



UT-Büro

Eingang am		02. MAI 2007
Original an		AY 01
Regeln	ÜB	

Liliencronstraße 14  
40472 Düsseldorf

Postfach 33 03 30  
40436 Düsseldorf

Zentrale: 0211/ 96508 - 0

Direkt: 0211/ 96508 - 27

Telefax: 0211/96508 - 727

E-Mail: Schumacher@lkt-nrw.de

Datum: 20.04.2007

Aktenz.: 10.20.04 Schu/Schm

RUNDSCHREIBEN-NR.: 276/07

An die  
Mitglieder des  
Landkreistages Nordrhein-Westfalen

## Wiedereinführung einer Fünf-Prozent-Sperrklausel im Kommunalwahlgesetz NRW

### Zusammenfassung:

*Im Zusammenhang mit der Novellierung des Kommunalwahlgesetzes wird auch die Frage kontrovers erörtert, ob es verfassungsrechtlich zulässig ist, im Kommunalwahlgesetz eine Sperrklausel einzuführen, die niedriger ist als die bis 1999 im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlgesetz vorgesehene Sperrklausel von 5 %. Hierzu hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW ein Rechtsgutachten erstellt.*

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Zusammenhang mit der Novellierung des Kommunalwahlgesetzes wird auch erörtert; ob und unter welchen Voraussetzungen es verfassungsrechtlich möglich ist, erneut eine Sperrklausel in das nordrhein-westfälische Kommunalwahlgesetz einzufügen. Bis 1999 gab es in Nordrhein-Westfalen eine Sperrklausel von 5 %, die kurz vor den Kommunalwahlen 1999 vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurde.

Die SPD-Landtagsfraktion fordert inzwischen, im Kommunalwahlgesetz eine Sperrklausel von 3 % einzuführen. Auch aus dem Mitgliedsbereich der kommunalen Spitzenverbände wird teilweise die Forderung erhoben, eine Sperrklausel in das nordrhein-westfälische Kommunalwahlgesetz einzufügen, die ggf. zur Milderung der verfassungsrechtlichen Risiken auch niedriger als 3 % liegen könne (z. B. 2 %).

Der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW hat inzwischen ein Gutachten zu den Möglichkeiten und Grenzen der Einführung einer Sperrklausel für die Kommunalwahlen in NRW erstellt. Dieses Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass die verfassungsrechtlichen Hürden für die Wie-

- 2 -

dereinführung einer Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Verfassungsgerichtshofs in Münster sehr hoch seien und eine Wiedereinführung deshalb mit den erheblichen Risiko verbunden sei, dass sie einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht Stand halte.

Das Gutachten vergleicht darüber hinaus teilweise die unterschiedlichen Wahlsysteme und Berechnungsverfahren für die Verteilung von Sitzen in der Kommunalvertretung auch im Hinblick darauf, welche faktischen Sperrklauseln mit ihnen verbunden sind, die der Erlangung des ersten Sitzes in einer Kommunalvertretung entgegenstehen.

Es ist diesem Mitgliederrundschreiben in elektronischer Form beigelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Franz-Josef Schumacher

(Anlage nur elektronisch)



**Parlamentarischer  
Beratungs- und Gutachterdienst  
des Landtags NRW**

Landtag  
Nordrhein-Westfalen  
14. Wahlperiode  
**Information 14/404**  
  
alle Abg.

# **Möglichkeiten und Grenzen der Einführung einer Sperrklausel für die Kommunalwahlen in NRW**

---

Bearbeitung: Sabine Hibben, Ingo Hahn (Rechtsreferendar)

Datum: 16.02.2007

Mit dieser Ausarbeitung wurde der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst durch die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen, Frau Regina van Dinther MdL, beauftragt.

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

<b>A. Auftrag .....</b>	<b>4</b>
<b>B. Einleitung .....</b>	<b>4</b>
<b>C. Zusammenfassendes Ergebnis .....</b>	<b>6</b>
<b>D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen .....</b>	<b>8</b>
<b>I. DIE GESCHICHTE DER SPERRKLAUSEL.....</b>	<b>8</b>
1. <i>Nordrhein-Westfalen</i> .....	8
2. <i>Übrige Bundesländer</i> .....	11
<b>II. RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN BEI DER EINFÜHRUNG VON SPERRKLAUSELN .....</b>	<b>14</b>
1. <i>Verfassungsgerichtliche Bewertung der Sperrklauseln</i> .....	15
a) Verstoß gegen das Recht auf Gleichheit der Wahl und Chancengleichheit der Parteien .....	16
b) Beschränkungsmöglichkeit der Wahlrechtsgrundsätze ....	17
c) Beachtung der Verhältnismäßigkeit .....	18
d) Sperrklauseln im Bereich der Kommunalwahlen .....	19
e) Zusammenfassung .....	22
2. <i>Stimmen in der Literatur</i> .....	23
<b>III. ALTERNATIVEN .....</b>	<b>25</b>
1. <i>Faktische Sperrklausel durch die Wahl des Berechnungsverfahrens</i> .....	25
2. <i>Faktische Sperrklausel durch Verringerung der Sitzanzahl</i> ..	27
3. <i>Referentenentwurf des Innenministeriums zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes</i> .....	28
<b>E. Literaturverzeichnis.....</b>	<b>31</b>

## A. Auftrag

---

### **A. Auftrag**

Der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst wurde mit der gutachterlichen Beantwortung der Frage beauftragt, welche Möglichkeiten und Grenzen für die Einführung einer Sperrklausel für die Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen bestehen.

Nach einer kurzen Einleitung (B) wird das Ergebnis der gutachterlichen Prüfung zusammengefasst vorgestellt (C). In der folgenden ausführlichen Begutachtung (D) wird zunächst die Geschichte einer entsprechenden Sperrklausel im Kommunalwahlgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen sowie die rechtliche Ausgestaltung in den übrigen Bundesländern (D.I.) skizziert. Im Anschluss daran werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einführung von Sperrklauseln (D.II.) betrachtet sowie mögliche Alternativen (D.III.) aufgezeigt. Dem Gutachten ist ein Literaturverzeichnis (E) beigelegt.

### **B. Einleitung**

Unter "Sperrklausel" ist eine Bestimmung in einem Wahlgesetz zu verstehen, wonach für den Einzug in ein Parlament oder eine andere Volksvertretung eine Mindestzahl von der im Wahlgebiet abgegebenen (gültigen) Stimmen erreicht sein muss. Für die Wahlen zum Bundestag und für die Landtagswahlen enthalten § 6 Abs. 6 S. 1 Bundeswahlgesetz (BWG) sowie die Wahlgesetze der Bundesländer - so z. B. auch § 33 Abs. 2 S. 2 Landeswahlgesetz NRW - eine Sperrklausel, wonach jene Parteien, die weniger als 5 vom Hundert der Stimmenzahl erreicht haben, bei der

## B. Einleitung

---

Sitzverteilung unberücksichtigt bleiben (5 %-Sperrklausel). In einigen wenigen Bundesländern sind regionale Minderheiten von der Sperrklausel ausgenommen (z. B. der Südschleswigsche Wählerverband in Schleswig-Holstein). Auch in anderen europäischen Ländern mit Verhältniswahlssystem finden Sperrklauseln Verwendung, jedoch ist die Höhe dort zum Teil geringer (z. B. Dänemark 2 %, Österreich 4 %).<sup>1</sup> Ziel derartiger Sperrklauseln ist, den Einzug sog. "Splitterparteien" in die Parlamente zu verhindern, um die Funktionsfähigkeit der Parlamente zu erhalten.

