



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

INFORMATION
17/168

Alle Abg

**„Ist die Einführung einer Sperrklausel für
Kommunalwahlen in NRW durch Verankerung in der
Landesverfassung rechtlich zulässig?“**

Datum: 23.09.2014

Dieses Gutachten hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag des Abgeordneten Kai Abruszat MdL erstellt. Das Gutachten wurde durch Herrn Abruszat zur Veröffentlichung freigegeben.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A. Gutachtenauftrag	4
B. Einleitung	5
C. Gutachten	6
I. Vereinbarkeit mit Landesrecht	6
1. Art. 69 NRW Verf.....	7
2. Zwischenergebnis.....	11
II. Vereinbarkeit mit Bundesrecht	12
III. Ergebnis	13
D. Literaturverzeichnis	14
E. Abkürzungsverzeichnis	15

A. Gutachtauftrag

Mit Schreiben vom 07.08.2014 hat der stellvertretende Vorsitzende des Haushaltskontrollausschusses, Sprecher der FDP-Landtagsfraktion für Haushaltskontrolle und kommunalpolitischer Sprecher der FDP-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen, Kai Abruszat, den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens zu folgender Frage beauftragt: „Ist die Einführung einer Sperrklausel für Kommunalwahlen in NRW durch Verankerung in der Landesverfassung rechtlich zulässig?“

Als Begründung des Auftrages wird die aktuelle Entwicklung, dass mehrere Fraktionen des Landtages die (Wieder)-Einführung einer Sperrklausel für die Kommunalwahlen ab dem Jahr 2020 mittels Verankerung in der Landesverfassung in Betracht ziehen, angeführt. Dabei würden Überlegungen u.a. dahingehend unternommen, die Sperrklausel bei drei Prozent festzulegen.

B. Einleitung

Eine Sperrklausel ist im nordrhein-westfälischen Kommunalrecht nicht unbekannt. Bereits zwischen 1954 und 1999 war eine Fünf-Prozent-Sperrklausel im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht verankert.

Die damalige kommunalrechtliche Bestimmung in Nordrhein-Westfalen, § 30 VI NWKWG i.d.F. vom 12.06.1954, welche die Sperrklausel enthielt, wurde vom BVerfG mit Urteil vom 23.01.1957 als mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt.¹

Zuletzt war eine Sperrklausel in § 33 Abs. 1 NWKWG i.d.F. der Bekanntmachung vom 15.08.1993 (NWGV S. 521), geändert durch das Gesetz vom 14.12.1993 (NWGV S. 992), normiert. Parteien und Wählergruppen, die weniger als 5 v.H. der Gesamtstimmzahl in der jeweiligen Kommune (Gemeinde oder Kreis) erhalten hatten, blieben aufgrund dieser Regelung bei der Verteilung der Sitze im Rat bzw. Kreistag über die Reserveliste unberücksichtigt. Eine wesentliche Änderung des Kommunalwahlgesetzes erfolgte am 17.10.1994 durch den in Kraft tretenden Art. V des Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17.05.1994 (NWGV S. 270). Durch Art. I und II dieses Gesetzes wurde die Doppelspitze in NRW abgeschafft und die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte eingeführt. Eine Überprüfung der Sperrklausel des § 33 Abs. 1 NWKWG erfolgte nicht, sie blieb unberührt.

Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof erklärte im Folgenden die Sperrklausel mit Urteil vom 06.07.1999 für unwirksam.² Seitdem gelang es nicht, eine Sperrklausel einfachgesetzlich zu verankern. Auch der Einführung eines neuen Sitzungsverteilungsverfahrens, das einer faktischen Sperrklausel gleich kam, war kein Erfolg beschieden.³

Im Stadtstaat Berlin wurde jedoch am 10.10.1999 eine Sperrklausel von drei Prozent für die Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen in die Verfassung geschrieben. Der dortige Verfassungsgerichtshof erklärte die Sperrklausel mit Urteil vom 13.05.2013 als verfassungsgemäß und wies entsprechende Wahleinsprüche zurück.⁴ In Anlehnung an das Berliner Modell wird nun auch in NRW in Erwägung gezogen, eine Sperrklausel in der Verfassung zu verankern, um bisherige Problematiken zu umgehen.

