonderheit der Entwicklung könnte allenfalls dadurch Rechnung getragen werden, dass der Gesetzgeber verfassungsrechtlich ermächtigt wird, eine Sperrklausel einzuführen, deren Höhe aber jeweils von den besonderen Umständen, die sich auch nach der Begründung zum Kommunalvertretungsstärkungsgesetz in der Zeit entwickeln und verändern, nur durch einfaches Gesetz geregelt werden dürfte. Es kann an dieser Stelle deshalb dahinstehen, ob die Gründe für die Verabschiedung des Kommunalvertretungsstärkungsgesetzes stichhaltig sind, und eine 2,5-Prozent-Sperrklausel auf einfachgesetzlicher Ebene rechtfertigen könnten. Diese Frage ist bei der Rechtfertigung der einfachgesetzlichen Sperrklausel zu diskutieren. Da die Begründung zum Kommunalvertretungsstärkungsgesetz nicht zwischen der Einführung der Sperrklausel auf verfassungsrechtlicher und auf einfachgesetzlicher Ebene unterscheidet, können die Argumente, die weiter unten zur Rechtfertigung der Sperrklausel auf einfachgesetzlicher Ebene diskutiert werden, hier aber entsprechend herangezogen werden.

Im Ergebnis lässt sich also festhalten: Die Änderung des Art. 78 Abs. 1 LVerf-NRW durch die Einführung einer 2,5-Prozent-Sperrklausel ist verfassungswidrig, weil sie mit dem Demokratieprinzip der Landesverfassung, das durch Art. 69 LVerf-NRW mit einer Ewigkeitsgarantie versehen ist, unvereinbar ist.

4. Hilfsweise Vorlagebeschluss

Sollte der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen dieser Argumentation nicht folgen, wird hilfsweise beantragt, dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorzulegen, ob Art. 78 Abs. 1 LVerf-NRW in der geänderten Fassung mit dem Grundgesetz, insbesondere mit Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 28 Abs. 1 GG sowie Art. 38 in Verbindung mit Art. 3 GG vereinbar ist. Für eine Vorlage nach Art. 100 GG kommt es darauf an, dass das Gericht ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig hält. Sollte das Gericht zu dem Ergebnis kommen, dass die Neuregelung des Art. 78 Abs. 1 LVerf-NRW noch nicht gegen das Demokratieprinzip verstößt und sie vom Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen nicht aufgehoben werden kann, kommt es für die Rechtmäßigkeit der Sperrklausel in § 33 Kommunalwahlgesetz in der neuen Fassung auf die Vereinbarkeit des Art. 78 Abs. 1 LVerf-NRW mit dem Grundgesetz an, weil diese Vorschrift die einfachgesetzliche Sperrklausel in § 33 KWG-NRW rechtfertigen würde. Die Einführung der Sperrklausel in Art. 78 Abs. 1 LVerf-NRW ist aus den oben genannten Gründen nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Wahlbewerber werden eingeschränkt, ohne dass diese Einschränkung mit einer exakten Bestimmung der Prozenzhürde auf verfassungsrechtlicher Ebene gerechtfertigt worden wäre und gerechtfertigt werden könnte. Die Einführung der 2,5-Prozent-Sperrklausel in Art. 78 Abs. 1 LVerf-NRW verstößt so insbesondere gegen Art. 28 Abs. 1 GG, welcher die Wahlrechtsgleichheit für die Volksvertretungen in den Kreisen und Gemeinden bundesrechtlich vorgibt.