Auf kommunaler Ebene sehen die Kommunalwahlgesetze einiger Bundesländer ebenfalls Sperrklauseln für die Sitzverteilung in den kommunalen Vertretungen vor. In Nordrhein-Westfalen wurde die 5 %-Sperrklausel kurz vor den Kommunalwahlen 1999 abgeschafft, nachdem der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen diese für verfassungswidrig erklärt hatte.

Es stellt sich die Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen die (erneute) Einführung einer Sperrklausel bei Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen rechtlich möglich ist. Das Innenministerium hat am 23. Januar 2007 einen Referentenentwurf zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes<sup>2</sup> vorgelegt, wonach bei der Berechnung der Mandatsverteilung im Rat in Zukunft zur Erringung des ersten und einzigen Mandats bei sehr geringer Stimmenzahl ein rechnerischer Mindestsitzanteil von 0,75 erreicht werden muss.

---

<sup>1</sup> Achternberg/Schulte in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Kommentar zum Grundgesetz (GG), Art. 38, Rn. 139

<sup>2</sup> vgl. Referentenentwurf des Innenministeriums NRW, abrufbar unter: [http://www.im.nrw.de/bue/doks/wahlen/refentw\\_kwahlg.pdf](http://www.im.nrw.de/bue/doks/wahlen/refentw_kwahlg.pdf) (Stand: 08.02.2007)

## C. Zusammenfassendes Ergebnis

---

### C. Zusammenfassendes Ergebnis

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Einführung einer Sperrklausel für die Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen grundsätzlich zulässig und möglich ist.

Da eine derartige Klausel jedoch die grundrechtlichen Garantien der Parteien auf Wahl- und Chancengleichheit einschränkt, sind an ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung hohe Anforderungen zu stellen und Einschränkungen nur in einem eng bemessenen Spielraum zulässig. In Anlehnung an die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes bedarf es eines zwingenden Grundes. Als solcher ist zur Rechtfertigung von Sperrklauseln bisher nur die Herstellung oder Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung grundsätzlich anerkannt.

Für die Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen hat der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof mit seinem Urteil vom 06. Juli 1999 diese Anforderungen konkretisiert und hohe Hürden für die (erneute) Einführung einer Sperrklausel aufgestellt. Danach ist unter gründlicher Herausarbeitung der wesentlichen Aufgaben der Kommunalvertretungen und unter Heranziehung empirischer Erhebungen konkret zu begründen, welche Funktionsstörungen ohne eine Sperrklausel zu erwarten sind bzw. sich ergeben haben.

Da in Nordrhein-Westfalen seit fast acht Jahren, in denen bereits zwei Kommunalwahlen stattgefunden haben, keine Sperrklausel mehr existiert, wird der Gesetzgeber bei erneuter Einführung einer Sperrklausel nun darzulegen haben, in welcher Form und in welchem Umfang die Funktionsfähigkeit der Räte in den

### C. Zusammenfassendes Ergebnis

---

Kommunen seit Wegfall der Sperrklausel im Jahre 1999 beeinträchtigt worden ist und ob es tatsächlich zu einer Zersplitterung der Parteien- und Wählergruppenlandschaft gekommen ist. Sodann bedarf es unter Heranziehung der gewonnen Erkenntnisse und unter Beachtung der Aufgaben der Kommunalvertretungen einer Darstellung, warum eine Sperrklausel für zwingend notwendig erachtet wird.

Bei dieser Prüfung darf sich der Gesetzgeber nicht auf eine bloße Prognose stützen, sondern muss tatsächliche Erkenntnisse nachweisen. In diesem Zusammenhang ist auf eine - noch nicht beantwortete - Kleine Anfrage an die Landesregierung vom 24.01.2007<sup>3</sup> zu verweisen, mit der um die Erteilung von Informationen zur Zusammensetzung der Räte und Kreistage und zur Arbeitsfähigkeit der Kommunalvertretungen nach Wegfall der Sperrklausel gebeten wurde.

Nach der Rechtsprechung ergibt sich die Grenze einer Sperrklausel dort, wo die Abwägung zwischen den Gründen für eine Beschränkung des Zugangs zu den Kommunalvertretungen einerseits und den Wahlrechtsgrundsätzen andererseits ein Übergewicht zu Gunsten der grundgesetzlich garantierten Wahl- und Chancengleichheit ergibt.

Der aktuelle Referentenentwurf des Innenministeriums, wonach zur Erlangung des ersten und einzigen Mandats ein rechnerischer Mindestsitzanteil von 0,75 erreicht sein muss, stellt eine faktische Sperrklausel dar, deren Höhe abhängig von der Anzahl der Sitze und der abgegebenen Stimmen variieren kann. Ob eine derartige

---

<sup>3</sup> vgl. Kleine Anfrage 1360 vom 24.01.2007, LT-Drs. 14/3610

## D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

Regelung einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung Stand halten würde, ist nicht mit letzter Sicherheit vorherzusagen.

## D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

Um die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen für die Einführung von Sperrklauseln für Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen (NRW) aufzeigen zu können, ist es hilfreich, die Geschichte der Sperrklausel im Kommunalwahlgesetz Nordrhein-Westfalen (KWahIG NRW) zu kennen. Ergänzend wird kurz die Situation in den anderen Bundesländern erläutert.

### I. Die Geschichte der Sperrklausel

#### 1. Nordrhein-Westfalen

Bis zum 14. Juli 1999 kannte das nordrhein-westfälische Kommunalwahlrecht eine Sperrklausel, die bereits im Gesetz über die Gemeindewahl im Lande Nordrhein-Westfalen aus dem Jahre 1948 vorhanden war. Nahezu unverändert wurde die Sperrklausel bei sämtlichen Novellierungen des KWahIG über fünf Jahrzehnte beibehalten und war zuletzt in § 33 Abs. 1 KWahIG NRW mit folgendem Wortlaut verankert:

*"Der Wahlausschuss zählt zunächst die für alle Bewerber abgegeben gültigen Stimmen, nach Parteien, Wählergruppen und Einzelbewerbern getrennt zusammen (Gesamtstimmenzahl). Er stellt dann fest, welche Parteien und Wählergruppen weniger als 5 vom Hundert der Gesamtstimmenzahl erhalten haben. Diese Parteien und Wählergruppen bleiben bei der Sitzverteilung unberücksichtigt. Durch den Abzug der Stimmen dieser Parteien und Wählergruppen sowie den Stimmen der Parteien und Wählergruppen, für die keine Reserveliste*

#### D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

*zugelassen ist, und der Stimmen der Einzelbewerber von der Gesamtstimmenzahl wird die bereinigte Gesamtstimmenzahl gebildet."*

Parteien, die bei der Kommunalwahl weniger als 5 Prozent der Stimmen eines Wahlkreises auf sich vereinigen konnten, war somit der Einzug in die kommunalen Vertretungsorgane verwehrt, es sei denn, sie erzielten ein Direktmandat. Damit entsprach die Regelung im Wesentlichen der geltenden 5 Prozent-Hürde für die Bundes- und Landtagswahlen.

