

Stellungnahme zur (Wieder)einführung einer kommunalen Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen qua Verfassungsänderung

Prof. Dr. Frank Decker, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn



Die (Wieder)einführung der 1999 „gekippten“ Fünf-Prozent-Sperrklausel für Kommunalwahlen in der abgeschwächten Form einer 2,5-Prozent-Hürde durch eine verfassungsunmittelbare Regelung stellt einen Akt parlamentarischer Notwehr des parlamentarischen Verfassungsgebers gegen eine „übergreifige“ Verfassungsrechtsprechung dar. Die Entbehrlichkeit der Sperrklausel auf kommunaler Ebene wurde und wird von den Gerichten damit begründet, dass die Räte im Unterschied zu den Parlamenten auf staatlicher Ebene (also in Ländern und Bund) keine Regierung bestellen, im Amt halten und gegebenenfalls abberufen müssten. Diese Argumentation hat das Bundesverfassungsgericht in zwei Urteilen jüngst sogar auf die Wahlen zum Europäischen Parlament übertragen, da für die Straßburger bzw. Brüsseler Versammlung das gleiche gelte. Auf der kommunalen Ebene steht die Abschaffung der Sperrklausel in den meisten Bundesländern in Zusammenhang mit der in den neunziger Jahren erfolgten Reform der kommunalen Regierungssysteme, die die bis dahin nur in Bayern und Baden-Württemberg vorgesehene Direktwahl der Bürgermeister außer in den Stadtstaaten überall eingeführt hat. Die Reform war gleichbedeutend mit dem Wechsel von der parlamentarischen hin zu einer präsidentiellen bzw. quasi-präsidentiellen Regierungsform. Folgt man der Argumentation der Verfassungsgerichte, sind mit Blick auf die Funktionsfähigkeit der Parlamente an beide Systeme unterschiedliche Maßstäbe anzulegen: Während im parlamentarischen System ein zu hohes Maß an Zersplitterung bzw. Fragmentierung die Bildung einer von der Parlamentsmehrheit getragenen Regierung erschwere, könnten präsidentielle Regierungssysteme, in denen den Parlamenten „lediglich“ die Funktion der Gesetzgebung und Regierungskontrolle zukomme, ein höheres Maß an Zersplitterung durchaus verkraften.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht lässt sich diese auch im Schrifttum der Staatsrechtslehre zumeist kritiklos übernommene Argumentation nur schwer nachvollziehen. In der vergleichenden Regierungslehre werden die Probleme, die sich aus der Verbindung von Vielparteienstruktur und präsidentieller Regierungsform ergeben, breit thematisiert. So hat z.B. der bekannte Lateinamerikaforscher Scott Mainwaring mit Blick auf den dortigen Koalitionsparlamentarismus von einer „schwierigen Kombination“ gesprochen. Das Mutterland des präsidentiellen Systems, die Vereinigten Staaten von Amerika, verbindet dieses bezeichnenderweise mit einem mehrheitsbildenden Wahlsystem, dessen Sperrwirkung noch sehr viel größer ist als jene des bundesdeutschen Verhältniswahlsystems mit Fünf-Prozent-Klausel. Im präsidentiellen System stellt sich das Problem der Koalitionsbildung genauso wie im parlamentarischen, nur dass es hier in die legislative Arena verlagert ist, während im parlamentarischen System die legislative Mehrheitsbildung durch die Regierungsbildung, also die exekutiven Koalitionen, vorstrukturiert wird. Die nordrhein-westfälischen Erfahrungen belegen eindrucksvoll, wie die Zersplitterung der Räte die legislative Mehrheitsbildung erschwert. Dies gilt unbeschadet der Tatsache, dass sich die legislativen Koalitionen im präsidentiellen System auch aus wechselnden Mehrheiten ergeben können. Sie sind also nicht immer aus denselben Parteien zusammengesetzt, so wie es die Funktionslogik der parlamentarischen Regierungsform im Regelfall impliziert (Ausnahmen bei geduldeten Minderheitsregierungen). Eine Gruppenstruktur des

Parlaments, die die Antrags-, Rede- und Kontrollrechte der einzelnen Abgeordneten jener der Fraktion „unterwirft“ bzw. dieser überantwortet, ist unter den Bedingungen der präsidentiellen Regierungsform nicht weniger funktional als unter den Bedingungen der parlamentarischen. Die im Gesetzentwurf mit Blick auf die vorgeschlagene Höhe der Sperrklausel von 2,5 Prozent enthaltene Formulierung, wonach bei den Kommunalvertretungen „ein höheres Maß an Funktionsbeeinträchtigung oder -gefährdung und damit ein größeres Maß an Zersplitterung hinnehmbar ist“ als bei den Parlamenten auf staatlicher Ebene, erscheint vor diesem Hintergrund zumindest missverständlich, da sie nicht klar benennt, warum dies der Fall sein soll: wegen der von Bund und Ländern abweichenden Regierungsform oder wegen der insgesamt geringeren Bedeutung der kommunalen im Vergleich zu staatlichen Ebene.

Dass der Gesetzgeber die Sperrklausel in die Verfassung selbst aufnehmen möchte, statt sie auf einfachgesetzlicher Ebene zu regeln, ist misslich, aber zugleich unvermeidlich, da bei einer einfachgesetzlichen Regelung eine erneute Revision durch das Landesverfassungsgericht wahrscheinlich wäre. Anzeichen dafür, dass die Verfassungsgerichte von ihrer dogmatischen Auffassung der unterschiedlich beeinträchtigten Funktionsfähigkeit der staatlichen und kommunalen Regierungsformen abrücken, gibt es nicht. Deshalb bleibt dem Gesetzgeber keine Alternative, obwohl die Regelung des Wahlsystems bzw. von Einzelheiten des Wahlsystems in der Verfassung der in Deutschland eigentlich üblichen Praxis widerspricht. Diese Abweichung hat aber auch etwas Positives, verpflichtet sie doch die Regierungsseite zu einer einvernehmlichen Lösung mit der Opposition bzw. zumindest mit der größten Oppositionspartei. Die Gefahr, dass die Regierung eine sie begünstigende Lösung einseitig, also gegen den Willen der Opposition durchsetzt, die bei Wahlrechtsänderungen auf einfachgesetzlicher Ebene potenziell immer besteht, ist in diesem Falle also gebannt.

Bleibt die Frage nach der angemessenen Höhe der Sperrklausel. Die im Antrag von SPD, Grünen und CDU vorgeschlagenen 2,5 Prozent stellen das Ergebnis eines politischen Kompromisses dar. Sachlich ließe sich auch eine etwas höhere Marke (von 3 Prozent) gut begründen. Erstens könnte die von den Antragstellern ins Feld geführte Einebnung der faktischen Sperrklausel zwischen kleinen und größeren Räten damit noch besser gewährleistet werden, die die Einführung einer neuen künstlichen Hürde auch unter Gleichheitsgesichtspunkten als gerechtfertigt erscheinen lässt. Zweitens wäre die gewünschte Konzentrationswirkung bei einer 3 Prozent-Klausel etwas größer. Drittens sind ganzzahlige Prozentwerte Werte mit Dezimalzahlen vorzuziehen. Und viertens würden auch durch eine höhere Hürde die Chancen kleinerer Parteien und Wettbewerber nicht ungebührlich beeinträchtigt. Diese sind auf der kommunalen Ebene ohnehin größer als auf der staatlichen Ebene in Bund und Ländern, wo es organisatorisch wesentlich aufwändiger ist, sich zu einer Partei zusammenzuschließen und Einzelbewerber bisher stets erfolglos waren.