¹ BVerfG, NJW 1957, 379.

² NWVerfGH, NVwZ 2000, 666.

³ NWVerfGH NRW, NVwZ 2009, 449.

⁴ BerlVerfGH Urt. v. 13. 5. 2013 – VerfG H 155/11, BeckRS 2013, 50633.

C. Gutachten

Dem Gutachten wird die Betrachtung einer fiktiven Sperrklausel mit einer Drei-Prozent-Hürde zugrunde gelegt. In einem Wahlsystem mit einer Sperrklausel ist die Mandatsvergabe an eine Partei vom Erreichen einer bestimmten Anzahl von Stimmen abhängig. Eine Partei muss mindestens drei Prozent der abgegebenen Zweitstimmen erhalten, um im Rat bzw. Kreistag vertreten zu sein. Parteien mit geringerem Stimmenanteil werden bei der Verteilung der Mandate nicht berücksichtigt.

Es stellt sich vorliegend die Frage, ob es möglich ist, eine solche Sperrklausel in der nordrhein-westfälischen Verfassung zu verankern.

Im Folgendem wird die Vereinbarkeit der verfassungsrechtlichen Sperrklausel sowohl mit Landes- als auch mit Bundesrecht geprüft, da zur Überprüfung der verfassungsrechtlichen Sperrklausel sowohl gem. Art. 75 Nr. 3 NRW Verf der Landesverfassungsgerichtshof, als auch gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG das Bundesverfassungsgericht angerufen werden kann. Man spricht in diesem Zusammenhang vom Nebeneinander der verfassungsgerichtlichen Verfahren des Bundes und der Länder. Die Kontrollkompetenz der Landesverfassungsgerichte umfasst den Schutz und die Wahrung der Landesverfassung, während der Kontrollmaßstab des Bundesverfassungsgerichts allein das Grundgesetz ist. Parallel verlaufenden Verfahren vor dem jeweiligen Verfassungsgericht liegen somit, selbst wenn die Kontrollgegenstände nahezu übereinstimmen, stets unterschiedliche Prüfungsmaßstäbe zu Grunde.⁵

Daher wird vorliegend zunächst die Vereinbarkeit der Sperrklausel mit der Landesverfassung dargestellt und im weiteren Verlauf die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz.

I. Vereinbarkeit mit Landesrecht

Im Rahmen der Vereinbarkeit mit Landesrecht stellt sich zunächst die Frage, welcher Prüfungsmaßstab anzuwenden ist. Grundsätzlich – wie oben erläutert – prüft der Landesverfassungsgerichtshof die Vereinbarkeit mit der Landesverfassung.

Vorliegend ergeben sich jedoch Besonderheiten, da die Sperrklausel in der Verfassung selbst verankert werden soll. Daraus resultiert, dass die einzelnen Verfassungsvorschriften selbst nicht Prüfungsmaßstab für eine in der Verfassung zu verankernde Sperrklausel sein können. Zwar wird durch die Einführung einer Sperrklausel sowohl der Grundsatz der Chancengleichheit für Parteien, als auch der Grundsatz der Gleichheit der Wahl tangiert.

Der Grundsatz der Gleichheit der Parteien gilt unmittelbar für die Länder, ist daher Landesverfassungsrecht. Er wird auf Landesebene durch Art. 1 Abs. 1 S. 1 NRW Verf anerkannt.⁶ Gleiches gilt für den Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Dieser ist Ausdruck des Demokratieprinzips, das auf der Ebene des Landesverfassungsrechts

⁵ Dietlein, in: Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, § 1 Rn. 210 f.; Zuck, Das Recht der Verfassungsbeschwerde, Rn. 260 f.