5. Maßstäbe für die Rechtfertigung einer Durchbrechung

Die Einführung der 2,5-Prozent-Sperrklausel im Kommunalwahlgesetz lässt sich – wenn die Rechtfertigung durch Art. 78 Abs. 1 LVerf-NRW entfällt – nicht mit der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen vereinbaren. Sie verstößt gegen die Wahlrechtsgleichheit aus Artikel Art. 78 Abs. 1 LVerf-NRW und die Chancengleichheit der Wahlbewerber aus dem Demokratieprinzip und Art. 21 GG. Die Abwägung mit möglichen Beschränkungen anderer verfassungsrechtlich geschützter Rechte und Prinzipien kann nicht dazu führen, dass die Einschränkung der genannten Gleichheitsrechte als verfassungskonform angesehen werden kann. Die verfassungsrechtlich erforderliche Rechtfertigung eines Eingriffs in die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Wahlbewerber kann nur durch eine konkret drohende und erhebliche Funktionsstörung des zu wählenden Organs

erfolgen. Dabei kommt es auf die konkreten Bedingungen an, unter denen die jeweilige Volksvertretung arbeitet und von denen die Wahrscheinlichkeit des Eintritts von Funktionsstörungen abhängt.

BVerfGE 129, 300 [323, 326 ff.] – Fünf-Prozent-Sperrklausel Europawahl

Dabei ist es nach den Maßstäben des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen und des Bundesverfassungsgerichts Sache des Gesetzgebers, die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung mit dem Gebot der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit politischer Parteien zum Ausgleich zu bringen. Dem Gesetzgeber kommt insoweit eine Einschätzungsprärogative zu. Bei der notwendigen Prognoseentscheidung dürfe sich der Gesetzgeber aber nicht auf die Feststellung der rein theoretischen Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane zur Rechtfertigung des Eingriffs beschränken. Gerade bei der Wahlgesetzgebung bestehe die Gefahr, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt. Deshalb unterliege auch die Ausgestaltung des Wahlrechts einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Der Gesetzgeber dürfe nicht frei darüber befinden, von welchem Wahrscheinlichkeitsgrad an er Funktionsstörungen in Betracht ziehen will. Die allgemeine und 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, könne folglich einen Eingriff in die Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit nicht rechtfertigen. Nur die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane kann die Fünf-Prozent-Sperrklausel rechtfertigen.

Durch die Abschaffung der Sperrklausel bei der Kommunalwahl wird es wahrscheinlich, dass mehr Parteien, Wählervereinigungen oder Einzelpersonen in den Rat gewählt werden. Und man könne - so die neuere Rechtsprechung - davon ausgehen, dass Beschlüsse leichter gefasst werden, je weniger Fraktionen oder Gruppen aufeinandertreffen und je weniger Standpunkte verarbeitet werden müssen. Das aber rechtfertige in der Abwägung die Einführung einer Sperrklausel noch nicht, denn die bloße "Erleichterung" oder "Vereinfachung" der Beschlussfassung ist in ihrer Bedeutung nicht dazu geeignet, den Eingriff in das Demokratieprinzip in Form der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit für Wahlbewerber zu begründen.

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 6. Juli 1999, VerfGH 14/98, VerfGH 15/98, <http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/19990706.htm>, Rn. 69 ff.; BVerfGE 120, 82 [113 f.] – Kommunalwahl Schleswig Holstein

Weiter führt der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen zu den Maßstäben, die an eine Funktionsstörung der parlamentarischen Vertretung anzulegen sind, aus, dass die Schwerfälligkeit in der Meinungsbildung nicht mit einer Funktionsstörung oder Funktionsunfähigkeit gleichgesetzt werden dürfe. Um eine Funktionsstörung anzunehmen, müssten vielmehr weitere Tatsachen und Gesichtspunkte hinzugezogen werden. Demokratie setzte gerade die Konkurrenz und den Konflikt zwischen verschiedener Positionen und Interessen sowie das Finden von Kompromissen oder Konsensen voraus. Daraus folge, dass nicht jeder Konflikt und nicht jede politische Auseinandersetzung in den Kommunalvertretungen die Funktionsfähigkeit der Volksvertretung störe.

Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen verkündet am 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08 – <http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/20081216.htm>, Rn. 58; vgl. auch: VerfGH NRW, OVGE 47, 304 [310]; BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07 –, NVwZ 2008, 407 [410]

6. Keine Rechtfertigung des Eingriffs in die Gleichheitsprinzipien

Gemessen an diesen Maßstäben reichen die Gründe, die in der Gesetzesbegründung zum Kommunalvertretungsstärkungsgesetz ausgeführt werden, nicht aus, um die Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien zu rechtfertigen.

Nach dem nun schon mehrere Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen ohne Sperrklausel stattgefunden haben, muss sich der Gesetzgeber nicht mehr auf eine Prognoseentscheidung stützen, sondern er könnte empirisches Material für eine Funktionsstörung der kommunalen Vertretungskörperschaften anführen, um die Einführung einer Sperrklausel bei den Kommunalwahlen zu rechtfertigen. Empirisches Material für eine neue Vielfalt und Pluralität in den Gemeindevertretungen wird in der Gesetzesbegründung ausführlich ausgebreitet, was zu dem Schluss führen muss, dass es auch empirisches Material für Funktionsstörungen geben müsste, also Beispiele dafür, dass wichtige Entscheidungen der Kommunalparlamente nicht mehr getroffen werden konnten. Die Begründung des Gesetzes könnte zum Beispiel empirische

Belege dafür anbringen, dass etwa die Wahl eines Beigeordneten oder die Verabschiedung des Gemeindehaushaltes nicht mehr durchgeführt werden konnte, weil das Kommunalparlament wegen seiner Zersplitterung entscheidungsunfähig war. Die Gesetzesbegründung könnte Beispiele auflisten, dass Gemeinderäte nicht mehr in der Lage waren, sich auf die Besetzung von Ausschüssen zu einigen. Oder es könnten Beispiele angeführt werden, dass die kommunalen Vertretungen wegen ihrer Zersplitterung daran scheiterten, Satzungen oder sonstige ortsrechtliche Bestimmungen zu erlassen. Genau das geschieht in der Gesetzesbegründung aber nicht. Vielmehr wird darauf hingewiesen, dass sich aufgrund der neuen Vielfalt in den Kommunalparlamenten „Tagesordnungen und Sitzungen in einem unververtretbaren Maß in die Länge ziehen“ können, nicht etwa, dass sie sich in bekannten Fällen unverhältnismäßig in die Länge gezogen haben. Selbst wenn dies empirisch aufgetreten sein sollte, wäre das allenfalls eine Form der in einer Demokratie hinzunehmenden Schwerfälligkeit der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. In der Gesetzesbegründung wird weiter darauf hingewiesen: „In bestimmten Fällen droht hier sogar die faktische Handlungs- und Funktionsunfähigkeit der kommunalen Vertretung.“ Offenbar bleibt es bei der Prognose, was aber angesichts der empirischen Erfahrungen nicht mehr ausreichend ist.

Weiter wird angeführt, die neue Vielfalt in den Kommunalvertretungen verhindere „auch eine am Gemeinwohl orientierte Politik der kommunalen Volksvertretungen. Für dieses Ziel ist eine konsistente Haushalts-, Sach- und Personalpolitik unabdingbar. Um dies zu gewährleisten, bedarf es aber in den jeweiligen Kommunalvertretungen einer stabilen Mehrheit. Durch die Zersplitterung besteht jedoch die Gefahr, dass aufgrund der absehbaren Schwierigkeiten bei der Mehrheitsbeschaffung vielerorts die Bildung von ‚Großen Koalitionen‘ als faktisch dauerhafter Zustand manifestiert wird. Dies erscheint bereits aus prinzipiellen Erwägungen als bedenklich. Es kann nicht im Interesse einer demokratisch legitimierten kommunalen Selbstverwaltung liegen, das Wahlrecht so auszugestalten, dass eine ‚Große Koalition‘ innerhalb des Vertretungsorgans quasi institutionalisiert wird, weil durch wachsende Zersplitterung andere stabile Mehrheiten gar nicht mehr zu erreichen sind.“ Nun gibt es aber – und das ist Empirie – auch auf der Ebene der Landtage und des Bundestages eine größere Vielfalt an Parteien und Fraktionen, ohne dass die Sperrklausel hier abgeschafft worden wäre. Das führt keineswegs zu einem "Zwang zu einer großen Koalition", wo eine solche gebildet wird, geschieht dies deshalb, weil die größeren politischen Übereinstimmungen festgestellt werden. Gerade die Landtage zeigen aber, dass die

