

HANS HERBERT VON ARNIM

Die Unhaltbarkeit der Fünfprozentklausel bei Kommunalwahlen nach der Reform der Kommunalverfassungen

Unter den vielen Gebieten, mit denen *Klaus Vogel* sich wissenschaftlich beschäftigt hat, ist auch das Kommunalrecht. Zugleich haben ihn immer wieder Fragen der Macht und ihrer Kontrolle interessiert. Die nachfolgende kleine Studie, ihm zu Ehren geschrieben, behandelt ein beide Bereiche umfassendes Gebiet: Kommunalwahlen im Spannungsfeld von Macht und Recht.

In fünf Bundesländern gibt es auch auf Kommunalebene Sperrklauseln bei den Wahlen der Volksvertretungen. Die Sperre beträgt regelmäßig 5 Prozent, nur in Rheinland-Pfalz wurde sie auf 3,03 Prozent herabgesetzt (siehe Tabelle auf S. 460 f.).¹

Durch Sperrklauseln wird die Offenheit und Chancengleichheit des politischen Wettbewerbs eingeschränkt, die für die Legitimation der Demokratie und ihre Fähigkeit, auf neue Herausforderungen zu reagieren, von zentraler Bedeutung ist. Dies erscheint gerade auf kommunaler Ebene besonders mißlich, weil sich hier neue Herausforderer-Parteien, die die alten auf Trab zu bringen geeignet sind, zuerst entwickeln können und die Legitimation eines Systems in besonderem Maße beeinträchtigt wird, wenn ausgerechnet das Wahlrecht selbst die erfolgreiche Neugründung von Parteien ohne Not behindert.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Fünfprozentklausel als verfassungsmäßig angesehen. Die Klausel beeinträchtigt zwar die Grundrechte gleicher Wahl und gleicher Wählbarkeit der Bürger und der Parteien. Eine solche Beeinträchtigung hat das Gericht aber „unter dem Gesichtspunkt der Bekämpfung von Splitterparteien in engen Grenzen für gerechtfertigt gehalten“.²

1 Der Verfasser dankt Frau Ass. jur. *Regine Schunda* und Herrn Ass. jur. *Stefan Kleb* für die redaktionelle Durchsicht des Manuskripts und für die Erstellung der Tabelle.

2 BVerfGE 6, 104 (112).

Diese Rechtsprechung wird bereits seit längerem und auch in bezug auf die Staatenebene immer wieder in Zweifel gezogen,³ besonders aber wurde die Erstreckung dieser Rechtsprechung auch auf *Kommunalwahlen* kritisiert.⁴ Diese Kritik hatte schon bisher einiges für sich.

Beim Wahlrecht geht es um die Verteilung der Macht im Staat. Seine angemessene Ausgestaltung ist deshalb für die Legitimation der Demokratie besonders *wichtig*; die angemessene Ausgestaltung ist zugleich aber auch besonders *gefährdet*, weil die Parteien in den Parlamenten bei Festlegung des Wahlrechts über ihre eigenen Wahlchancen mitentscheiden und dabei natürlich nicht unbefangen sind. So besteht z.B. die Gefahr, daß die im Landesparlament vertretenen Parteien an der Fünfprozentklausel festhalten, um sich die unliebsame Konkurrenz durch kleinere Herausfordererparteien und insbesondere kommunale Wählergemeinschaften möglichst vom Leib zu halten. Bedenkt man, daß vom Verfahren auch die Ergebnisse mit abhängen, so ist es – angesichts nur beschränkt möglicher Ergebniskontrollen – um so wichtiger, die Fairneß der Regelungen zu sichern, die den politischen Prozeß betreffen, und zu verhindern, daß die Mehrheit das Wahlrecht auf Kosten der Chancen der parlamentarischen Opposition oder beide zusammen auf Kosten außerparlamentarischer Herausforderer manipulieren. Die Ausgestaltung des Wahlrechts erlaubt daher keine richterliche Zurückhaltung, sondern verlangt strikte Kontrolle durch die Verfassungsgerichte.⁵ Insofern ist das Bundesverfassungsgericht mit Recht als „Garant des demokratischen Prozesses“,⁶ als „Hüter des fairen politischen Verfahrens von Machterwerb und Machterhalt“⁷ bezeichnet worden, und ähnliches gilt auch für Verfassungsgerichte anderer westlicher Demokratien.⁸

Aus diesen Gründen ist beim Wahlrecht eine strikte verfassungsrechtliche Bindung des Gesetzgebers und eine strikte Kontrolle durch die Verfassungsgerichte vorgesehen, Differenzierungen sind nicht schon dann zulässig, wenn ir-

3 Z.B. *Edzard Schmidt-Jortzig*, Parteienrechtsordnung im Wandel, DVBl. 1983, 777 (778 ff.). Vgl. auch *Dieter Grimm*, Politische Parteien, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl., 1994, 599 (627 f.).