⁶ BVerGE 60, 53, 61; NWVerfGH, DÖV 1992, 968, 969.

durch Art. 2 NRW Verf garantiert wird.⁷ Eine Norm kann aber nur gegen eine andere Norm verstoßen, wenn die eine Norm gegenüber der anderen Norm höherrangig ist und ihr vorgeht. Nichts anderes gilt auch im Verhältnis der einzelnen Verfassungsvorschriften zueinander.⁸ Die Verfassung von NRW ist – ebenso wie das Grundgesetz – grundsätzlich als Einheit zu verstehen. Daher sind ihre einzelnen Bestimmungen im Wesentlichen gleichrangig, so dass keine Verfassungsbestimmung an der anderen zu prüfen ist. Die einzelnen Verfassungsbestimmungen können nur die anderen Verfassungsbestimmungen einschränken und Ausnahmen begründen.⁹ Eine in der Verfassung verankerte Sperrklausel kann aufgrund dessen nicht gegen die sich aus der Landesverfassung ergebenden Grundsätze der Gleichheit der Wahl sowie der Chancengleichheit von Parteien verstoßen, da es sich hierbei um gleichrangige Normen handeln würde. Vielmehr würde eine solche Sperrklausel diese Grundsätze einschränken bzw. Ausnahmen von ihnen begründen. Hier ergibt sich bereits der erste Unterschied zu den bisherigen einfachgesetzlichen Sperrklauseln, welche ohne weiteres an der Verfassung zu messen waren, da diese selbst nicht Bestandteil der Verfassung waren.

Der Landesverfassungsgerichtshof kann daher verfassungsrechtlich verankerte Sperrklauseln nur an Hand von Art. 69 NRW Verf prüfen. Art. 69 NRW Verf stellt zwar ebenfalls eine Verfassungsbestimmung dar. Art. 69 NRW Verf legt jedoch fest, unter welchen Voraussetzungen eine Verfassungsänderung möglich ist. Die Verankerung einer Sperrklausel in der Verfassung stellt eine solche Verfassungsänderung dar. Bevor eine Sperrklausel daher in der Verfassung verankert werden kann, müssen die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 69 NRW Verf gegeben sein, so dass die Sperrklausel hieran gemessen werden kann.

1. Art. 69 NRW Verf

Der Artikel 69 hat folgenden Wortlaut:

(1) Die Verfassung kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich ändert oder ergänzt. Änderungen der Verfassung, die den Grundsatz des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland widersprechen, sind unzulässig.

(2) Für eine Verfassungsänderung bedarf es der Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtages.

(...)

Dem Art. 69 Abs. 1 S. 2 NRW Verf ist zu entnehmen, dass die Einführung einer Sperrklausel in die Verfassung mit den Grundfragen der gesamtstaatlichen Ordnung im Einklang stehen muss. Hierzu zählt insbesondere das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG, das die Verfassungsgesetzgebung in den Ländern an die demokratischen Grundsätze des Grundgesetzes bindet.¹⁰ Das Homogenitätsprinzip wird näher konkretisiert in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, der das Gebot der

⁷ NWVerfGH, NVwZ, 2000, 666.

⁸ BVerfGE 3, 225, 231; BerlVerfGH Urt. v. 13. 5. 2013 – VerfG H 155/11, BeckRS 2013, 50633.

⁹ BVerfGE 3, 225, 231, BerlVerfGH Urt. v. 13. 5. 2013 – VerfG H 155/11, BeckRS 2013, 50633.

¹⁰ Günther, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Art. 69 Rn. 10.

Wahlrechtsgrundsätze für die Bundestagswahlen auch auf die Landtags- und Kommunalwahlen erstreckt.¹¹

Das Grundgesetz kennt insgesamt sechs Wahlrechtsgrundsätze: die freie, die allgemeine, die geheime, die unmittelbare, die öffentliche sowie die gleiche Wahl. Für die Landesebene sind diese in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG verankert, für die Bundesebene in Art. 38 Abs. 1 GG. Eine Sperrklausel berührt den Grundsatz der Gleichheit der Wahl, da die Stimmen, die für eine Partei abgegeben werden und insgesamt unter der Drei-Prozent-Hürde liegen, nicht berücksichtigt werden. Daher wird die Vereinbarkeit der Sperrklausel mit der Landesverfassung zunächst am Grundsatz der Gleichheit der Wahl geprüft.