Bereits im Jahr 1957 setzte sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit der Frage auseinander, ob die Sperrklausel im KWahlG NRW verfassungskonform war und kam zu dem Schluss, dass die Regelung mit dem Grundgesetz vereinbar sei.<sup>4</sup>

1994 beschäftigte sich erneut die Verfassungsgerichtsbarkeit mit der Sperrklausel im KWahlG NRW. Die Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP) hatte ein Verfahren vor dem nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof (VerfGH NRW) angestrengt, in dem die Feststellung begehrt wurde, dass der Landtag NRW es unterlassen habe, nach Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 die 5 %-Sperrklausel im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht aufzuheben, abzumildern oder zumindest zu überprüfen. Dies sei notwendig geworden, da durch das Änderungsgesetz mit der Zusammenlegung der Ämter von Bürgermeister und Gemeindedirektor, sowie von Landrat und Oberkreisdirektor, und deren Direktwahl durch die Bürgerinnen und Bürger die Kommunalverfassung wesentlich neu geordnet worden sei.

---

<sup>4</sup> BVerfGE 6, 104

#### D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

In seinem Urteil vom 29. September 1994 konnte der VerFGH NRW die begehrte Feststellung nicht treffen und begründete seine Entscheidung mit einem Kompetenzvorrang des Gesetzgebers, der aufgrund einer Überprüfungspflicht zunächst eine eigene Prognoseentscheidung für die Notwendigkeit einer Sperrklausel treffen müsse. Ein evidenten verfassungsrechtlicher Verstoß, der diesen Kompetenzvorrang beseitigen würde, läge nicht vor.<sup>5</sup> Das Gericht entschied jedoch, dass eine Überprüfung der Klausel mit Blick auf die veränderten Verhältnisse im Kommunalwahlrecht für die Kommunalwahl 1999 notwendig sei.

Die 5 %-Sperrklausel blieb auch nach Verabschiedung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes am 6. Mai 1998 und einer gesonderten Abstimmung des Landtags zur Beibehaltung der Sperrklausel<sup>6</sup> unverändert im KWahlIG NRW bestehen. Der Landtag hatte die Sperrklausel überprüft und war zu dem Schluss gekommen, dass die Neuordnung der Kommunalverfassung nicht zu einer Aufhebung der 5 %-Sperrklausel führen müsse.<sup>7</sup>

Die unveränderte Erhaltung der Sperrklausel führte zu einem erneuten verfassungsgerichtlichen Verfahren der ÖDP und der Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) gegen den Landtag NRW, welches mit Urteil vom 6. Juli 1999 endete. In seinem Urteil befand der VerFGH NRW die Beibehaltung der vorhandenen 5 %-Sperrklausel für verfassungswidrig und stützte seine Entscheidung vornehmlich darauf, dass der Landtag die Gründe für die Notwendigkeit der Beibehaltung einer 5 %-

---

<sup>5</sup> VerFGH NRW, Urteil vom 29.09.1994, in: NWVBl. 1994, 453 (457)

<sup>6</sup> Plenarprotokoll 12/84 vom 06.05.1998; S. 6974

<sup>7</sup> LT Drucksache 12/2455, S. 15 ff.

#### D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

Sperrklausel im Kommunalwahlrecht nicht ausreichend dargelegt habe.<sup>8</sup> Darauf hin wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 14. Juli 1999 die Sperrklausel bei den Kommunalwahlen nach mehr als 50 Jahren aufgehoben.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt befindet sich im KWahIG NRW folglich keine normierte Sperrklausel, so dass auch kleineren Parteien und Wählergruppen der Zugang zu den kommunalen Vertretungen offen steht. Bei der letzten Kommunalwahl 2004 schafften es neben der CDU, der SPD, den Grünen und der FDP weitere 14 Parteien und zusätzlich diverse Wählergruppen in die Vertretungen der kreisfreien Städte und Kreise und erlangten insgesamt 276 der 3398 zu verteilenden Sitze. Dies entspricht einem Anteil von 8,1 %. Bei der Wahl der Räte der kreisangehörigen Gemeinden erlangten die sonstigen Parteien und Wählergruppen einen Anteil von insgesamt 10 % der gültigen Stimmen.<sup>9</sup>

#### *2. Übrige Bundesländer*

Auch andere Bundesländer hatten oder haben Regelungen zur Begrenzung des Zugangs zu den Kommunalvertretungen in ihren jeweiligen Kommunalwahlgesetzen getroffen. Auch sie sind bereits mehrfach der verfassungsgerichtlichen Überprüfung, mit teilweise unterschiedlichen Ergebnissen, unterzogen worden.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> VerfGH NRW, Ur. v. 06.07.1999 in: NVwZ 2000, S. 666

<sup>9</sup> Quelle: <http://www.wahlen.lids.nrw.de/kommunalwahlen/2004/index.html> (Stand: 08.02.2007)

<sup>10</sup> Hierzu auch Gründel, KommunalPraxis spezial, 2001, S. 8 ff.

#### D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

In Bayern stellte der Bayrische Verfassungsgerichtshof bereits im Jahr 1952 fest, dass die damalige 5 %-Sperrklausel bei Gemeindewahlen verfassungswidrig sei.<sup>11</sup> Sie wurde gestrichen und bis heute nicht wieder eingeführt.

Auch der Verfassungsgerichtshof in Berlin hat 1997 die Sperrklausel von fünf Prozent für die Wahl zu den Bezirksversammlungen für verfassungswidrig erklärt.<sup>12</sup> Der Landesgesetzgeber in Berlin hat die Klausel in der Folge jedoch nicht aufgehoben, sondern lediglich auf drei Prozent abgesenkt (vgl. § 22 Abs. 2 des Landeswahlgesetzes Berlin).

Das Landesverfassungsgericht von Mecklenburg-Vorpommern (M-V) hat im Jahr 2000 festgestellt, dass der Landtag M-V gegen die Verfassung verstoßen habe, indem er die damalige 5 %-Sperrklausel zu den Kommunalwahlen 1999 nicht überprüft habe.<sup>13</sup> Zu den Kommunalwahlen in M-V 2004 wurde die Sperrklausel aufgehoben.

Auch in Hessen wurde die 5 %-Sperrklausel Ende 1999 mit Blick auf die Rechtsprechung der verschiedenen Landesverfassungsgerichte ersatzlos aus dem Kommunalwahlrecht gestrichen.<sup>14</sup>

Dagegen haben in Bremen der Staatsgerichtshof im Jahr 2000<sup>15</sup>, ebenso wie die Verfassungsgerichtshöfe in Hamburg<sup>16</sup> und im Saarland<sup>17</sup> im Jahr 1998 entschieden, dass eine 5 %-Sperrklausel

---

<sup>11</sup> VerFGH BY 5, 66

<sup>12</sup> VerFGH BE, Urteile vom 17.03.1997 - 87/95 - und - 90/95 -

<sup>13</sup> LVerfG M-V, Urteil vom 14.12.2000 - 4/99 -

<sup>14</sup> Gründel, KommunalPraxis spezial, 2001, S. 9.

<sup>15</sup> StGH HB, Urteil vom 29.08.2000 - 4/99 -

<sup>16</sup> HVerfG, Urteil vom 30.09.1998 in: DÖV 1999, S. 296

<sup>17</sup> VerFGH SL, Urteil vom 14.07.1998 in: VwRR SW, 1998, S. 91

#### D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

bei den Kommunalwahlen (Stadtbürgerschaft in Bremen, Bezirksvertretungen in Hamburg) verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei.