4 So schon bisher insbesondere *Hans Meyer*, Kommunalwahlrecht, in: Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 2, 1982, 37 (56 f.); *ders.*, Kommunalrecht, in: *ders./Stolleis*, Staats- und Verwaltungsrecht in Hessen, 3. Aufl., 1994, 149 (183); *Jochen A. Frowein*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht, AöR 99 (1974), 72 (78 f., 89); *Ulrich Wenner*, Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1986, 187 ff., 248 ff.; *Ernst Becht*, Die 5 %-Klausel im Wahlrecht, 1990, 58 ff., 119 ff.

5 *Hans Herbert von Arnim*, Der strenge und der formale Gleichheitssatz, DÖV 1984, 85 ff.

6 *Brun-Otto Bryde*, Verfassungsentwicklung, 1982, 326 ff.

7 *Hans Meyer*, Demokratische Wahl und Wahlsystem, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 1987, 249 (265 f.).

8 *Alexander von Brünneck*, Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien, 1992, 81 ff., 166 ff.

gendwelche nicht willkürlichen Gründe dafür sprechen; erforderlich ist vielmehr ein „zwingender Grund“.⁹

Diese Grundsätze hat das Gericht aber schon bisher auf Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht nicht konsequent angewendet. Selbst in seiner Grundsatzentscheidung von 1957¹⁰ hat es die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sperrklauseln im Kommunalrecht nicht wirklich begründet. Es versäumt nachzuweisen, daß Sperrklauseln auch im Kommunalwahlrecht – trotz der amtsrechtlichen Komponenten der Stellung der Gemeindevertretung, der beamtenrechtlichen Einschlüsse im Gemeindevorstand und der starken Staatsaufsicht – wirklich zwingend geboten sind.

In der Grundsatzentscheidung findet sich lediglich die mehrmals wiederholte formelhafte These, Sperrklauseln würden verhindern, daß Splitterparteien auftreten, die ihrerseits „zu einer Störung der Funktionen der gewählten Kommunalvertretungskörperschaften führen“ könnten.¹¹ Doch schweigt das Gericht darüber, welcher Art die von ihm angedeuteten Gefahren denn seien und ob mit ihrem Eintritt wirklich mit ausreichender Wahrscheinlichkeit gerechnet werden müsse. Eigentlich hätte das Gericht solche Fragen nach den von ihm selbst aufgestellten Grundsätzen konkret aufwerfen und beantworten müssen.¹²

In Wahrheit hatte das Gericht offenbar einen zu großzügigen Beurteilungsmaßstab herangezogen, indem es nicht einen zwingenden, sondern nur einen „zureichenden, aus der Natur der Sache sich ergebenden Grund“ verlangte.¹³ Die Verwendung eines zu großzügigen Maßstabs wird auch dadurch bestätigt, daß das Gericht in seiner Entscheidung – ohne jede Kritik – davon ausging, in Nordrhein-Westfalen hätten die politischen Parteien ein gesetzliches Listenmonopol.¹⁴ Als das Gericht dann später derartige Monopole für verfassungswidrig erklärte und auch kommunale Wählergemeinschaften zuließ,¹⁵ verwendete es

9 BVerfGE 34, 81 (98 f.); 51, 222 (236); 82, 322 (338). Vgl. auch schon BVerfGE 6, 84 (93): Der Gesetzgeber dürfe Differenzierungen nur vornehmen, wenn sie „unbedingt erforderlich“ seien.

10 BVerfGE 6, 104 (112). In späteren Entscheidungen hat das Gericht jeweils nur zurückverwiesen, ohne neue Argumente zu bringen.

