

Datum 8. November 2018

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der AfD-Fraktion

zur Änderung der Landesverfassung und wahlrechtlicher Vorschriften

LT-Drs. 17/1447

I. Übersicht und Gesamtwürdigung

Der vorliegende Gesetzentwurf hat zum Ziel, die 2016 beschlossene Regelung des Art. 78 Abs. 1 S. 3 LV NRW zur Einführung einer sog. „kommunalen Sperrklausel“ in Höhe von 2,5% durch eine erneute Verfassungsänderung wieder zu streichen. Den Anlass dazu bilden die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. November 2017, mit denen diese Neuregelung in Bezug auf Gemeinderäte und Kreistage für verfassungswidrig erklärt wurde (Az. VerFGH 9, 11, 15, 16, 17, 18, 21/16).

Eine Würdigung des vorliegenden Gesetzentwurfs hat zu unterscheiden: Die vorgeschlagene vollständige Streichung der Vorschrift vollzieht – erstens – nicht nur die Entscheidung des VerFGH nach, sondern geht darüber hinaus. Insofern berührt sie Fragen politischer Gestaltung, weshalb es – zweitens – verbreiteter parlamentarischer Übung entspricht, dass ein Antrag der Opposition nicht ohne weiteres eine Mehrheit findet. In der Sache ist – drittens – dem Grundanliegen des vorliegenden Gesetzentwurfs weitgehend beizutreten; die bereits 2016 auch vom Unterzeichnenden geäußerte Kritik an der damaligen Verfassungsänderung hat sich durch die Judikatur des VerFGH bestätigt. Sachverständige verfassungsrechtliche Bewertungen ändern sich nicht, nur weil sie von dritter Seite aufgegriffen werden. Die weiteren Fraktionen des Hauses sollten prüfen, ob sie einen eigenen Antrag zur Korrektur der Landesverfassung ausarbeiten, dessen Begründung insbesondere die insinuierte Systemkritik des vorliegenden Entwurfs vermeidet.

Im Einzelnen ist zu bemerken:

II. Derzeitige Rechtslage: Verfassungsänderung und Urteil des Verfassungsgerichtshofs

Durch Gesetz vom 10. Juni 2016 (GV. NRW 442) wurde Art. 78 Abs. 1 LV um folgenden Satz 3 erweitert:

Wahlvorschläge, nach deren Ergebnis sich die Sitzanteile in den Räten der Gemeinden, den Bezirksvertretungen, den Kreistagen und der Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr bestimmen, werden nur berücksichtigt, wenn sie mindestens 2,5 vom Hundert der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben.

Vorangegangen war 1999 zunächst die Streichung einer älteren, einfachgesetzlichen kommunalrechtlichen Sperrklausel in Höhe von 5% in Folge des Urteils des VerfGH vom 6. Juli 1999 (OVGE 47, 304). Nach einer 2008 ergangenen einschlägigen Entscheidung des BVerfG zum Recht von Schleswig-Holstein (BVerfGE 120, 82) hatte zuletzt kein Bundesland mehr eine solche Sperrklausel in seinem Regelungsbestand.

Dennoch verständigten sich CDU, SPD und Grüne in der 16. Legislaturperiode darauf, erneut eine kommunale Sperrklausel einzuführen und hierfür die Landesverfassung zu ändern. Diese Sperrklausel sollte nun in Höhe von 2,5% angesetzt sein; sie stützte sich auf Erwägungen zur Erschwerung der Arbeit in kommunalen Vertretungskörperschaften durch Einzelmandatsträger und eine Modellierung des nordrhein-westfälischen Kommunalrechts als „Konkurrenzdemokratie“ (LT-Drs. 16/9795). In sachverständigen Stellungnahmen und in der Anhörung am 21. Januar 2016 war der Gesetzgeber ausführlich auf die Mängel in der nach der Verfassungsjudikatur notwendigen Begründung und die Grundeinwände gegen das Vorhaben hingewiesen worden.