a) Grundsatz der Gleichheit der Wahl (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG)

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl gebietet, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können. Er ist im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen. Es soll gewährleistet werden, dass jedem Staatsbürger auch der gleiche Einfluss zukommt.¹² Dabei hat der Grundsatz im Wesentlichen zwei Aussagen: Zum einen, dass jeder Wahlberechtigte die gleiche Anzahl von Stimmen abgeben darf, und seiner gültig abgegebenen Stimme bei der Auszählung derselbe Wert zukommt wie den anderen Stimmen. Hier spricht man von der sogenannten Gleichheit des Zählwertes. Zum anderen bedeutet der Gleichheitsgrundsatz, dass jede Stimme die gleiche rechtliche Erfolgchance haben muss.¹³

Zu beachten ist aber, dass die Wahlgleichheit - je nach Wahlsystem - unterschiedliche Auswirkungen haben kann. Es ist deswegen zwischen der Verhältnis- und der Mehrheitswahl zu differenzieren. So bedeutet Wahlgleichheit bei der Verhältniswahl, dass jeder Wähler mit seiner Stimme den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der Vertretung haben muss.¹⁴ Dies ist die sogenannte Gleichheit des Erfolgswertes. Bei der Verhältniswahl bedeutet der Grundsatz der Gleichheit der Wahl daher: Gleichheit des Zählwertes sowie Gleichheit des Erfolgswertes. Folge der Mehrheitswahl hingegen ist es, dass nur die für den Mehrheitskandidaten abgegebenen Stimmen zur Mandatszuteilung führen. Die übrigen Stimmen bleiben unberücksichtigt. Um dem Grundsatz der Wahlgleichheit zu entsprechen, müssen bei der Wahl alle Wähler auf der Grundlage möglichst gleich großer Wahlkreise und von daher mit annähernd gleichem Stimmgewicht teilnehmen können.¹⁵ Von einer Gleichheit des Erfolgswertes kann aufgrund dessen nur bedingt gesprochen werden.

In der Landesverfassung ist für das Kommunalwahlrecht kein bestimmtes Wahlsystem vorgeschrieben, so dass grundsätzlich freie Wahl für den Gesetzgeber besteht.¹⁶ Das gewählte Wahlrecht muss aber den Wahlrechtsgrundsätzen

¹¹ Dietlein, Kommunale Sperrklauseln durch Verfassungsänderung?: Das Grundgesetz sitzt immer am längeren Hebel; Maunz/Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 28 Rn.27.

¹² BVerfG, NVwZ, 2008, 407, 408; BVerfG, NJW 1979, 2463.

¹³ BVerfG, NVwZ, 2008, 407, 408.

¹⁴ BVerfG, NVwZ, 2008, 407, 408; BVerfG, NJW 1952, 657.

¹⁵ BVerfG, NVwZ, 2008, 407, 408; BVerfG, NJW 1997, 1553.

¹⁶ BVerfG, NJW 1957, 379; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 38 Rn. 158; Maunz/Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 28 Rn. 29.

entsprechen. Der Gesetzgeber muss die im jeweiligen System geltenden Maßstäbe der Wahlgleichheit beachten.¹⁷ Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat sich in seinem Kommunalwahlgesetz für die personalisierte Verhältniswahl entschieden. Erforderlich ist daher sowohl die Gleichheit des Zählwertes als auch die Gleichheit des Erfolgswertes.

Die Einführung einer Sperrklausel stellt eine Einschränkung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl dar. Während bei Einführung einer Sperrklausel der Zählwert aller Wählerstimmen gleich bleibt, werden die Wählerstimmen hinsichtlich des Erfolgswertes ungleich behandelt. Ob eine Wählerstimme Einfluss auf das Ergebnis hat, hängt davon ab, ob die gewählte Partei die Drei-Prozent-Hürde erreicht oder nicht. Die Stimmen, die für eine Partei abgegeben werden und die Drei-Prozent-Hürde erreichen, haben direkten Einfluss auf die Sitzverteilung. Die übrigen Wählerstimmen dagegen werden nicht berücksichtigt. Fraglich ist daher, ob diese Ungleichbehandlung der Wählerstimmen gerechtfertigt ist.

