



---

## Sachstand

---

### **Kommunale Sperrklauseln und Funktionsbeeinträchtigungen kommunaler Vertretungen**

---

## **Kommunale Sperrklauseln und Funktionsbeeinträchtigungen kommunaler Vertretungen**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 123/21  
Abschluss der Arbeit: 1. Juli 2021  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## 1. Fragestellung

Gefragt wird nach den rechtlichen Anforderungen für die Einführung von Sperrklauseln für die kommunalen Vertretungen. Zudem werden tatsächliche Erkenntnisse über das Fehlen von Sperrklauseln und die Funktionsbeeinträchtigung kommunaler Vertretungen dargestellt.

## 2. Rechtliche Beurteilung von Sperrklauseln für die kommunalen Vertretungen

### 2.1. Gesetzgebungskompetenz

Die **Ausgestaltung** des **Kommunalwahlrechts** ist **Sache** der **Länder**. Das Grundgesetz weist dem Bundesgesetzgeber keine Kompetenz zu, eine bundeseinheitliche Sperrklausel für Kommunalwahlen zu regeln. Dies ergibt sich zunächst aus der grundsätzlichen Kompetenzverteilung im Bundestaat zugunsten der Länder, Art. 30, Art. 70 Grundgesetz (GG), von der bezüglich des Kommunalwahlrechts nicht durch einen ausdrücklichen Kompetenztitel zugunsten des Bundes abgewichen wird. Zudem ergibt sich dies auch aus Art. 28 Abs. 1 GG, der die Ausgestaltung der Wahl der kommunalen Vertretungskörperschaften den Ländern aufgibt.<sup>1</sup> Die allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, zu denen insbesondere auch der Grundsatz der Gleichheit der Wahl gehört, setzen hierfür den Rahmen. Der Gestaltungsspielraum der Landesgesetzgebung wird auch durch die Ausgestaltung des Bundeswahlrechts nicht eingeengt.<sup>2</sup>

### 2.2. Sperrklauseln im Licht des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl

Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG verbürgt den Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Dieser Grundsatz ist wegen seines Zusammenhangs mit dem Demokratieprinzip im Sinne einer **strengen** und **formalen Gleichheit** zu verstehen. Die Stimme eines jeden Wahlberechtigten muss den gleichen **Zählwert** haben. Bei der Verhältniswahl hat jeder Wähler die gleiche rechtliche Möglichkeit der Einflussnahme auf die Zuteilung der Parlamentssitze nur dann, wenn jeder Stimme auch grundsätzlich der gleiche **Erfolgswert** zukommt.<sup>3</sup>

Die Wahlrechtsgrundsätze sind vorbehaltlos gewährleistet.<sup>4</sup> Ein Eingriff kann dennoch gerechtfertigt sein. Der Verfassungsgeber hat bewusst darauf verzichtet, ein Wahlsystem und dessen Durchführung verfassungsrechtlich vorzuschreiben und somit ein Stück materiellen Verfassungsrechts offengelassen, das vom Wahlgesetzgeber auszufüllen ist.<sup>5</sup> Erforderlich für die Rechtfertigung eines Eingriffs ist ein **zwingender Grund**,<sup>6</sup> der durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Gleichheit der Wahl ist.<sup>7</sup> Als solche Gründe sind die **Sicherung** des

---

1 Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, 93. EL Oktober 2020, Art. 28 Abs. 1 Rn. 84.

2 Hellermann, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 47. Ed. 15.5.2021, Art. 28 Rn. 15.

3 Zum Ganzen BVerfGE 95, 408 (417).

4 Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 93. EL Oktober 2020, Art. 38 Rn. 85.