Der VerfGH hat die Regelung als Verstoß gegen Art. 69 Abs. 1 S. 2 LV („Ewigkeitsklausel“) in Verbindung mit den einschlägigen Sachregelungen des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG insoweit für verfassungswidrig erklärt, wie sich die Regelung auf Gemeinderäte und Kreistage bezieht, so dass sie gegenwärtig nur noch die Sperrklausel zum – ansonsten nicht durch das Verfassungsrecht vorgesehenen – Ruhr-Verband sowie die Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten Bestand hat. Nach derzeitigem Recht wird Art. 78 Abs. 1 S.3 LV bei den nächsten Wahlen zu Vertretungskörperschaften daher nur noch insoweit zum Einsatz kommen, wie sie sich auf diese letztgenannten Vertretungen bezieht. Dazu sind die Organe des Landes schon aus Gründen der Verfassungstreue gehalten: Die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer gesetzlichen Regelung durch das Höchstgericht bindet die Staatsorgane, § 26 Abs. 1 VerfGHG; die Entscheidung in den vorliegenden Organstreitverfahren hat Gesetzeskraft, § 26 Abs. 2 S. 1 VerfGHG. Das bedeutet, dass die nächsten Gemeinderäte und Kreistage ohne Sperrklausel gebildet werden. Insofern ist eine ausdrückliche Streichung der Regelung eine (allerdings nicht unbeachtliche) verfassungsästhetische Übung. In Bezug auf den Regionalverband Ruhr und die Bezirksvertretungen gilt die Regelung weiter, so dass eine Streichung eine echte Rechtsentscheidung darstellt.

Wollten andere Fraktionen des Hauses demgegenüber der erneuten Einführung einer umfassenden Sperrklausel nähertreten, müssten sie den erheblichen Begründungsanforderungen genügen, die die Verfassungsgerichte von Bund und Land formuliert haben. Anders als in anderen Fällen geht es dabei nicht nur um den entsprechenden Aufwand, sondern schon um die grundsätzliche Frage, ob solche Gründe aufzufinden sind.

III. Nochmals: Die Gründe für die Begründungslast bei Sperrklauseln

Trotz umfangreicher schriftlicher und mündlicher Aufklärung im Vorfeld ist der Verfassungsgesetzgeber des Landes scheinbar überrascht worden, dass sich die Verfassungsgerichte der Einführung einer Sperrklausel entgegengestellt. Unklar konnte insofern nach hier vertretener Ansicht nur sein, ob bereits in Münster oder erst in Karlsruhe entsprechend entschieden würde. Das Urteil des VerfGH, das mit dem seltenen Argument des verfassungswidrigen Verfassungsrechts operiert, verdeutlicht, dass die Verfassungsrichter bei dieser Grundfrage demokratischer Staatsorganisation keine Spielräume für möglich halten, wie sie ansonsten in Fragen der Staatsorganisation üblich und gerechtfertigt sind.

Diese harte Linie hat gute Sachgründe für sich. Zur Vereinfachung darf insoweit in verkürzter Form auf die Ausführungen meiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf von 2016 zurückgegriffen werden, die mit den ausführlichen Begründungslinien der Entscheidung des VerfGH vom 21. November 2017 korrespondieren:

Die Zusammensetzung von staatlichen Vertretungskörperschaften, die „das Volk“ repräsentieren, muss das Ergebnis fairer Wahlen möglichst genau abbilden. Zugleich gilt es, Parlamente und Räte arbeits- und entscheidungsfähig zu halten, damit sie ihren Aufgaben nachkommen können. Soweit zwischen beiden Aspekten eine Spannungslage droht, gibt das Verfassungsrecht folgenden Maßstab vor: Eine Einschränkung der durch Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG gewährleisteten Wahlrechtsgrundsätze (...) ist nur zulässig, wenn für die jeweilige Vertretungskörperschaft in Hinblick auf ihre Aufgaben mit einiger Wahrscheinlichkeit eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit zu erwarten ist. Wegen der Bedeutung der Wahlrechtsgleichheit für demokratisch legitimierte Staatsorgane ist für die Prognoseentscheidung des Gesetzgebers ein strenger Maßstab anzulegen. (...) Der Grund hierfür liegt in der zentralen Stellung, die die gleiche Wahl für die Legitimation der staatlichen Ordnung überhaupt hat: Wenn sich alle Staatsgewalt vom Volk ableitet, muss die Begründung staatlicher Kompetenzen an dieser Nahtstelle unbezweifelbar auf den möglichst unverfälschten Volkswillen zurückzuführen sein. Es handelt sich also gerade nicht um staatsinternes Organisationsrecht, das nach pragmatischen Zweckmäßigkeitserwägungen gestaltet werden kann (wie etwa Teile des Parlamentsrechts). Auch ist kein Raum für – sonst im Bundesstaat vielfach gut begründbare – „Experimente“ oder einen „Wettbewerb“ um neue und bessere Regelungsmodelle: Die scharfe Regulierung der Wahlrechtsgleichheit dient dazu, den politischen Prozess offenzuhalten und eine Selbstermächtigung parlamentarischer Gruppen durch Ausschluss oder auch nur unzulässige Erschwerung unliebsamer Konkurrenz zu verhindern. In Vertretungen des Volkes soll sich das Volk widerspiegeln, nicht die Versammlung derer, die meinen, den Staat zu repräsentieren. (...) Vor diesem Hintergrund sind Sperrklauseln grundsätzlich unzulässig. Ihre Zulässigkeit kann sich nur bei Vorliegen eines „zwingenden Grundes“ ergeben (BVerfGE 120, 82 (107)). Als solcher stellt sich insbesondere die Gefährdung des verfassungsrechtlichen Auftrags des jeweiligen Organs dar. Diese Funktionsbeeinträchtigung muss in tatsächlicher Hinsicht mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten sein (BVerfGE 120, 82 (Leitsatz)). (...) Wenn sich der Gesetzgeber zur Einführung einer kommunalen Sperrklausel entschließt, hat er eine Prognoseentscheidung in Hinblick auf drei Aspekte zu treffen: Die Wahrscheinlichkeit des Einzugs von Splitterparteien, durch sie künftig zu erwartende Funktionsstörungen und deren Gewicht für die Aufgabenerfüllung der kommunalen Vertretungsorgane (BVerfGE 120, 82 (113)). Diese Prognoseentscheidung muss hinreichend begründet sein und darf sich nicht auf abstrakte Vermutungen stützen. Das BVerfG hat überdies eine Reihe möglicher Begründungen ausgeschlossen: Die wünschenswerte Begrenzung extremistischer Parteien, den Ausschluss von Partikularinteressen sowie die „Erleichterung“ oder „Vereinfachung“ der Beschlussfassung (BVerfGE 120, 82 (109 ff.)).

