

# **„Zur Verfassungsmäßigkeit einer Sperrklausel für Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen“, Prof. Christoph Gusy (19.02.2015)**

## **Zusammenfassung**

---

(1) Die Entscheidung über die Einführung einer Sperrklausel im Kommunalwahlrecht für NRW ist eine politische Entscheidung und muss politisch getroffen werden. Das Verfassungsrecht formuliert allein Zulässigkeitsbedingungen und –grenzen, welche durch parlamentarisches Handeln ausgefüllt werden können.

(2) Sperrklauseln sind stets auch Entscheidungen über Ausgestaltung oder Beschränkung von Wahlgrundsätzen. Zudem können sie die Gleichheit der Wahl einschränken. Bislang hat die Rechtsprechung die Zulässigkeit von Sperrklauseln auch bei Kommunalwahlen niemals grundsätzlich verneint. Sie hat vielmehr einen Katalog von Anforderungen gestellt, die sie allerdings im Einzelfall nur in seltensten Fällen als erfüllt ansah. Die Rechtsprechung hat also deren Zulässigkeit generell stets bejaht und im Einzelfall nahezu stets verneint.

(3) Sperrklauseln sollten grundsätzlich in der Verfassung selbst verankert sein, wie dies auch in einzelnen anderen Bundesländern geschah. Dies entlastet jedenfalls von rechtlichen Bindungen aus dem Landesrecht, nicht aber von solchen aus dem Bundesrecht. Unabhängig von dem Standort der Regelung bedürfen Sperrklauseln einer hinreichenden Rechtfertigung. Doch spricht manches dafür, dass Sperrklauseln in Verfassungen eine höhere Anerkennungschance bei den Verfassungsgerichten erlangen als solche in Gesetzen.

(4) (Rechtliche) Sperrklauseln können oberhalb der durch das Wahlsystem und die Gemeindegröße bedingten „natürlichen“ Sperrklauseln wirksam werden. In NRW würden sie bei einer Höhe von 3 % in Gemeinden mit mehr als 15.000 Einwohnern Wirkung erlangen können. Bei einer Klausel von 2, 5 % würde sie ab einer Größe von 30.000 Einwohnern wirksam werden können. Ob dies der Fall ist, hängt allerdings neben der Gemeindegröße vom jeweiligen Wahlergebnis im Einzelfall ab.

(5) Sperrklauseln wirken also differenziert nach Größe von Städten, Gemeinden und Kreisen. Da die maßgeblichen Begründungen für eine Sperrklausel aus der Realität in Großstädten und Kreistagen gewonnen wird, liegt es nahe, Sperrklauseln auf diese zu begrenzen. Hier wären 2, 5 % vorzuzugswürdig. In den größten Städten würden Sperrklauseln iHv 3 % ein faktisches Mindestquorum für den Einzug in den Stadtrat von 3 Mandatsträgern pro Vorschlag bewirken. Ein Quorum von 2, 5 % würde die Hürde auf 2 (-3) Mandatsträger pro Liste senken. Auch dies hängt vom Wahlergebnis im Einzelfall ab.

(6) In den Kommunalwahlen seit 1999 hat sich ein Trend zur Fragmentierung bzw. „Zersplitterung“ der Stadträte namentlich in Großstädten und in Kreistagen gezeigt. Erhöht hat sich sowohl die Zahl der Fraktionen als auch diejenige der Gruppen ohne Fraktionsstatus und der Einzelmitglieder. Diese Tendenz hat sich in den Kommunalwahlen 2014 erheblich verstärkt. In kleineren Städten und Gemeinden lassen sich vergleichbare Trends allenfalls in geringerem Umfang feststellen.

(7) Diese Entwicklung hat die Arbeit der Kommunalvertretungen verändert. Ihre rechtliche und tatsächliche Funktion besteht in der Wahrnehmung parlamentsähnlicher bzw. –ergänzender Aufgaben in der Verwaltung unter den Bedingungen der Öffnung, Offenheit, Bürgernähe und Ehrenamtlichkeit. Sie nehmen also partiell Parlamentsfunktionen, daneben aber auch selbstverwaltungspezifische Bedeutung ein.