5 BVerfGE 95, 333 (349).

6 BVerfGE 1, 208 (249); 28, 220 (225); 36, 139 (141).

7 BVerfGE 121, 266 (297); BVerfGE 130, 212 (227 f.).

Charakters der Wahl als **Integrationsvorgang** bei der politischen Willensbildung des Volkes und die **Gewährleistung** der **Funktionsfähigkeit** der zu wählenden Volksvertretung anerkannt.<sup>8</sup> So sind Sperrklauseln schon in der frühen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebilligt worden; insbesondere das „gemeindeutsche Quorum von 5%“. <sup>9</sup> Die 3%-Klausel im Europawahlrecht hat das Bundesverfassungsgericht hingegen aufgehoben, da der damit verbundene schwerwiegende Eingriff in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien unter den gegebenen rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen nicht zu rechtfertigen sei.<sup>10</sup> Das Bundesverfassungsgericht 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 könne; es komme vielmehr auf die **tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse** an. Der Gesetzgeber sei nicht daran gehindert, auch konkret absehbare künftige Entwicklungen bereits im Rahmen der ihm aufgegebenen Beobachtung und Bewertung der aktuellen Verhältnisse zu berücksichtigen; maßgebliches Gewicht könne diesen jedoch nur dann zukommen, wenn die weitere Entwicklung aufgrund **hinreichend belastbarer tatsächlicher Anhaltspunkte** schon gegenwärtig verlässlich zu prognostizieren sei.<sup>11</sup>

#### 2.2.1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht

Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG enthält eine für die Länder verbindliche Wiederholung der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG. Die Wahlrechtsgrundsätze auf Bundes- und auf Landesebene sind inhaltlich identisch; bei der Auslegung des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG kann insofern auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG zurückgegriffen werden.<sup>12</sup> Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2008 über eine 5%-Klausel im Kommunalwahlrecht des Landes Schleswig-Holstein festgestellt, dass die **Besonderheiten kommunaler Vertretungsorgane** nach den rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen des jeweiligen Landes zu beachten sind.<sup>13</sup> Diese seien keine Parlamente im staatsrechtlichen Sinne, sondern primär Organe der Verwaltung. Durch die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte sei eine funktionsfähige Verwaltung gesichert, ohne dass es auf stabile Mehrheitsverhältnisse in dem jeweiligen kommunalen Vertretungsorgan ankomme. Aufgrund dieser Besonderheiten hat das Bundesverfassungsgericht die 5%-Klausel verworfen, da es an einer **hinreichend wahrscheinlichen Beeinträchtigung** der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen fehle. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass eine bloß abstrakte und allgemeine Annahme einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit nicht ausreicht.<sup>14</sup>

---

8 BVerfGE 95, 408 (418); BVerfGE 120, 82 (107).

9 BVerfGE 1, 208 (260); siehe dazu auch Michael, Verfassungsunmittelbare Sperrklauseln auf Landesebene, 2015, S. 38 ff.

10 BVerfGE 135, 259 (259 f.).

11 Ebenda.

12 BVerfGE 120, 82 (102).

13 BVerfGE 120, 82 (111 ff.).

14 BVerfGE 120, 82 (114).

## 2.2.2. Rechtsprechung des Verfassungsgerichte der Länder

Verschiedene Landesverfassungsgerichte, die über die Verfassungsmäßigkeit von Sperrklauseln zu entscheiden hatten, haben sich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angeschlossen und hohe Maßstäbe für die Bewertung der Verhältnisse und die Begründung von Sperrklauseln aufgestellt.<sup>15</sup> Zuletzt hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen eine 2,5%-Klausel für die Wahl kommunaler Vertretungen für verfassungswidrig erklärt und dies damit begründet, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit der gesetzgeberischen Prognose relevanter Funktionsstörungen verfehlt worden seien.<sup>16</sup> Insbesondere habe der Gesetzgeber nicht gewürdigt, wie sich die Lage in solchen Bundesländern darstelle, die teils seit Jahrzehnten keine Sperrklausel haben.<sup>17</sup> Die 2,5%-Klausel für die Wahl der Bezirksvertretungen hat der Verfassungsgerichtshof jedoch gebilligt, da es sich bei diesen nicht um Volksvertretungen im Sinne des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG handele.<sup>18</sup>

## 3. Sperrklauseln und Funktionsbeeinträchtigungen in den kommunalen Vertretungen

### 3.1. Überblick über Sperrklauseln auf Kommunalebene

Gegenwärtig existieren nur noch in Berlin, Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen Sperrklauseln für die Wahl der Bezirksvertretungen bzw. die Bremische Stadtbürgerschaft.<sup>19</sup>