Differenzierung der Gesellschaft und die Differenzierung deren politischer Vertretung unterschiedlich beantwortet werden kann und neue bunte Koalitionen zueinander finden. Die Besonderheit Nordrhein-Westfalens, auf welche die Gesetzesbegründung mehrfach verweist, besteht eher in der mangelnden Flexibilität der etablierten Parteien in Nordrhein-Westfalen. Mehrheiten lassen sich auch jenseits der Großen Koalition finden, eine entsprechende Flexibilität und geistige Wendigkeit vorausgesetzt. Das zentrale Argument der oben zitierten Rechtsprechung ist aber, dass durch die Direktwahl des Bürgermeisters und der Landräte stabile Verhältnisse an der Spitze der Administration gesichert sind, so dass das Argument, die Sperrklausel sei zur Sicherung stabiler Mehrheiten erforderlich, eine Beschränkung des Gleichheitsprinzips nicht rechtfertigen kann. Auch hier ist zu monieren, dass die Gesetzesbegründung keine Belege dafür bringt, dass eine „konsistente Haushalts-, Sach- und Personalpolitik“ auf kommunaler Ebene unmöglich geworden wäre. Es bleibt bei der Prognose und der Vermutung, was angesichts der tatsächlichen Situation nicht mehr ausreichen kann.

Die Gesetzesbegründung verweist weiter darauf, dass die kleinen Parteien als „Zünglein an der Waage“ auftreten könnten und damit ein größeres politisches Gewicht bekämen, als ihnen nach dem Stimmanteil zustehe, da sie insgesamt über wenig Rückhalt in der Wählerschaft verfügten. Dieses Argument ist zunächst tautologisch. Dass kleinere Parteien über weniger Rückhalt in der Wählerschaft verfügen als die großen Parteien, ist eine Selbstverständlichkeit und kein Argument gegen die Zulassung kleinerer Parteien in den Kommunalvertretungen. Im Gegenteil sorgte die Möglichkeit, dass auch kleine Parteien in der Kommunalvertretung vorhanden sind, für eine größere Repräsentativität der Volksvertretung; der Differenzierung der Gesellschaft entspricht die Differenzierung in den Parlamenten. So weit in der Gesetzesbegründung auf das "Zünglein an der Waage" verwiesen wird, widerspricht sich die Gesetzesbegründung. Entweder sorgt die Existenz vieler kleiner Parteien und Gruppen dafür, dass nur noch große Koalitionen möglich sind oder sie führt dazu, dass Koalitionen mit den kleineren Parteien gebildet werden, die dann „Zünglein an der Waage“ sein können. Offenbar war sich der Gesetzgeber mangels empirischer Analyse nicht einig, ob nun das Problem der Zwang zur Großen Koalition ist oder das Zünglein an der Waage Phänomen. Selbst wenn Letzteres der Fall sein sollte, dass also Koalitionen mit kleineren Gruppen gebildet werden (müssen), spricht dies nicht für die 2,5-Prozent-Sperrklausel. Das Phänomen ließe sich nur durch ein Zwei-Parteiensystem ausschließen, was es – in der Geschichte der Bundesrepublik – nicht

einmal auf Bundesebene gab, wo regelmäßig Koalitionen zwischen einer der beiden großen und einer kleinen Partei geschlossen wurden. Die Notwendigkeit, Koalitionen auch mit kleineren Parteien zu schließen oder Absprachen bei einem aktuell anliegenden Wahlgang oder sonstigen Abstimmungen zu treffen, spricht keinesfalls für eine Sperrklausel, sondern eher gegen sie, weil so der demokratische Prozess der Deliberation und Kompromiss- bzw. Konsensfindung die Chance hat, mit Leben gefüllt zu werden.