Bei der Prüfung, ob diese Ungleichbehandlung zulässig ist, ist grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen. Differenzierungen bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlichen, legitimierten, „zwingenden“ Grundes. Hierzu zählt insbesondere die Verwirklichung der in der Wahl verfolgten Ziele. Dazu gehören die Sicherung des Charakters der Wahl als einem Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes und die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung.¹⁸

Vorliegend könnte insbesondere die Wahrung der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung eine Sperrklausel rechtfertigen, da das bei der Kommunalwahl angewandte Wahlsystem der Verhältniswahl gerade das Aufkommen kleinerer Parteien begünstigt. Das kann dazu führen, dass die Volksvertretung in viele kleine Gruppen aufgespalten wird, so dass die Bildung einer stabilen Mehrheit erschwert oder verhindert werden kann. Daraus ergibt sich, dass der Gesetzgeber, wenn er dies für die Sicherung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Volksvertretung für geboten hält, den Erfolgswert der Stimmen unterschiedlich gewichten kann. Eine Sperrklausel ist daher zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung grundsätzlich zulässig.¹⁹

Der Verfassungsgerichtshof für Nordrhein-Westfalen hat jedoch in seinem Urteil vom 06.07.1999 zusätzliche entscheidende Kriterien für die Vereinbarkeit von einfachgesetzlichen Sperrklauseln mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl aufgestellt. Diese gleichen im Wesentlichen denen der anderen Landesverfassungsgerichtshöfe sowie denen des Bundesverfassungsgerichts.²⁰ Da vorliegend die Vereinbarkeit einer Sperrklausel mit nordrhein-westfälischem Landesrecht überprüft werden soll und damit die Rechtsprechung des hiesigen Verfassungsgerichtshofes maßgeblich ist, wird die Darstellung auf dessen Kriterien beschränkt.

¹⁷ BVerfG, NVwZ, 2008, 407, 408; BVerfG, NJW 1997, 1553.

¹⁸ BVerfG, NVwZ, 2008, 407, 409; BVerfG, NJW 1997, 1568.

¹⁹ BVerfG, NJW 1990, 3001; NWVerfGH, NVwZ 2000, 666, 667.

²⁰ StGH Bremen, Urt. v. 4.05.2009 – St 2/08, juris Rn. 34 ff.; BVerfG, NVwZ 2008, 407.

Kernaussage des Verfassungsgerichtshofes ist folgende: Ob eine Sperrklausel mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl vereinbar ist, kann nicht ein für alle Mal abstrakt beurteilt werden. Die Annahme einer drohenden Funktionsunfähigkeit stellt eine Prognose dar, für die der Gesetzgeber alle Gesichtspunkte heranziehen und abwägen muss, die in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht für die Einschätzung der Erforderlichkeit einer Sperrklausel erheblich sind. Hierzu ist es notwendig, die Aufgaben zu ermitteln und zu bewerten, welche den Kommunalvertretungen (Rat und Kreistag) nach der Änderung des Kommunalwahlgesetzes verblieben sind. Insbesondere ist hier ein Vergleich mit anderen Ländern, deren Kommunalrecht keine Sperrklausel kennt, durchzuführen. Zudem ist es erforderlich, dass der Gesetzgeber eine Abschätzung vornimmt, wie es um die Erfüllung dieser Aufgaben angesichts der Landesstruktur, des bürgerlichen Engagements, des Verhaltens einzelner Personen, Gruppen und Fraktionen und angesichts einer möglichen Zersplitterung in den Kommunalvertretungen stehen würde.²¹ Für eine hinreichende Prognose reicht es nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs nicht aus, dass bei abstrakter Betrachtung die theoretische Möglichkeit nicht auszuschließen ist, der Wegfall einer Sperrklausel könne zum Einzug zahlreicher kleiner Parteien und Wählervereinigungen in die Kommunalvertretungen führen und dadurch die Bildung der notwendigen Mehrheiten für Beschlussfassungen und Wahlen erschweren oder gar verhindern.²²

Zusammengefasst ist daher für die Vereinbarkeit der Klausel mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG entscheidend, dass eine konkrete Prognose über die Notwendigkeit einer Sperrklausel für die Funktionsfähigkeit der Parlamente dargelegt wird. Der Prognose sollten dabei ausführliche Studien über die Aufgaben der Kommunalvertretungen und Vergleiche mit anderen Bundesländern zu Grunde liegen.