11 BVerfGE 6, 104 (115). Die im Text genannte These wird wiederholt auf den Seiten 117, 118 und 120.

12 So sehr deutlich auch Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil vom 17.3.1997 (Aktenzeichen: VerfGH 87/95), Leitsatz 4: „Als Rechtfertigungsgrund für [...] [eine Fünfprozentklausel] kommt nicht eine abstrakte, theoretische Möglichkeit der Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der nach den Prinzipien von Gemeindevertretungen arbeitenden Bezirksverordnetenversammlungen in Betracht. Nur die konkrete, mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Möglichkeit einer solchen Beeinträchtigung kann ein Rechtfertigungsgrund für den Erlaß bzw. die Aufrechterhaltung der 5 v.H.-Klausel sein.“

13 BVerfGE 6, 104 (114).

14 BVerfGE 6, 104 (114).

15 BVerfGE 11, 266 (272 ff.).

wieder den zutreffenden Maßstab, nämlich den strengen Gleichheitssatz: Bei der Ordnung des Wahlrechts und des Wahlvorschlagsrechts habe der Gesetzgeber nur einen eng bemessenen Spielraum für Differenzierungen. Nach diesem Maßstab sei der Ausschluß kommunaler Wählergemeinschaften nicht zu rechtfertigen.¹⁶ Die Verwendung des richtigen, nämlich strengen Maßstabes hätte nun aber eigentlich Anlaß geben müssen, auch die Rechtsprechung zu den Sperrklauseln zu überprüfen. Dazu ist es bisher aber nicht gekommen. Eine feststehende gerichtliche Praxis hat offenbar ihr eigenes Gewicht.¹⁷

Eine Änderung ist allerdings zu erwarten, wenn sich neue durchschlagende Argumente ergeben. Daß in einem solchen Fall eine Änderung der Rechtsprechung angezeigt sein kann, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Fünfprozentklausel im Bundestagswahlrecht nach der deutschen Vereinigung selbst betont. Die Verfassungsmäßigkeit von Sperrklauseln könne „nicht ein für allemal abstrakt beurteilt werden“. Vielmehr könne „eine gegenüber der herkömmlichen abweichende Beurteilung der Sperrklausel“ sich „als notwendig erweisen, wenn sich innerhalb des Staates die Verhältnisse wesentlich ändern“.¹⁸ Dies gilt entsprechend auch für Kommunalverfassungen.

Eine solche neue Lage ist nach den umfassenden Reformen der Kommunalverfassungen in fast allen Bundesländern nunmehr gegeben. Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der Fünfprozentklausel ergeben sich nunmehr vor allem unter folgenden Gesichtspunkten:

Einige Länder haben ihr Wahlrecht zu den Gemeinde- und Kreisvertretungen geändert. Dort werden die Mitglieder der kommunalen Volksvertretung nunmehr im Wege flexibler Listen gewählt, und die Bürger haben das Recht, ihre Stimmen auf bestimmte Kandidaten zu kumulieren, und sie sind dabei nicht auf die Namen einer Liste beschränkt, können also panaschieren. Die Landesgesetzgeber in den Ländern, in denen trotzdem weiterhin eine Fünfprozentklausel besteht, werden sich überlegen müssen, ob ein solches Wahlsystem sich noch mit der Fünfprozentklausel verträgt. Ein Rats- oder Kreistagsmitglied, das durch Kumulieren und Panaschieren ausreichend viele Stimmen erhalten hat, um in den Rat zu kommen, nur deshalb auszuschließen, weil seine Liste an der Fünfprozentklausel scheitert, erscheint kaum mit den Grundgedanken eines solchen personalisierten Wahlrechts vereinbar. Davon ging man ausdrücklich auch in Rheinland-Pfalz aus, als man mit Einführung des Kumulierens und Panaschierens die Sperrklausel auf 3,03 Prozent absenkte. Für Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen stellen sich entsprechende Fragen. Niedersachsen hat wegen seines flexiblen Wahlrechts seit langem keine Fünfprozentklausel.

16 BVerfGE 11, 266 (282 ff.).

17 Vgl. *Martin Kriele*, *Theorie der Rechtsgewinnung*, 2. Aufl., 1976, 3. Teil. Nach *Kriele* kann (und sollte) die Rechtsprechung bei eindeutig besseren Gründen aber geändert werden.