In Schleswig-Holstein (S-H) war die 5 %-Sperrklausel im Gemeinde- und Kreiswahlgesetz S-H Gegenstand eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht.<sup>18</sup> In diesem Verfahren nahm das BVerfG jedoch nicht abschließend Stellung zur Verfassungsmäßigkeit der Sperrklausel, da es die Anträge bereits als unzulässig verwarf.<sup>19</sup> Ebenso hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof einen entsprechenden Antrag zur Überprüfung der 5 %-Sperrklausel im Thüringischen Kommunalwahlgesetz im Juli 2006 als unzulässig verworfen.<sup>20</sup>

Somit haben nur noch 6 der 16 Bundesländer Sperrklauseln für die Kommunalwahlen gesetzlich normiert, nämlich Bremen (§ 7 Abs. 4 BremWahlG), das Saarland (§ 41 Abs. 1 KWG SL), Schleswig-Holstein (§ 10 Abs. 1 GKWG S-H) und Thüringen (§ 22 Abs. 2 ThürKWG) in Höhe von jeweils 5 %. In Berlin gilt es gem. § 22 Abs. 2 LWahlG BE aktuell eine Hürde von 3 % zu überwinden, um in die Bezirksvertretungen einzuziehen. In Rheinland-Pfalz werden die Stimmen der Parteien und Wählergruppen bei der Verteilung der Sitze nicht berücksichtigt, die gem. § 41 Abs. 1 u. 2 KWG RP die Wahlzahl nicht erreichen. Diese Wahlzahl entspricht faktisch 3,03 % der abgegebenen Stimmen.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> BVerfG, 2 BvK 1/02

<sup>19</sup> BVerfG, Urteil vom 11.03.2003 - 2 BvK 1/02 -

<sup>20</sup> VerfGH TH, Urteil vom 18.07.2006 - 8/05 -

<sup>21</sup> Gründel, KommunalPraxis spezial, 2001, S. 10

#### D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

Dem Kommunalwahlrecht der übrigen Länder ist eine Sperrklausel fremd. Insbesondere Bayern und Baden-Württemberg verzichten bereits mehr als 50 Jahre auf eine entsprechende Regelung.

#### II. Rechtliche Rahmenbedingungen bei der Einführung von Sperrklauseln

Unabhängig vom Wahlsystem, dessen sich der Gesetzgeber bedient, muss er bei dessen Ausgestaltung die grundgesetzlich normierten Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl nach Art. 38 Abs. 1 S. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz (GG) beachten.<sup>22</sup> Diese Statuten gelten nicht nur für den Bereich des Bundes, sondern auch für die Wahlen in den Ländern, Kreisen und Gemeinden und sind in Nordrhein-Westfalen gem. Art. 4 Abs. 1 der Landesverfassung (LVerf NRW) unmittelbar geltendes Landesverfassungsrecht.

Kraft Allgemeinheit der Wahl haben alle Staatsbürger das Recht zu wählen und gewählt zu werden; von gewissen Ausnahmen abgesehen steht ihnen also sowohl die aktive als auch passive Wahlberechtigung zu. Die Unmittelbarkeit der Wahl schließt jedes Wahlverfahren aus, bei dem sich zwischen Wähler und Wahlbewerber eine weitere Instanz - insbesondere eine Versammlung gewählter Wahlmänner - einschleibt, die nach ihrem eigenen Ermessen die Abgeordneten auswählt. Freiheit der Wahl bedeutet, dass weder von öffentlicher noch von privater Seite auf die Willensbildung oder Willensäußerung bei der Ausübung der Wahlberechtigung Druck ausgeübt werden darf. Der Grundsatz

---

<sup>22</sup> Heinig, Gleichheit trotz(t) Funktionalität, in: NWVBl. 2000, S. 121 (122)

#### D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

der geheimen Wahl besagt, dass die Stimmabgabe des Wählers keinem anderen bekannt werden darf. Aus dem Grundsatz der Wahlgleichheit folgt schließlich das Gebot der Chancengleichheit der Wahlvorschlagsträger (Parteien, Wählergruppen) und der Wahlbewerber. Der Grundsatz bezieht sich über die Stimmabgabe hinaus über das gesamte Wahlverfahren und die Ausübung des Mandats und ist der Wahlgrundsatz, der in der Rechtsprechung und im Schrifttum die größte praktische Bedeutung erlangt hat.<sup>23</sup>

Die Einführung von Sperrklauseln berührt den Grundsatz der Wahlgleichheit. Entscheidet sich der Gesetzgeber für eine Verhältniswahl, muss er diesem Grundsatz insofern gerecht werden, dass er neben dem gleichen Zählwert einer Wählerstimme auch deren gleichen Erfolgswert garantiert, d.h. jeder Wähler soll mit seiner Stimme den gleichen Einfluss auf die parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments haben.<sup>24</sup> Im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht besteht das System der personalisierten Verhältniswahl. Jeder Wähler hat eine Stimme, mit der er einen Direktkandidaten in einen Wahlbezirk wählt; die für die einzelnen Bewerber der Parteien und Wählergruppen abgegeben Stimmen gelten gleichzeitig als Grundlage für eine verhältnismäßige Sitzaufteilung im gesamten Wahlgebiet.<sup>25</sup>

##### *1. Verfassungsgerichtliche Bewertung der Sperrklauseln*

Sowohl das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) als auch die Verfassungsgerichte der Länder haben schon mehrfach zu der

---

<sup>23</sup> vgl. Achternberg/Schulte in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Kommentar zum GG, Art. 38, Rn. 122 ff.

<sup>24</sup> BVerfGE 85, 148 (157)

<sup>25</sup> Saftig, Kommunalwahlrecht in Deutschland, S. 39

D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

Frage der Vereinbarkeit von Sperrklauseln mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit Stellung genommen.

a) Verstoß gegen das Recht auf Gleichheit der Wahl und Chancengleichheit der Parteien

Das BVerfG hat festgestellt, dass zunächst das Gebot der Erfolgswertgleichheit nicht erfüllt ist, wenn aufgrund einer Sperrklausel den Parteien erst ab einer bestimmten Mindestzahl der abgegebenen Wählerstimmen der Einzug in die zu wählende Volksvertretung möglich ist. Bleibt eine Partei unter dieser Hürde, geht der Erfolgswert der für sie abgegeben Stimmen unweigerlich verloren. Mithin liegt ein Verstoß gegen die Gleichheit der Wahl vor.<sup>26</sup> Darüber hinaus verstoßen derartige Sperrklauseln nach der Rechtsprechung des BVerfG zudem gegen den Grundsatz gleicher Wettbewerbschancen politischer Parteien nach Art. 21 Abs. 1, 38 Abs. 1 S. 1 GG.<sup>27</sup> Da die Bürger gerade durch den Zusammenschluss zu Parteien am politischen Leben teilnehmen, ergibt sich nach Auffassung des BVerfG aus dem formalisierten Gleichheitssatz im Bereich der Wahlen auch der Grundsatz gleicher Wettbewerbschancen. Nur wenn alle Parteien unter gleichen Voraussetzungen in den Wahlkampf eintreten, könne eine Demokratie im Sinne des Grundgesetzes funktionieren.<sup>28</sup> Jede Ungleichbehandlung der Parteien und Wählergruppen stellt folglich grundsätzlich einen Verfassungsverstoß dar.