Der Verfassungsgerichtshof hat diese Kriterien für einfach gesetzliche Sperrklauseln aufgestellt. Diese sind, wie bereits dargelegt, direkt an der nordrhein-westfälischen Verfassung zu messen. Es ist aber davon auszugehen, dass der Verfassungsgerichtshof an diesen Kriterien auch bei der Überprüfung einer in der Verfassung verankerten Sperrklausel festhalten wird, denn sowohl bei einfachgesetzlichen als auch bei verfassungsrechtlichen Sperrklauseln ist eine Prüfung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl erforderlich.

Zwar hat der Verfassungsgerichtshof in Berlin eine in der Verfassung verankerte Sperrklausel für Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen für verfassungsgemäß erklärt, ohne auf eine konkret drohende und erhebliche Funktionsstörung des zu wählenden Organs abzustellen.²³ Im Stadtstaat Berlin sind dessen Bezirke jedoch nicht Träger der in Art. 28 Abs. 2 GG verbürgten Selbstverwaltungsgarantie, so dass die Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen nicht von Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG erfasst werden. Maßstab für die Überprüfung einer Sperrklausel in der Verfassung von Berlin ist daher nicht der Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Dies hat der dortige Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung auch deutlich in seiner Argumentation hervorgehoben.²⁴ Indem es nicht der Prüfung des Grundsatzes der

²¹ NWVerfGH, NVwZ 2000, 666, 668.

²² NWVerfGH, NVwZ 2000, 666, 667 f.

²³ BerlVerfGH Urt. v. 13. 5. 2013 – VerfG H 155/11, BeckRS 2013, 50633.

²⁴ BerlVerfGH Urt. v. 13. 5. 2013 – VerfG H 155/11, BeckRS 2013, 50633.

Gleichheit der Wahl in Berlin bedarf, unterscheidet sich der Kontrollgegenstand für eine verfassungsrechtliche Sperrklausel in Berlin wesentlich von dem für eine verfassungsrechtliche Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen. Im Ergebnis können daher keine Rückschlüsse aus dieser Entscheidung für den hier vorliegenden Fall gezogen werden.

Auf eine Prognose über die Notwendigkeit einer Sperrklausel für die Funktionsfähigkeit der Parlamente dürfte der Verfassungsgerichtshof auch nicht deshalb verzichten werden, weil eine Verfassungsänderung gem. Art. 69 Abs. 1 S. 1 NRW Verf einer Zweidrittel-Mehrheit bedarf. Einer Verfassungsänderung würde damit eine breite politische Befürwortung zu Grunde liegen. Der Landesverfassungsgerichtshof darf sich in seinen Entscheidungen jedoch nicht von politischen Motiven leiten lassen.

Für eine Anwendung der vom Verfassungsgerichtshof aufgestellten Kriterien auch auf eine in der Landesverfassung verankerte Sperrklausel spricht jedenfalls, dass der Prüfungsmaßstab unabhängig davon, ob der Grundsatz der Gleichheit der Wahl direkt aus der Landesverfassung abgeleitet wird oder dem Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG entnommen wird, derselbe bleibt.

b) Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien (Art. 21 GG)

Neben dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG könnte auch der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 GG von Art. 69 Abs. 1 S. 2 NRW Verf erfasst werden. In Folge dessen müsste im nächsten Schritt eine Vereinbarkeit der Sperrklauseln mit diesem Grundsatz geprüft werden, sofern der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien ebenfalls als Grundprinzip der demokratischen Ordnung anzusehen wäre. Dies ist jedoch zu verneinen und folgt aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG. Die Vorschrift schreibt die Homogenität der Verfassung in Bund und Ländern vor. Gleichzeitig soll aber die Verfassungsautonomie der Länder größtmöglich gewahrt bleiben und Eingriffe in die Verfassungsautonomie der Länder sowie in deren Verfassungsraum auf das geringstmögliche Maß reduziert werden.²⁵ Somit ist Art. 21 GG nicht als wesentliche Entscheidung der demokratischen Grundordnung i.S.d. Art. 69 Abs. 1 S. 2 NRW Verf zu verstehen.