Schließlich wird in der Gesetzesbegründung auf die besondere Situation in Nordrhein-Westfalen verwiesen. In Nordrhein-Westfalen gebe es besonders viele Großstädte, so dass keine „faktische“ Sperrklausel durch kleine Kommunalparlamente greife. Das sei in den anderen Bundesländern anders, die deutlich ländlicher strukturiert seien, weshalb es dort viele kleine Kommunalvertretungen gebe, bei denen ein höherer Stimmenanteil als 2,5 Prozent erforderlich ist, um einen Sitz zu erringen. Mit dem Vergleich wird gleichzeitig offenkundig, dass Nordrhein-Westfalen einen Sonderweg gehen will, weil die anderen Bundesländer keine Sperrklauseln bei den Kommunalwahlen mehr kennen. Für diesen Sonderweg gibt es aber keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung. Allein die Tatsache, dass Nordrhein-Westfalen mehr größere Städte und Gemeinden hat als andere Bundesländer, beweist nicht im Ansatz, dass dies zu Funktionsstörungen der kommunalen Volksvertretung führt. Es ist auch nicht so, dass es in anderen Bundesländern keine großen Städte gäbe oder dass die Kommunalparlamente so klein seien, dass faktisch überall eine „faktische“ 2,5 Prozent-Hürde bestehe. Man müsste also, wenn man schon auf so einen Vergleich abstellt, deutlich machen, warum die Situation in Köln und Dortmund anders ist als in Frankfurt oder Darmstadt. Allein die Quantität der größeren Kommunalvertretungen lässt keine Rückschlüsse auf Funktionsstörungen bei den Amtsgeschäften zu.

Soweit schließlich darauf abgestellt wird, dass andere Bundesländer einen „Vorteil“ haben, weil in kleineren Gemeinden eine „faktische“ Sperrklausel greift und es darum gehe, diesen Vorteil durch die 2,5-Prozent-Sperrklausel abzuschaffen, es also um die Herstellung von Gleichbehandlung gehe, verfängt dieses Argument nicht, weil die Länder selbst über die Größe der Gemeindevertretung, nämlich durch das Wahlgesetz, bestimmen.

Weiter sind es auch die Länder, die selbst über ihre Gemeindegrößen bestimmen. Nordrhein-Westfalen hat in der Gebietsreform der 1970er Jahre die nun existierenden großen Gemeinden zum Teil erst geschaffen. In NRW gibt es mit 396 im Vergleich zu

anderen Bundesländern wenige selbstständige Städte und Gemeinden. Bayern hat 2056, Niedersachsen 944, Hessen 426 und Thüringen – um nur einige Beispiele zu nennen – 849 selbstständige Städte und Gemeinden. Durch die Reduzierung der Anzahl der Städte wird aber die Repräsentanz der Bevölkerung im demokratischen Element der Selbstverwaltung reduziert. Wenn es also auch zutrifft, dass die anderen Bundesländer wegen der Vielzahl der Gemeinden mehr Gemeinden mit einer "natürlichen" Sperrklausel von 2,5 Prozent haben, so spricht das keineswegs für eine geringere, sondern eher für eine höhere Repräsentativität in den kommunalen Volksvertretungen oder anders gesagt für ein größeres Potenzial an demokratischer Teilhabe, dass durch die 2,5-Prozent-Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen noch weiter reduziert würde. Durch die hohe Anzahl von Gemeinden gibt es in Ländern mit vielen Gemeinden notwendig mehr Ratsmitglieder und damit Repräsentanten der Bürgerinnen und Bürger. Die Bindung zwischen Politik und Bürgern ist potenziell stärker. Diesem demokratischen Plus steht in NRW die geringere Bedeutung der natürlichen Sperrklausel entgegen, so dass die Einführung der 2,5-Prozent-Sperrklausel ein demokratisches Minus für NRW im Vergleich zu den anderen Bundesländern bedeuten würde und keineswegs eine Angleichung der Situation.