---

<sup>26</sup> BVerfGE 82, 322 (337f.)

<sup>27</sup> BVerfGE 6, 104 (112); 82, 322 (337)

<sup>28</sup> BVerfGE 44, 125 (146)

#### D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

##### b) Beschränkungsmöglichkeit der Wahlrechtsgrundsätze

Die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Wahl- und Chancengleichheit gilt gleichwohl nicht uneingeschränkt. So hat das BVerfG bereits in einer seiner ersten Entscheidungen klar gestellt, dass bei Vorliegen eines besonderen, rechtfertigenden, sachlich zwingenden Grundes eine Durchbrechung des Grundsatzes gerechtfertigt sein kann.<sup>29</sup>

So spiegele die Verhältniswahl nach Auffassung des BVerfG zwar den Anteil an den Sitzen im Parlament möglichst wirklichkeitsnah mit dem Stimmenanteil der abgegebenen Wählerstimmen wieder, sie berge aber auch die Gefahr in sich, das Aufkommen kleinerer Parteien zu begünstigen. Dies könne, wie die Vergangenheit gezeigt habe, zu einer Zersplitterung des Parlaments führen und letztlich dessen Funktionsunfähigkeit bedeuten. Die Bildung einer mehrheits- und aktionsfähigen Regierung wäre im Extremfall unmöglich.

Die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlamentes hat das BVerfG in dieser ersten und in zahlreichen weiteren Entscheidungen wiederholt als **zwingenden Grund** für eine Differenzierung bei der Gewichtung des Erfolgswerts der Wählerstimmen in der Verhältniswahl angesehen.<sup>30</sup> Das BVerfG führt hierzu aus:

*"(...) Eine Wahl hat nicht nur das Ziel, eine Volksvertretung zu schaffen, die ein Spiegelbild der in der Wählerschaft vorhandenen Meinungen darstellt, sondern sie soll auch ein funktionsfähiges Organ hervorbringen. Würde der Grundsatz der getreuen Abbildung der politischen Meinungsschichtung in der Wählerschaft bis zur letzten Konsequenz durchgeführt, so könnte das eine Aufspaltung der*

---

<sup>29</sup> BVerfGE 4, 375 (382f.)

<sup>30</sup> BVerfGE 4, 31 (40); 6, 84 (92f.), 82, 322 (338); 95, 408 (418).

#### D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

*Volkvertretung in viele kleine Gruppen zur Folge haben, die die Mehrheitsbildung erschweren oder verhindern würde. Der unbegrenzte Proporz würde es erleichtern, dass auch solche Kleingruppen eine Vertretung erlangen, die nicht ein am Gesamtwohl orientiertes politisches Programm, sondern im Wesentlichen nur einseitige Interessen vertreten. Klare und ihrer Verantwortung für das Gesamtwohl bewusste Mehrheiten in einer Volksvertretung sind aber für eine Bewältigung der ihr gestellten Aufgaben unentbehrlich. (...)*<sup>31</sup>

##### c) Beachtung der Verhältnismäßigkeit

Die zur Sicherung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments grundsätzlich gerechtfertigten Sperrklauseln müssen jedoch den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit entsprechen und dürfen nicht stärker in die Rechte der Parteien eingreifen, als es zur Erreichung des angestrebten Zwecks unbedingt erforderlich ist.<sup>32</sup> Eine unterschiedliche Gewichtung des Erfolgswerts der Stimmen in dem Sinne, dass ein Quorum von 5 Prozent erreicht sein muss, ist nach Meinung des BVerfG in aller Regel verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.<sup>33</sup> Diese Rechtsauffassung vertritt das BVerfG in ständiger Rechtsprechung jedenfalls für den Bereich der Bundes- und Landtagswahlen.

Das BVerfG gibt allerdings auch zu bedenken, dass dem Gesetzgeber solche Möglichkeiten nur in einem eng bemessenen Spielraum zur Verfügung stehen und eine entsprechende Wahlrechtsbestimmung nicht für alle Zeit als allgemeingültig beurteilt werden kann.<sup>34</sup> Der Gesetzgeber muss es sich zur stetigen Aufgabe machen, eine einmal getroffene Beschränkung

---

<sup>31</sup> BVerfGE 51, 222 (236)

<sup>32</sup> Dreier/Morlok, GG, Art. 21 Rn. 82

<sup>33</sup> BVerfGE 82, 322 (338) anlässlich der ersten gesamtdeutschen Wahlen

<sup>34</sup> BVerfGE 1, 205 (259)

#### D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

der Wahlrechtsgrundsätze an Hand der aktuellen Gegebenheiten im jeweiligen Geltungsbereich zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.<sup>35</sup>

##### d) Sperrklauseln im Bereich der Kommunalwahlen

Im Bereich der Kommunalwahlen hat zunächst das BVerfG durch Urteil vom 23. Januar 1957 für die Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen eine Sperrklausel für verfassungskonform erachtet.

Auch wenn es sich bei den Räten auf kommunaler Ebene streng genommen nicht um ein Parlament, sondern um ein oberstes Verwaltungsorgan handele, sei das vom Grundgesetz so stark herausgestellte und ausdrücklich garantierte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Art. 28 Abs. 1 und Abs. 2 GG nur dann voll verwirklicht, wenn der Rat als Verwaltungsorgan normal funktionieren könne, d.h. wenn er ohne Eingreifen der Kommunalaufsicht eigenverantwortlich über Gemeindeangelegenheiten Beschluss fassen und die notwendigen Wahlen vornehmen könne. Gerade dieses normale Funktionieren, auf das es allein ankomme, könne aber durch das Vorhandensein von Splitterparteien ebenso gestört werden wie das normale Funktionieren eines Parlaments.<sup>36</sup>

Solange die Umstände des Kommunalwahlrechts in Nordrhein-Westfalen nicht wesentlich verändert wurden, kam an der Verfassungsmäßigkeit der Sperrklausel kein Zweifel auf. Dies änderte sich erst mit dem Urteil des VerfGH NRW aus dem Jahre 1994. Darin stellte dieser fest, dass die Verlagerung der Aufgabe, den kommunalen Hauptwahlbeamten zu wählen, vom Rat und

---

<sup>35</sup> BVerfGE 82, 322 (338).

<sup>36</sup> BVerfGE 6, 104 (118)

#### D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

Kreistag auf die Bürgerinnen und Bürger aufgrund des Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 eine wesentliche Veränderung der Verhältnisse des nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrechts darstelle. Aufgrund dieser Änderungen ergebe sich die Pflicht des Landtags NRW, bis zu den nächsten Kommunalwahlen 1999 die bestehende Sperrklausel auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen.<sup>37</sup>

Im Gesetzentwurf zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes<sup>38</sup> hat der Landtag NRW in einem Anhang eine Überprüfung der damaligen 5 %-Sperrklausel vorgenommen. In dieser Bewertung führte er unter anderem aus, dass trotz der Kommunalrechtsreform den Kommunalvertretungen weiterhin wichtige Aufgabenkreise verblieben wären. Die Änderungen seien daher nicht so gravierend, dass eine Aufhebung der Sperrklausel geboten sei.