2. Zwischenergebnis

Zusammengefasst steht daher fest, dass eine verfassungsrechtliche Sperrklausel mit Landesrecht grundsätzlich vereinbar sein kann. Für die konkrete Vereinbarkeit sind jedoch die vom Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vorgegebenen Kriterien maßgeblich.

Der Verfassungsgerichtshof hat bereits in früheren Entscheidungen Kriterien für die Einführung einfachgesetzlicher Sperrklauseln aufgestellt. Diese Kriterien bleiben auch dann bestehen, sollte eine Sperrklausel in der Landesverfassung verankert werden. Eine solche Sperrklausel müsste an Art. 69 Abs. 1 S. 2 NRW Verf gemessen werden. Wie soeben dargestellt, führt dies zu einer Prüfung anhand des bundesrechtlich vorgeschriebenen Grundsatzes der Gleichheit der Wahl nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG. Da sowohl beim landes- als auch beim bundesrechtlichen Grundsatz der Gleichheit der Wahl derselbe Prüfungsmaßstab anzulegen ist, dürfte auch für die

²⁵ BerlVerfGH Urt. v. 13. 5. 2013 – VerfG H 155/11, BeckRS 2013, 50633; BVerfGE 103, 111, 141.

Aufnahme einer Sperrklausel in die Landesverfassung eine konkrete Prognose über die Notwendigkeit der Sperrklausel für die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen erforderlich sein. Für diese Prognose sind Studien erforderlich, die sich mit den Aufgaben der Kommunalvertretungen beschäftigen und damit, inwieweit das Wahrnehmen dieser Aufgaben durch das Fehlen von Sperrklauseln erschwert oder verhindert wird. Zusätzlich sollten Vergleichsstudien mit anderen Bundesländern mit vergleichbarem Kommunalrecht aufgestellt werden.

II. Vereinbarkeit mit Bundesrecht

Neben der Vereinbarkeit der Sperrklausel mit Landesrecht ist auch die Vereinbarkeit mit Bundesrecht zu prüfen. Dies ergibt sich aus der oben dargestellten dualen Möglichkeit der Überprüfung von verfassungsrechtlichen Sperrklauseln.

Auf Bundesebene ist folglich eine Grundrechtsprüfung vorzunehmen. Hier ist ebenfalls zu prüfen, ob die Einführung einer Sperrklausel mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl gem. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG vereinbar ist. Zudem gehört auf bundesrechtlicher Ebene auch der Grundsatz der Chancengleichheit für Parteien gem. Art. 21 GG zum Prüfungsmaßstab. Beide Grundsätze fordern dieselben Voraussetzungen für die Vereinbarkeit einer Sperrklausel mit dem Grundgesetz, so dass diese einheitlich betrachtet werden können.²⁶

Vorliegend besteht daher die Besonderheit, dass sowohl beim Bundesverfassungsgericht als auch beim Verfassungsgerichtshof der Prüfungsmaßstab Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG ist. In vorangegangenen Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit Sperrklauseln bereits ähnlich entschieden wie der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen. So heißt es im Urteil des BVerfG vom 13.02.2008 zu der Verfassungsmäßigkeit einer Sperrklausel im schleswig-holsteinischen Kommunalwahlgesetz: *„Das BVerfG hat schon früh betont, dass die Vereinbarkeit einer Sperrklausel im Verhältniswahlrecht mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit nicht ein für alle Mal abstrakt beurteilt werden kann. Eine Wahlrechtsbestimmung kann in dem einen Staat zu einem bestimmten Punkt zulässig sein und in einem anderen Staat oder zu einem anderen Zeitpunkt nicht.“*²⁷ Im Weiterem führt das Bundesverfassungsgericht aus: *„Der Einsatz der Sperrklausel basiert auf der Einschätzung des Gesetzgebers von der Wahrscheinlichkeit des Einzugs von Splitterparteien, durch sie künftig zu erwartender Funktionsstörungen und deren Gewichts für die Aufgabenerfüllung der kommunalen Vertretungsorgane. Bei dieser Prognoseentscheidung darf sich der Gesetzgeber nicht auf die Feststellung der rein theoretischen Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane zur Rechtfertigung des Eingriffs beschränken.“*²⁸