Diesen Anforderungen wurde die damalige Gesetzesbegründung erkennbar nicht gerecht. Es ist auch fraglich, ob sich entsprechende Fakten dartun lassen. Nochmals darf darauf hingewiesen werden, dass die Zunahme von Einzelmandaten noch keine „Zersplitterung“ von Räten anzeigt, wenn nach wie vor 90% der Mandate von fraktionsfähigen Parteien gehalten werden. Gleiches

gilt für den fehlenden Nachweis, dass tatsächlich Einzelmandatäre die ausufernde Sitzungspraxis in Stadträten prägen. Die im damaligen Gesetzgebungsverfahren unterstellte Überforderung kleiner Gruppen und Einzelmandatäre richtet sich konsequenterweise auch gegen kleine Fraktionen – und wirft deswegen eher die Frage auf, ob die Ausrichtung kommunaler Politik in NRW nicht grundsätzlichen Fehlsteuerungen unterliegt. Das Muster „große Fraktionen für große Politik“ ist jedenfalls nicht die Vorstellung der Verfassungen von Bund und Land, die auf der Ebene der Kommunen die Selbstverwaltung der Bürgerschaft ansiedeln und keine Vervielfältigung hauptamtlicher Parteipolitik. Die Allzuständigkeit der Gemeinderäte (die die Einführung des direkt gewählten Hauptverwaltungsbeamten auch nach 25 Jahren noch nicht rezipiert hat) und die im Ländervergleich übergroßen Vertretungskörperschaften sind für eine schlanke und transparente Verwaltungsführung ganz sicher das größere Problem als die Einzelmandate. Hier wäre anzusetzen, wollte der Landesgesetzgeber tatsächlich das kommunalpolitische Outcome verbessern.

IV. Schluss

Nicht zutreffend ist die Wendung des vorgelegten Gesetzentwurfs, die Landesverfassung sowie die kommunalwahlrechtlichen Vorschriften widersprüchen „in ihrer geltenden Fassung (...) elementaren Grundsätzen unserer Verfassungsordnung“ (LT-Drs. 17/1447, S. 1). Vielmehr sieht das Verfassungs(prozess)recht pragmatisch die Lösung vor, dass durch die Entscheidung des VerfGH mit Gesetzeskraft die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Bestimmungen festgestellt wurde und diese daher ipso jure keine Geltungskraft mehr beanspruchen. Die Frage, welches Recht als verfassungsgemäß anzuwenden ist, unterliegt daher auch ohne ausdrückliche Streichung keinen Zweifeln. Allerdings spricht viel dafür, den Text der Verfassung an die Rechtslage anzupassen – die Bürger haben durchaus ein Anrecht darauf, den gültigen Rechtszustand nicht nur durch Fußnoten erschließen zu können. Die Entscheidung des VerfGH lässt freilich Spielräume für eine erneute, grundständig verbesserte Regelung bei erheblich hohen Begründungslasten; es gibt jedenfalls nicht nur eine einzige zulässige Lösung, um dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs gerecht zu werden.

gez. H. Wißmann