### 3.2. Studienlage zu Sperrklauseln und zur Funktionsbeeinträchtigungen kommunaler Vertretungen

Zur Wirkung des Fehlens von Sperrklauseln bei der Kommunalwahl liegen nur wenige statistische Erhebungen vor.<sup>20</sup> Es fehlt zudem an umfassenden statistischen Erhebungen zu konkreten Funktionsbeeinträchtigungen infolge parteipolitischer Zersplitterung auf Kommunalebene, wie zum Beispiel Verlängerungen von Sitzungsdauern, das Eingreifen von Nothaushalten mangels fristgemäßer Verabschiedung von Haushaltsbeschlüssen, Fälle der Bestellung von Beauftragten oder der Auflösung kommunaler Vertretungen als Mittel der Kommunalaufsicht.

---

15 Siehe VerfGH NRW NVwZ 2018, 159 und auch NVwZ 2000, 666; MVVerfG, Urteil vom 14. 12. 2000 - LVerfG 4/99 - BeckRS 9998, 88385; BremStGH, NJOZ 2009, 4325; ThürVerfGH, NVwZ-RR 2009, 1.

16 VerfGH NRW NVwZ 2018, 159 Rn. 98.

17 VerfGH NRW NVwZ 2018, 159 Rn. 99 f.

18 VerfGH NRW NVwZ 2018, 159 Rn. 129 ff.

19 Siehe dazu auch Strelen, in: Schreiber, BWahlG, 11. Auflage 2021, § 6 Rn. 68, der allerdings noch nicht die Entscheidung zur Verfassungswidrigkeit der 2,5%-Klausel des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen berücksichtigt.

20 In einem Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Landtages Rheinland-Pfalz, Sperrklauseln für Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz, WD 1-2/52-1572 vom 25. April 2008, S. 11 f., abrufbar unter [https://www.landtag.rlp.de/fileadmin/Landtag/Medien/Gutachten\\_WD/15\\_Wahlperiode/2008-04-25\\_-\\_SPD\\_-\\_Sperrklauseln\\_fuer\\_Kommunalwahlen\\_in\\_Rheinland-Pfalz.pdf](https://www.landtag.rlp.de/fileadmin/Landtag/Medien/Gutachten_WD/15_Wahlperiode/2008-04-25_-_SPD_-_Sperrklauseln_fuer_Kommunalwahlen_in_Rheinland-Pfalz.pdf) (letzter Abruf 1. Juli 2021) werden die Ergebnisse einer Umfrage der nordrhein-westfälischen Landesregierung bei den Innenministern der damaligen Flächenstaaten ohne Sperrklausel aus dem Jahr 1997 dargestellt. Entsprechende aktuelle Umfragen sind nicht bekannt.

---

## In der Studie

*Dietlein/Riedel, Zugangshürden im Kommunalwahlrecht – Zur Zulässigkeit moderater Sperrklauseln unterhalb von fünf Prozent zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Räte und Kreistage in Nordrhein-Westfalen, 2012, S. 87 ff.*

### Anlage 1

werden Fragen, die im Rahmen einer empirischen Erhebung bei den Kommunen und der Kommunalaufsicht zu klären wären, aufgezeigt.

Mit den tatsächlichen Auswirkungen des Wegfalls der Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen beschäftigt sich die Untersuchung von

*Roth, Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer Sperrklausel bei Kommunalwahlen durch Verfassungsänderung, insbesondere für das Land Nordrhein-Westfalen, 2015, S. 122 ff.*

### Anlage 2

Aufgezeigt wird, dass vor allen in den Vertretungen in den kreisfreien Städten und den (größeren) Kreistagen die Zahl der Einzelmandatsträger sowie der nicht fraktionsfähigen Zweier-Gruppen signifikant gestiegen sind.