(8) Die Kommunalvertretungen in NRW sind mit denjenigen anderer Bundesländer nur eingeschränkt vergleichbar.- Dies liegt weniger an ihren gesetzlichen Aufgaben und Befugnissen als vielmehr an strukturellen und organisatorischen Unterschieden wie dem Fehlen hauptamtlicher Ratsmitglieder, der Größe der Kommunen und ihrer Vertretungen, ihrer politischen Funktionen im Verhältnis zur Bürgermeister und Verwaltung sowie dem dualen Konzept demokratischer Repräsentation in den Kommunen in NRW im Unterschied zu anderen Ländern („Konkurrenzdemokratie“ versus „Konkordanzdemokratie“).

(9) Die Fragmentierung zahlreicher Stadträte und Kreistage hat die Bedingungen für eine wirksame Aufgabenerfüllung der Kommunalvertretungen jedenfalls unter den Bedingungen in NRW verändert. Dies betrifft weniger die Willensbildungs- und Entscheidungsfähigkeit der Stadträte und Kreistage insgesamt, die erschwert, aber nicht beeinträchtigt erscheint.

(10) Demgegenüber ist die Funktion der Selbstverwaltung durch Bürger, welche das Fundament der Ehrenamtlichkeit in den Kommunen betrifft, erheblich tangiert. Zu einer steigenden Arbeitsbelastung treten subjektives Gefühl und objektive Diagnosen der Überforderung ehrenamtlicher Ratsmitglieder. Dies gilt umso mehr, wenn sie als Einzelvertreter oder Gruppenangehörige (ohne Fraktionsstatus) nicht auf die Unterstützung arbeitsfähiger Fraktionen zurückgreifen können. Diese Tendenz zur Überforderung bildet sich aber in der – von der Rechtsprechung bislang fast ausschließlich zugrunde gelegten – Dauer der Sitzungen von Rat und Ausschüssen allein nicht ab. Für die (gleichfalls tendenziell steigende und die Ehrenamtlichkeit zunehmend sprengende) Belastung mit Mandatsaufgaben außerhalb der Sitzungen fehlt es allerdings gegenwärtig noch an empirischem Material mit hinreichender Aktualität.

(11) Zudem ist die Gleichheit des demokratischen Zugangs zur Mitwirkung an der Entscheidungsfindung selbst erheblich gestört. Einzelvertreter und Kleinstgruppen sind schlechter informiert, weniger kompromissfähig und mehrheitsfähig als Fraktionen und daher von Mehrheits- und Koalitionsbildungen nahezu ausgeschlossen. Sie wirken so als überwiegend als Neinsager oder Blockadefaktoren. Die ihnen eingeräumten verbesserten Mitwirkungschan-  
cen durch sperrklauserfreien Zugang zu den Vertretungen kontrastieren der nahezu vollständigen Chancenlosigkeit, Benachteiligung und ggf. Ausschluss von Mehrheitsbildungen in den Vertretungen. Die Herstellung von gleichem Zugang zu den Räten begünstigt die Ungleichheit der Mitwirkung in diesen Räten.

(12) Die Entscheidung der daraus entstehenden Kollisionen zwischen Gleichheit des Zugangs einerseits sowie Ungleichheit der Mitwirkung bei gleichzeitiger Gefährdung des Ehrenamtes andererseits bedarf der zureichenden rechtlichen und empirischen Begründbarkeit. Mögliche Gründe sind vom Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren zu ermitteln und abzuwägen; sie werden von den Verfassungsgerichten überprüft, aber nicht nachgeholt.

(13) „Mildere“ Mittel sind gegenüber Sperrklausel nicht erkennbar.

- Ungleichheiten im Wahlrecht würden durch Sperrklauseln nicht beseitigt; Kumulieren und Panschieren wären auf ihre Wirkungen ohne Einfluss.

- Die Beschränkung der Mitwirkungsrechte von Einzelvertretern und Kleinstgruppen verstärkt deren rechtliche Ungleichheit noch.

- Die Verkleinerung der Räte würde die Wirkungen der „faktischen Sperrklausel“ erhöhen, zugleich aber die Distanz zwischen Wählern und Gewählten namentlich in den großen Städten noch weiter erhöhen. Hier ist sie schon jetzt überdurchschnittlich ausgeprägt. Eine noch größere Distanz würde zugleich die Notwendigkeit einer Professionalisierung der Arbeit von Kommunalvertretern nahelegen.