

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN LANDESVERBÄNDE

Städteverband
Schleswig-Holstein
Städtebund Städtetag
(federführend 2014)

Schleswig-Holsteinischer
Landkreistag

Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag

Städtebund Schleswig-Holstein • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

Innen- und Rechtsausschuss des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

24105 Kiel, 10.01.2014

Unser Zeichen: 12.12.00 ze-ma
(bei Antwort bitte angeben)

per Mail: Innenausschuss@landtag.ltsh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 18/2273

Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der 5%-Sperrklausel bei Landtagswahlen

Ihr Schreiben vom 02.12.2013 - AZ: L21

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände bedankt sich ausdrücklich für die Möglichkeit einer Stellungnahme.

Wir möchten einige Argumente **gegen** eine völlige Abschaffung der 5 %-Klausel im Landeswahlrecht vortragen, da sich aus unserer Sicht die Abschaffung der Sperrklausel im kommunalen Wahlrecht nicht bewährt hat. Dazu stellen wir in der Begründung auf die kommunale Rechtslage und Rechtsprechung ab, die inhaltlich aus unserer Sicht aber auch auf das Landeswahlrecht zu- trifft:

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 13. Februar 2008 (– 2 BvK 1/07 –, BVerfGE 120, 82-125) für das Schleswig-Holsteinische Recht entschieden, dass nur die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane die Fünf-Prozent-Sperrklausel rechtfertigen kann und dass die Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 10 Abs. 1 GKWG SH 2008 eine Ungleichgewichtung der Wählerstimmen bewirkt, der als Eingriff in das Recht auf Wahlrechtsgleichheit (Art 3 Abs. 1 LV SH) und Chancengleichheit (Art 21 Abs. 1 GG) nicht gerechtfertigt ist.

In den Entscheidungsgründen heißt es u.a.:

„Das BVerfG hat schon früh betont, dass die Vereinbarkeit einer Sperrklausel im Verhältniswahlrecht mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der politischen Parteien nicht ein für allemal abstrakt beurteilt werden kann (vgl. BVerfG, 05.04.1952, 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208 <259>). Eine einmal als zulässig angesehene Sperrklausel darf daher nicht als für alle Zeiten verfassungsrechtlich unbedenklich eingeschätzt werden. (...)

Die Fünf-Prozent-Sperrklausel kann nicht damit gerechtfertigt werden, dass sie dem Zweck diene, verfassungsfeindliche oder (rechts-)extremistische Parteien von der Beteili-

gung an kommunalen Vertretungsorganen fernzuhalten, denn sie trifft alle Parteien gleichermaßen, ebenso wie kommunale Wählervereinigungen und Einzelbewerber.

Die mit der Fünf-Prozent-Sperrklausel verbundenen Ungleichheiten können zwar grundsätzlich damit gerechtfertigt werden, dass dadurch die Funktionsfähigkeit einer Volksvertretung sichergestellt wird. Bei Kommunalwahlen sind jedoch die Besonderheiten kommunaler Vertretungsorgane nach den rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen des jeweiligen Landes zu beachten.

Aus der Erforderlichkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel für Bundestags- oder Landtagswahlen kann nicht ohne weiteres auf die Erforderlichkeit der Sperrklausel auch für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane geschlossen werden. Anders als staatliche Parlamente üben Gemeindevertretungen und Kreistage keine Gesetzgebungstätigkeit, für die klare Mehrheiten zur Sicherung einer politisch aktionsfähigen Regierung unentbehrlich sind, aus.

Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, das mit der Wahl verfolgte Ziel der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung mit dem Gebot der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit politischer Parteien zum Ausgleich zu bringen. Bei seiner Prognoseentscheidung darf er sich aber nicht auf die Feststellung der rein theoretischen Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane zur Rechtfertigung des Eingriffs beschränken.

Es erscheint zwar durchaus wahrscheinlich, dass mit der Abschaffung der Fünf-Prozent-Sperrklausel mehr Parteien und Wählervereinigungen in die jeweiligen kommunalen Vertretungsorgane einziehen werden. Auch ist es möglich, dass Mehrheitsbildung und Beschlussfassung aus diesem Grund erschwert werden. Andererseits reicht die bloße "Erleichterung" oder "Vereinfachung" der Beschlussfassung nicht aus, um den mit der Fünf-Prozent-Sperrklausel verbundenen Eingriff in die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit der politischen Parteien zu rechtfertigen.

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 machen, sind nicht ersichtlich.“

In der Folge der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind auch in anderen Bundesländern die Sperrklauseln aufgehoben worden (vgl. zuletzt etwa Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 15.01.2013 - 2/11 - Die Drei-Prozent-Sperrklausel für die Wahl zu den Bezirksversammlungen bewirkt eine Ungleichgewichtung der Wählerstimmen sowie eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien. Sie greift in das Recht auf Wahlgleichheit und Chancengleichheit der Parteien ein, vgl. weiter VerfGH NRW, NVwZ 2000, 666 <667> oder StGH Bremen, NVwZ-RR 2009, 905; vgl. auch BVerfG zum Europawahlrecht BVerfG, Urteil vom 09. November 2011 – 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10 –, BVerfGE 129, 300-355 - Der mit der Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Abs. 7 EuWG verbundene schwerwiegende Eingriff in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien ist unter den gegebenen rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen nicht zu rechtfertigen.)

Dagegen hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin (Urteil vom 13. Mai 2013 – 155/11 –) entschieden, dass die Regelung eines Mindeststimmenanteils von drei Prozent für die Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen in Berlin weder gegen die Verfassung von Berlin noch gegen das Grundgesetz verstößt. Zu berücksichtigen ist insoweit aber, dass die drei-Prozent-Sperrklausel in Berlin landesrechtlich bereits in der Verfassung verankert ist und sich deshalb der Prüfungsmaßstab nicht an der Vereinbarkeit von einfachem Recht mit Verfassungsrecht orientierte, sondern die Verfassungsrechte auf derselben Stufe geprüft wurden.

Für Schleswig-Holstein ist noch nicht geprüft worden, inwieweit sich eine Sperrklausel von bspw. 2 oder 3 Prozent als vereinbar mit dem Grundsatz auf Chancengleichheit in Abwägung mit dem Funktionsinteresse als vereinbar erweisen könnte. Die Feststellung der Verfassungswidrigkeit in Schleswig-Holstein beschränkte sich auf die 5-Prozent-Sperrklausel. Da das Bundesverfassungsgericht selbst darlegt, dass es Rechtfertigungsgründe für die Aufnahme einer Sperrklausel geben kann, ist aus unserer Sicht zumindest zu prüfen, ob solche in der Zwischenzeit vorliegen.

Maßgeblich ist die Ausgestaltung des Kommunalverfassungsrechts. Insoweit wäre der Wechsel des Wahlverfahrens ein denkbarer Rechtfertigungsgrund ebenso wie die Abschaffung der Direktwahl der Landräte oder aber auch der Wechsel der Parteienlandschaft und die besonderen Anforderungen an die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen vor dem Hintergrund von Haushaltskonsolidierungserfordernissen (z. B. langfristige vertragliche Bindungen auf Grundlage des Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetzes).

Für das kommunale Wahlrecht wird der Städteverband Schleswig-Holstein in diesem Jahr noch eine erneute Gesetzesänderung anregen.

Für das Landeswahlrecht sollte daher sehr differenziert geprüft werden, ob eine Abschaffung der Sperrklausel überhaupt angezeigt ist. Die kommunalen Erfahrungen sprechen gegen eine vollständige Abschaffung der Sperrklausel.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Claudia Zempel
Dezernentin