Die kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben seien vielmehr von elementarer Bedeutung für die Beurteilung der Notwendigkeit einer Sperrklausel. Sollte diese wegfallen, müsste befürchtet werden, dass sich die Arbeit in den kommunalen Vertretungen erheblich erschweren würde. Insbesondere wenn kleineren Parteien, die durch den Wegfall der Sperrklausel Einzug in die Kommunalvertretungen fänden, die Mitarbeit in den Ausschüssen verwehrt sei, müsse erwartet werden, dass diese gerade deshalb bei den anschließenden Beratungen im Plenum darauf bestehen würden, die Vorlagen ausgiebig zu erörtern. Die Arbeitsteilung durch Vorarbeiten in den Ausschüssen würde dadurch vollkommen verloren gehen. Aufgrund seiner Prüfung kam der

---

<sup>37</sup> VerfGH NW, Urf. v. 29.09.1994, NWVBl. 1994, S. 453 (457)

<sup>38</sup> LT Drucksache 12/2455

#### D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

Landtag NRW letztlich zu dem Schluss, dass die 5 %-Sperrklausel weiterhin gerechtfertigt war.

Der VerfGH NRW folgte dieser Auffassung nicht und stellte in seinem Urteil vom 6. Juli 1999<sup>39</sup> schließlich fest, dass der beklagte Landtag das Recht der klagenden Parteien ÖPD und PDS auf Gleichheit der Wahl und Chancengleichheit im politischen Wettbewerb dadurch verletzt habe, dass er bei der Änderung des Kommunalwahlgesetzes die 5 %-Sperrklausel ohne hinreichende Begründung beibehalten habe. Es sei nicht ausreichend dargelegt worden, dass bei Beibehaltung der Sperrklausel eine Funktionsunfähigkeit der Kommunalvertretungen drohe.

Dies begründet der VerfGH mit folgenden Erwägungen:

So sei es zwar richtig, dass den Kommunalvertretungen trotz der Tatsache, dass der Hauptverwaltungsbeamte nunmehr unmittelbar durch den Bürger gewählt werde, Aufgaben von solchem Gewicht verblieben seien, dass sie gegen Störungen ihrer Funktionsfähigkeit geschützt werden müssten. Diesen Befund habe der beklagte Landtag aber nicht ausreichend mit den Befunden in anderen Ländern verglichen, in denen das Kommunalwahlrecht keine Sperrklausel kenne. Vielmehr seien aus diesen Ländern nach einer vom Landtag veranlassten Umfrage Störungen oder Gefährdungen der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen gerade nicht bekannt geworden.

Weiterhin habe der Landtag zwar Unterschiede in den Kommunalverfassungen von NRW und in den süddeutschen Ländern aufgezeigt, es aber zugleich versäumt, diese

---

<sup>39</sup> VerfGH NW, Ur. v. 06.07.1999, NVwZ 2000, S. 666 ff.

#### D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

Unterschiede hinreichend in Beziehung zu setzen zu der in dem Rechtsstreit interessierenden Frage, welche Bedeutung allfällige Unterschiede mit Blick auf die Sperrklausel oder deren Fehlen hätten. So sei insbesondere nicht nachvollziehbar dargelegt worden, ob und warum sich die vom Landtag aufgezählten Unterschiede in einer Weise auf die Ratsarbeit auswirkten, die eine Sperrklausel in den süddeutschen Ländern als verzichtbar, in NRW hingegen als unverzichtbar erscheinen lassen.

Für die vorgetragene Befürchtung, die Kommunalvertretungen würden bei Wegfall der Sperrklausel in eine solche Vielzahl von Fraktionen, Gruppen oder einzelnen Ratsmitgliedern zerfallen, dass eine positive Mehrheit für notwendige Entscheidungen nicht mehr zustande käme und die Arbeit im Rat wegen fehlender Vertretung von Splittergruppen in den Ausschüssen erschwert würde, fehle es an hinreichenden tatsächlichen Erkenntnissen. Die Behauptung der theoretischen Möglichkeit der Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen genüge nicht. Im Übrigen würde die Größe der Ausschüsse schon jetzt in der Regel Parteien nicht oder nicht in allen Ausschüssen zum Zuge kommen lassen, welche die 5 %-Hürde nur um wenig übersprungen haben.

#### e) Zusammenfassung

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass auf Ebene der Bundes- und Landtagswahlen in der Regel keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Sperrklausel in Höhe von 5 % bestehen. Auch auf kommunaler Ebene spricht sich der VerfGH NRW nicht gegen die grundsätzliche Möglichkeit einer Sperrklausel aus. Jedoch bedarf es zu ihrer verfassungsmäßigen Rechtfertigung einer umfangreichen Begründung, die für die

#### D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

damalige Sperrklausel in NRW nach Änderung der Kommunalverfassung nicht erbracht wurde. Unter gründlicher Herausarbeitung der wesentlichen Aufgaben der Kommunalvertretungen und unter Heranziehung empirischer Erhebungen ist konkret zu begründen, welche Funktionsstörungen ohne eine Sperrklausel zu erwarten sind bzw. sich ergeben haben. Erscheinen diese als so wesentlich, dass sie unter Abwägung mit dem Recht der Parteien auf Wahl- und Chancengleichheit als überwiegend zu betrachten sind, ist auch auf kommunaler Ebene eine Sperrklausel verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.<sup>40</sup>

#### 2. Stimmen in der Literatur

In der Literatur werden Sperrklauseln für Kommunalwahlen hingegen deutlich zurückhaltender betrachtet und zum Teil für verfassungsrechtlich unhaltbar angesehen.<sup>41</sup>

So wird beanstandet, dass das Urteil des BVerfG aus dem Jahre 1957 offen lasse, ob auch im Kommunalwahlrecht trotz des verwaltungsrechtlichen Schwerpunkts der Gemeindevertretung Sperrklauseln zwingend notwendig seien. Insbesondere könne dem Urteil nicht entnommen werden, welcher Art die angedeuteten Gefahren tatsächlich seien und mit welcher Wahrscheinlichkeit sie eintreten müssten. Mit seiner Entscheidung

---

<sup>40</sup> Diese Auffassung vertritt auch Prof. Dr. Dr. H.C. Hans-Peter Schneider in der Antragsrüge vom 25.03.1998 in dem Organstreitverfahren der ÖDP gegen den Landtag von Schleswig-Holstein vor dem Bundesverfassungsgericht, vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 15/1952

<sup>41</sup> So z.B. von Arnim, Die Unhaltbarkeit der Fünfprozentklausel bei Kommunalwahlen nach der Reform der Kommunalverfassungen, in: Staaten und Steuern 2000, S. 453 ff

#### D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

sei das Gericht letztlich von seinem eigenen Maßstab eines besonders eng bemessenen Spielraums des Gesetzgebers für Differenzierungen abgewichen. Dieser Maßstab lasse bei Kommunalwahlen letztlich aber eben keinen Raum für eine Sperrklausel. Nach der Umstrukturierung des Kommunalwahlrechts in NRW habe sich dieses dem Wahlrecht in Bayern und Baden-Württemberg weiter angenähert. Diese Länder kämen bereits seit Jahrzehnten ohne Sperrklauseln für die Kommunalwahlen aus, ohne dass ihre Kommunalvertretungen dadurch in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigt würden.<sup>42</sup>