Zu diesem Schluss kommt auch das von der SPD-Landtagsfraktion in Auftrag gegebene Gutachten von

*Bogumil/Gehne/Garske/Seuberlich/Hafner, Auswirkungen der Aufhebung der kommunalen Sperrklausel auf das kommunalpolitische Entscheidungssystem in Nordrhein-Westfalen, 2015.<sup>21</sup>*

### Anlage 3

Die Untersuchung liefert auch Daten zur Verlängerung der durchschnittlichen Dauer der Ratssitzungen. In dem Gutachten werden zudem die Ergebnisse einer Befragung der Bürgermeister in Städten über 25.000 Einwohner und der Landräte zu den Auswirkungen der Aufhebung der Sperrklausel dargestellt. Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass die Heterogenisierung und Fragmentierung erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Mehrheitsbildung und die Arbeitssituation in den Kommunalvertretungen haben.

Auch das vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung Nordrhein-Westfalen beauftragte Gutachten von

*Grohs/Beinborn/Ullrich/Zabler, Untersuchung der Arbeitsweise von Räten und Kreistagen in Nordrhein-Westfalen mit Blick auf deren Funktionsfähigkeit, 2019<sup>22</sup>*

### Anlage 4

untersucht die Effekte der Abschaffung der Sperrklausel. Das Gutachten zeigt einen differenzierten Befund. Zwar werde die Arbeit der Räte in nordrhein-westfälischen Gemeinden, Städten und Kreisen

---

21 Abrufbar unter: <https://omp.ub.rub.de/index.php/ZEFIR/catalog/book/67> (letzter Abruf 1. Juli 2021).

22 Abrufbar unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-2549.pdf> (letzter Abruf 1. Juli 2021).

von Einzelmandatsträgern, fraktionslosen Gruppen und Kleinstfraktionen in zahlreichen Fällen erschwert. Es könne aber momentan nicht von verbreiteten Funktionsstörungen gesprochen werden. Soweit solche in Ansätzen vorlägen, wären sie meist nicht durch die Abwesenheit der Sperrklausel kausal ableitbar. Das Gutachten weist allerdings auch darauf hin, dass sich zahlreiche Auswirkungen der Fragmentierung beobachten lassen, die zu einer Mehrbelastung der Verwaltung und der Rats- bzw. Kreistagsmitglieder selbst führen, die zwar nicht die Entscheidungsfähigkeit im Ganzen in Frage stellen, aber das kommunalpolitische Ehrenamt als zunehmend unattraktiv erscheinen lassen.

In Bayern wurde im Rahmen einer Ausschussdebatte zu Sitzzuteilungsverfahren auf Kommunal-ebene die Wiedereinführung von Sperrklauseln erörtert:

*Bayerischer Landtag, Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport, 79. Sitzung vom 18.10.2017, Anhörung zum Thema: „Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen im Freistaat“, Wortprotokoll.<sup>23</sup>*

#### **Anlage 5**

Der Sachverständige *Kronsnabel*<sup>24</sup> konstatiert eine zunehmende Zersplitterung, vermag daraus aber keine konkreten Funktionsgefährdungen zu erkennen.

Zu diesem Ergebnis kommt auch der weitere Sachverständige *Horn*:

*Horn, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport zum Thema: „Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen im Freistaat“, 2017, Rn. 72-74.<sup>25</sup>*

#### **Anlage 6**

Dieser führt aus, dass eine rückwirkende Anwendung einer 2,5%-Sperrklausel auf die bayrischen Kommunalwahlen nur eine Umverteilung von 2,3% der Mandate zur Folge gehabt hätte. Ein solch geringes Ausmaß an Stimmenzersplitterung lasse keine Funktionsbeeinträchtigung befürchten, welche die Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit rechtfertigen könne.

\*\*\*

---

23 Abrufbar unter: <https://www.uni-marburg.de/de/fb01/professuren/oefrecht/prof-dr-hans-detlef-horn/schriften/wortprotokoll.pdf> (letzter Abruf 1. Juli 2021).

24 Anlage 5, S. 9 f.; seine damals noch unveröffentlichten Forschungsergebnisse sind mittlerweile veröffentlicht, siehe Kronsnabel, Kommunalpolitik und -parlamente in Bayern, Dissertation, Erlangen 2019.

25 Abrufbar unter: <https://www.uni-marburg.de/de/fb01/professuren/oefrecht/prof-dr-hans-detlef-horn/stellungnahmekommunal.pdf> (letzter Abruf 1. Juli 2021).