Weiter ist der Bedarf, den angeblichen Nachteil durch eine Durchbrechung der Wahlrechtsgleichheit um „Chancengleichheit“ herzustellen, nicht ersichtlich. Es handelt sich nur aus der Position der größeren Parteien um einen Nachteil gegenüber Ländern mit vielen kleinen Gemeinden. Umgekehrt könnte man sagen: aus der Perspektive der kleineren Parteien ist es ein Nachteil, wenn ein Land viele kleine Gemeinden mit einer „faktische“ 2,5-Prozent-Sperrklausel hat, weil dort eine Repräsentation kleinerer Gruppen der Bevölkerung in der Kommunalvertretung unwahrscheinlicher sein könnte. Andererseits haben in kleineren Gemeinden durch die größere Nähe von Repräsentanten und Repräsentierten auch Einzelkandidaten, angesehene oder engagierte Persönlichkeiten eine Chance gewählt zu werden. Ein Nachteil besteht nur aus der Perspektive von großen Parteien, die es gewohnt sind, ihre Pfründe ungehindert unter sich zu verteilen. Und dieser Nachteil besteht auch nur dann, wenn man die Bürgernähe durch die Schaffung größerer Gemeinden – wie in NRW – schon verringert hat.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass die Gesetzesbegründung zum Kommunalvertretungsstärkungsgesetz keine Funktionsstörungen der kommunalen Volksvertretungen benennt, die es rechtfertigen könnten, eine 2,5-Prozent-Sperrklausel in das Kommunalwahlgesetz einzuführen oder gar in der Landesverfassung zu

verankern. Die Regelungen in Art. 78 Abs. 1 LVerf-NRW und § 33 KWG-NRW, wie sie durch das Kommunalvertretungsstärkungsgesetz eingeführt wurden, sind mit der Landesverfassung und dem Grundgesetz unvereinbar und deshalb nichtig.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'A' followed by a long horizontal stroke.

Enger, den 7. Dezember 2016

Andreas Fisahn

Vollmacht

Hiermit erteile/n ich/wir

DIE LINKE, Nordrhein-Westfalen, Alt-Pempelfort 15, 40211 Düsseldorf vertreten durch
Name und Anschrift Özlem Alen Demirel und Sarah H. Wagner

Herrn Prof. Dr. Andreas Fisahn, Grüner Weg 83, 32130 Enger

Vollmacht zur Prozessvertretung vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land
Nordrhein-Westfalen

Die Vollmacht gilt sowohl außergerichtlich als auch für alle Instanzen im gerichtlichen Verfahren und erstreckt sich auch auf Neben- und Folgeverfahren aller Art (wie beispielsweise: Arrest und einstweilige Verfügung, Kostenfestsetzungs-, Zwangsvollstreckungs-, Zwangsversteigerungs-, Zwangsverwaltungs- und Hinterlegungsverfahren. Sie umfasst insbesondere die Befugnis zur Abgabe von Willenserklärungen in meinem/unserem Namen sowie die Befugnis, Zustellungen zu bewirken und entgegenzunehmen, die Vollmacht ganz oder teilweise auf andere zu übertragen (Untervollmacht), Rechtsmittel einzulegen, zurückzunehmen oder auf sie zu verzichten, den Rechtsstreit oder außergerichtliche Verhandlungen durch Vergleich, Verzicht oder Anerkenntnis zu erledigen, Geld, Wertsachen und Urkunden, insbesondere auch den Streitgegenstand und die von dem Gegner, von der Justizkasse oder von sonstigen Stellen zu erstattende Beträge entgegenzunehmen sowie Akteneinsicht zu nehmen.

Düsseldorf, 05.12.2016
Ort, Datum


Unterschrift
Landesgeschäftsführer


Landesgeschäftsführer