An anderer Stelle wird angemerkt, dass wahlrechtliche Sperrklauseln die Gefahr bergen, dass bisherige erfolgreiche Wahlteilnehmer sich zusammenschließen, um den Einzug neuer Konkurrenten in die Kommunalvertretungen zu verhindern.<sup>43</sup> Wahlhürden verhinderten zudem, dass gerade im kommunalen Bereich, wo das Verhältnis zwischen Bürger und gewähltem Vertreter im Rat enger ist als auf Bundes- oder Landesebene, kleinere Parteien ihre Lokalpräsenz und ihr Wissen um die lokalen Gegebenheiten und Bedürfnisse nicht in die Kommunalvertretungen einbringen können.<sup>44</sup>

Eine Untersuchung der Wahlergebnisse der Kommunalwahl 1999 in Nordrhein-Westfalen habe weiterhin gezeigt, dass die Parteienvielfalt in den Kommunalvertretungen nicht zu deren Funktionsunfähigkeit geführt habe und jedenfalls die Möglichkeit

---

<sup>42</sup> Von Arnim, a.a.O., S. 453 (455, 457)

<sup>43</sup> Heinig/Morlok, Konkurrenz belebt das Geschäft, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 15 (2000), S. 371 (381)

<sup>44</sup> Heinig/Morlok, a.a.O., S. 371 (382, 383)

#### D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

von entscheidungsfähigen Mehrheitsbildungen nicht erschwert worden sei.<sup>45</sup>

### III. Alternativen

Es stellt sich die Frage, ob Alternativen zur Einführung einer Sperrklausel bestehen.

#### 1. *Faktische Sperrklausel durch die Wahl des Berechnungsverfahrens*

Auch beim Fehlen einer Sperrklausel steht nicht jedem Bewerber die Tür zur Kommunalvertretung ohne Überwindung einer Hürde offen. Vielmehr existiert auch beim Fehlen einer expliziten Klausel eine durch das Berechnungsverfahren zur Sitzverteilung gegebene Hürde zur Erlangung des ersten Sitzes. Die faktische (oder systemimmanente) Sperrklausel ist dabei keine definierte Prozentzahl, sondern hängt vom Berechnungsverfahren, von der Anzahl der zu verteilenden Sitze und der Anzahl der beteiligten Parteien ab.

In Nordrhein-Westfalen findet die Kommunalwahl auf Basis eines personalisierten Verhältniswahlrechts statt, bei dem ein Bewerber direkt und persönlich gewählt wird und die für ihn abgegebene Stimme gleichzeitig als Grundlage für eine verhältnismäÙige Verteilung der Sitze auf die für das Wahlgebiet aufgestellte Reserveliste dient.<sup>46</sup> Bei der Verteilung der Sitze auf die Reservelisten wird das Verfahren der mathematischen Proportion nach Hare/Niemeyer angewandt. Die Mandatsansprüche werden hier nach einer elementaren mathematisch-rechnerischen Methode exakt berechnet, wobei jeder Partei oder Wählergruppe

---

<sup>45</sup> Heinig, Gleichheit trotz(t) Funktionalität, in: NWVBl. 2000, 121 (125); Heinig/Morlok, a.a.O., S. 371 (382)

<sup>46</sup> Vgl. Kleerbaum, Niehaves, Lühring, Kommunalwahlrecht NRW, S. 45, Rn. 76

#### D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

zunächst so viele ganze Sitze zugeteilt werden, wie ihnen im Verhältnis der auf sie entfallenden Stimmzahlen zustehen. Danach noch zu vergebende Sitze werden in der Reihenfolge der höchsten Zahlenbruchteile zugeteilt (sog. Quotenmethode mit Ausgleich nach größten Resten).<sup>47</sup>

Dieses Berechnungsverfahren hat zur Folge, dass aufgrund der Berücksichtigung auch kleiner Zahlenbruchteile dem Erfolgswert der für die kleineren Parteien abgegebenen Stimmen mehr Bedeutung zukommt. Dieser Effekt wird durch die Abschaffung der 5 %-Sperrklausel noch gefördert. Dagegen steigt beim d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren (sog. Divisormethode mit Abrundung) mit der Größe der von einer Partei oder Wählergruppe erzielten Stimmengewinne die Wahrscheinlichkeit, dass diese Partei bzw. Wählergruppe bei der Bewertung der Restansprüche zu Lasten der kleineren Parteien bevorzugt wird. Hierzu hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst bereits eine Ausarbeitung vorgelegt.<sup>48</sup>

Unter Anwendung des Verfahrens nach Hare/Niemeyer benötigte bei der Kommunalwahl 2004 in NRW die Duisburger Alternative Liste zum Beispiel lediglich 0,53 % der gültigen Stimmen, um einen Vertreter in den Rat der Stadt Duisburg zu entsenden.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> vgl. Pukelsheim, Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 2000, S. 76 (77)

<sup>48</sup> vgl. im Einzelnen: Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW, Kommunalwahlrecht NRW, Information 14/0069, S. 14, 19 ff.

<sup>49</sup> Quelle: <http://www.wahlrecht.de/news/2004/20.htm> (Stand: 07.02.2007)

## D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

### *2. Faktische Sperrklausel durch Verringerung der Sitzanzahl*

Die Bestimmung der Sitzanzahl in den Kommunalvertretungen kann ebenfalls eine faktische Sperrwirkung erzeugen. So hat bei den Wahlen zu den Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten die 5 v.H.-Sperrklausel faktisch weiterhin Bestand, da die Bezirksvertretungen gem. § 36 Abs. 2 der Gemeindeordnung Nordrhein - Westfalen (GO NW) aus maximal 19 Mitgliedern bestehen.<sup>50</sup> Rein rechnerisch bedarf es somit mindestens 5 % der gültigen Stimmen, um einen Sitz in der Bezirksvertretung zu erhalten.<sup>51</sup>

Eine Möglichkeit, den Einzug kleinerer Parteien und Wählergruppen in die Kommunalvertretungen, das heißt in die Räte und Kreistage, zu erschweren, wird daher in einer drastischen Reduzierung der Sitzanzahl gesehen. Dies hätte zur Folge, dass für den ersten Sitz im Rat erheblich mehr Stimmen notwendig sind als bisher. Bei einer maximalen Sitzanzahl von 20 Vertretern würde so auf verfassungsrechtlich unanfechtbare Weise die gleiche Wirkung erzielt wie bei einer 5 v.H.-Sperrklausel.<sup>52</sup>

Negative Konsequenz wäre allerdings, dass die Arbeitslast pro Ratsmitglied in den Ausschüssen deutlich ansteigen würde.

---

<sup>50</sup> Hier gilt allerdings ein reines Verhältniswahlrecht nach Listen.

<sup>51</sup> Kleerbaum, Niehaves, Lühring, Kommunalwahlrecht NRW, S. 64, Rn. 103

<sup>52</sup> Prof. Dr. Dr. H.C. Hans-Peter Schneider, a.a.O., S. 19

D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

*3. Referentenentwurf des Innenministeriums zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes*

Der am 23. Januar 2007 vorgelegte Referentenentwurf des Innenministeriums zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes<sup>53</sup> greift die Möglichkeit der Änderung des Berechnungsverfahrens zur Sitzverteilung auf und schlägt zusätzlich die Einführung eines rechnerischen Mindestsitzanteils zur Erringung des ersten Sitzes vor.