Insoweit ergeben sich daher auf Bundesebene dieselben Anforderungen an eine verfassungsrechtliche Sperrklausel wie auf Landesebene. Bei der Überprüfung der Vereinbarkeit der Sperrklausel mit Bundesrecht kann somit auf die obigen Ausführungen zur Vereinbarkeit mit Landesrecht verwiesen werden.

²⁶ NWVerfGH, NVwZ, 2000, 666; BVerfG, NJW 1990, 3001.

²⁷ BVerfG, NVwZ 2008, 407, 410; BVerfG, NJW 1952, 657.

²⁸ BVerfG, NVwZ 2008, 407, 411; Ehlers in Jura 1999, 660 (665).

III. Ergebnis

Abschließend ist daher zusammenzufassen, dass die Verankerung einer Sperrklausel in der nordrhein-westfälischen Verfassung zwar grundsätzlich rechtlich zulässig ist, die Zulässigkeit aber entscheidend davon abhängt, ob der Verfassungsgeber konkret nachweisen kann, dass die Funktionsfähigkeit der Volksvertretung auf kommunaler Ebene bedroht wäre und die Einführung einer Sperrklausel dem entgegenwirken könnte. Es besteht folglich grundsätzlich die Möglichkeit, mit der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung die Einführung einer Sperrklausel zu rechtfertigen. Es ist aber Aufgabe des Gesetzgebers, für den konkreten Fall darzulegen, dass diese Funktionsfähigkeit gesichert werden muss. Als Basis für diesen Nachweis sind Studien erforderlich, welche die mangelnde Funktionsfähigkeit an Hand von konkreten Beispielen in den Kommunen belegen. Zudem sind Vergleiche mit anderen Bundesländern mit ähnlichen Kommunalgesetzen anzustellen. Gelingt dies, ist auch die Einführung einer verfassungsrechtlichen Sperrklausel für Kommunalwahlen rechtlich zulässig.

D. Literaturverzeichnis

- Burgi, Martin/
Dietlein, Johannes/
Hellermann,
Johannes Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 2.
Auflage, München 2007.
- Dietlein, Johannes Kommunale Sperrklausel durch
Verfassungsänderung?: Das Grundgesetz sitzt
immer am längeren Hebel; in: Legal Tribune
Online, 28.08.2014,
http://www.lto.de/persistent/a_id/13022/ , Stand:
01.09.2014.
- Heusch, Andreas/
Schönenbroicher,
Klaus Landesverfassung Nordrhein-Westfalen,
Kommentar, 1. Auflage, Siegburg 2010(zitiert:
Bearbeiter, in: Heusch/Schönenbroicher,
Landesverfassung Nordrhein-Westfalen).
- Maunz, Theodor/
Dürig, Günther Grundgesetz, Kommentar, 71. Auflage,
München 2014 (zitiert: *Bearbeiter*, in:
Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar).
- Zuck, Rüdiger Das Recht der Verfassungsbeschwerde, 4.
Auflage, Stuttgart 2013.

E. Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BerlVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DÖV	Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft
GG	Grundgesetz
i.d.F.	in der Fassung
i.S.d.	im Sinne des
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW Verf	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWGV	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
NWKWG	Kommunalwahlgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
NWVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Rn.	Randnummer
S.	Seite
StGH	Staatsgerichtshof
u.a.	unter anderem
Urt. v.	Urteil vom
v.H.	vom Hundert