So sieht der Gesetzentwurf zunächst vor, an Stelle des bisherigen Proportionalverfahrens nach Hare/Niemeyer das Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers einzuführen. Nach diesem Verfahren wird ein Zuteilungsdivisor aus der Gesamtzahl der abgegebenen gültigen Stimmen und der zu verteilenden Sitze gebildet. Durch den so ermittelten Divisor wird dann die Stimmenzahl jeder Partei geteilt. Ergibt die Summe der so errechneten Zahlen vor dem Komma weniger Sitze als die Gesamtzahl der zu verteilenden Sitze, werden die verbliebenen Sitze in der Reihenfolge der höchsten Zahlenbruchteile der Parteien und Wählergruppen verteilt, wobei Reste von unter 0,5 bei der Sitzverteilung unberücksichtigt bleiben (Standardrundung). Ziel der Einführung dieses Verfahrens ist ausweislich der Gesetzesbegründung, zu einer noch ausgewogeneren Sitzverteilung zu gelangen und ein System zu wählen, welches durch "Mittelung" der Zahlenbruchteile allen Parteien und Wählergruppen gleichermaßen Vor- und Nachteile bringt.<sup>54</sup>

Nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung kann somit eine Partei oder Wählergruppe mit einem rechnerischen

---

<sup>53</sup> vgl. Referentenentwurf vom 23.01.2007, abrufbar unter: [http://www.im.nrw.de/bue/doks/wahlen/refentw\\_kwahlg.pdf](http://www.im.nrw.de/bue/doks/wahlen/refentw_kwahlg.pdf) (Stand: 08.02.2007)

<sup>54</sup> vgl. Referentenentwurf vom 23.01.2007, S. 43 ff.

#### D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

Zahlenbruchanteil von 0,499 oder weniger bereits systemimmanent keinen Sitz erlangen. Bei dem Verfahren der mathematischen Proportion nach Hare/Niemeyer wäre dies theoretisch möglich, da dort alle für die Sitzzuteilung noch in Betracht kommenden Zahlenreste ohne Rundung zum Zuge kommen können, also auch solche unter 0,5.

Darüber hinaus sieht der Referentenentwurf zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vor, dass Parteien oder Wählergruppen zur Erlangung des ersten und einzigen Sitzes einen rechnerischen Zahlenbruchteil von mindestens 0,75 erreichen müssen. Begründet wird dies damit, dass es mangels ausreichenden Rückhalts in der Wählerschaft nicht gerechtfertigt erscheine, solchen Parteien oder Wählergruppen bei der Verwertung der Reststimmen hinter dem Komma nach Ermittlung der ganzzahligen Sitze vor dem Komma rechnerisch einen Sitz in der Kommunalvertretung zu Lasten anderer Wahlvorschlagsträger zuzuteilen.<sup>55</sup>

Bei Anwendung des Verfahrens nach Sainte Laguë/Schepers wäre es der Duisburger Alternativen Liste<sup>56</sup> zum Beispiel nicht möglich gewesen, in den Rat der Stadt Duisburg zu kommen, da ihr Zahlenbruchteil lediglich bei 0,39 Sitzen (0,53 % der gültigen Stimmen) gelegen hatte. Auch die Republikaner wären mit einem Zahlenbruchteil von 0,6 Sitzen (0,8 % der gültigen Stimmen) bei der Sitzverteilung unberücksichtigt geblieben. Erst ab einem Stimmenanteil von rund 1 % der abgegebenen Stimmen wäre eine Partei bei der Sitzverteilung zu berücksichtigen gewesen.

---

<sup>55</sup> vgl. Referentenentwurf vom 23.01.2007, S. 45

<sup>56</sup> siehe oben Ziff. III.1. (S. 24)

#### D. Möglichkeiten und Grenzen der Einführung von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

---

Damit würde faktisch wieder eine Sperrklausel in das Kommunalwahlrecht eingeführt, deren Höhe jedoch abhängig von der Zahl der Sitze und der abgegebenen Stimmen erheblich variieren kann. Bei der derzeitigen Größe der Kommunalvertretungen und unter Zugrundelegung der abgegebenen Stimmen bei der Kommunalwahl 2004 läge die Sperrklausel in Köln<sup>57</sup> z.B. bei 0,83 % der gültigen Stimmen und bei 3,75 % der gültigen Stimmen in der kreisangehörigen Gemeinde Rheurdt.<sup>58</sup>

Ob diese Regelung einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung Stand halten würde, ist nicht mit letzter Sicherheit vorherzusagen. Der Eingriff in die grundgesetzlich garantierte Wahlrechts- und Chancengleichheit wäre aber weit weniger intensiv als bei Einführung einer 5 %-Sperrklausel.

---

<sup>57</sup> 350.792 Stimmen, 90 Sitze

<sup>58</sup> 3.515 Stimmen, 20 Sitze

## E. Literaturverzeichnis

---

### E. Literaturverzeichnis

**Arnim, Dr. Hans Herbert von:** Die Unhaltbarkeit der Fünfprozentklausel bei Kommunalwahlen nach der Reform der Kommunalverfassungen, in: Staaten und Steuern, Heidelberg 2000, S. 453ff.

**Dreier, Horst; Bauer, Hartmut u.a.:** Grundgesetz Kommentar, Band 2, Art. 20-82, Tübingen 1998

**Gründel, Katja:** Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht - ein Überblick, KommunalPraxis spezial, Nr. 1/2001, S. 8 ff.

**Heinig, Hans Michael:** Gleichheit trotz(t) Funktionalität - Anmerkungen anlässlich des Urteils des VerfGH NW vom 6. Juli 1999 -VerfGH 14/98 und 15/98- zur Verfassungswidrigkeit der 5 v.H.-Hürde für Kommunalwahlen in NRW, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.) 4/2000, S. 121 ff.

**Heinig, Hans Michael; Morlok, Martin:** Konkurrenz belebt das Geschäft, Zeitschrift für Gesetzgebung 15 (2000) Nr. 4, S. 371ff.

**Kleerbaum, Klaus-Viktor; Niehaves, Heinrich; Lühring, Dr. Torsten:** Kommunalwahlrecht Nordrhein-Westfalen (Leitfaden für die kommunale Praxis), 2. Auflage, Recklinghausen 2003

**Münch, Ingo von; Kunig, Philip:** Grundgesetz Kommentar, 5. Auflage, Band 2, Art. 20 - 69, München 2003

**v.Mangoldt, Hermann; Klein, Friedrich; Starck, Christian:** Bonner Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 4. Auflage, München 2000

**Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen:** Kommunalwahlrecht NRW, Information 14/0069

#### E. Literaturverzeichnis

---

**Pukelsheim, Friedrich:** Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen: Vertretungsgewichte der Mandate, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 83, 1/2000, S. 76ff.

**Saftig, Alexander:** Kommunalwahlrecht in Deutschland, Baden-Baden 1990

**Schleswig-Holsteinischer Landtag:** Sperrklausel im Kommunalwahlrecht, Wissenschaftlicher Dienst und Gesetzgebungsdienst des Schleswig-Holsteinischen Landtags, Umdruck 15/1952, Februar 2002

E. Literaturverzeichnis

---

!!!!Diesen Abschnittwechsel nicht löschen. Text bitte oberhalb einfügen!!!!