18 BVerfGE 82, 322 (338 f.).

Noch viel anfechtbarer sind Sperrklauseln geworden, seitdem die Direktwahl der Bürgermeister durch die Gemeindebürger in allen und die Direktwahl der Landräte durch die Kreisbürger in fast allen¹⁹ Flächenländern²⁰ eingeführt ist. Fünfprozentklauseln bei Ratswahlen und bei Kreistagswahlen gibt es trotz Direktwahl der Bürgermeister und der Landräte immer noch in vier Ländern: In Mecklenburg-Vorpommern, im Saarland, in Schleswig-Holstein und Thüringen. In zweien dieser Länder bestehen, wie erwähnt, zusätzliche Bedenken wegen der Einführung flexibler Listen. Doch auch in den Ländern, in denen dies nicht der Fall ist, sind die kommunalen Sperrklauseln nach der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister problematisch geworden. Denn dort bedarf es für den wichtigsten Akt, die Wahl des Bürgermeisters oder des Landrats, nun keiner Mehrheit mehr im Rat, da er unmittelbar von den Bürgern gewählt wird. Dementsprechend gibt es in den beiden Ländern, in denen der Bürgermeister schon seit Jahrzehnten direkt vom Volk gewählt wird, auch keine Sperrklauseln bei den Wahlen des Gemeinderats. Das gilt für Baden-Württemberg von Anfang an. In Bayern hatte zwar eine Fünfprozentklausel für Kommunalwahlen gegolten. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat sie aber in einer Entscheidung vom 18. März 1952 wegen Verstoßes gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Wahlgleichheit für verfassungswidrig erklärt. Dies geschah zuvörderst mit der Begründung, in Bayern habe der Gemeinderat keine „Regierung“ zu bilden, sondern der 1. Bürgermeister (werde) unmittelbar von den stimmberechtigten Gemeindeeinwohnern gewählt“.²¹ Das Gericht nahm damit die Begründung des Antragstellers, des Münchner Rechtsanwalts *Gritschneder*, auf. Der hatte darauf hingewiesen, daß der staatspolitische Grundgedanke, der die Sperrklausel im Landtagswahlrecht rechtfertige, im Kommunalwahlrecht nicht zutrefte, der Grund nämlich, „daß – wie der Verfassungsgerichtshof ausgesprochen habe – durch die Klausel die Bildung regierungsfähiger Mehrheiten im Parlament erleichtert und dadurch dessen Arbeitsfähigkeit ermöglicht werden solle“. Denn „der Bürgermeister der Gemeinde bedürfe keiner ‚regierungsfähigen Mehrheit‘ des Gemeinderates, da er unmittelbar von den Bürgern selbst gewählt sei“.²² Als auch in anderen Flächenländern die Direktwahl der Bürgermeister und der Landräte eingeführt wurde, wurden derartige Erwägungen auch für diese Länder relevant. Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt haben daraus die Konsequenz gezogen und mit Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters bzw. des Landrats auf die Fünfprozentklausel verzichtet.

19 Nur in Baden-Württemberg und Brandenburg wird der Landrat noch durch den Kreistag gewählt.

20 In den Stadtstaaten gibt es außer in Bremerhaven keine vom Land gesonderte Kommunalvertretung; in Bremerhaven gibt es noch keine Direktwahl des Bürgermeisters.

21 VerfGH 5, 66 (76).

22 VerfGH 5, 66 (67 f.). Vgl. auch *Alexander Saftig*, Kommunalwahlrecht in Deutschland, 1990, 356: „In Kommunalverfassungen, in denen der Bürgermeister oder Landrat von der Bevölkerung direkt gewählt wird, ist eine Sperrklausel nicht gerechtfertigt.“

In Hessen hat die Regierung Koch/Wagner nach ihrem Wahlsieg im Jahre 1999 die Möglichkeit des Kumulierens und des Panaschierens eingeführt und die bisher geltende Fünfprozentklausel ersatzlos beseitigt, beides mit Wirkung für die nächsten Kommunalwahlen im Jahre 2001.

In Nordrhein-Westfalen hatte der Verfassungsgerichtshof schon 1994 – aus ähnlichen Erwägungen wie seinerzeit der Bayerische Verfassungsgerichtshof – nachdrücklich Bedenken gegen die Fünfprozentklausel in Nordrhein-Westfalen geäußert, den nordrhein-westfälischen Gesetzgeber rechtzeitig vor den nächsten Kommunalwahlen zu einer Überprüfung verpflichtet und ihm damit unübersehbar einen Schuß vor den Bug gesetzt.²³

Da die Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1957 bereits die in Nordrhein-Westfalen geltende Fünfprozentklausel betroffen hatte und Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich alle Verfassungsorgane im Bund und in den Ländern binden, arbeitete das Verfassungsgericht Nordrhein-Westfalen sorgfältig heraus, daß die verfassungsrechtliche Beurteilung von Sperrklauseln von den jeweiligen Verhältnissen abhängt²⁴ und diese sich „aufgrund der am 17.10.1994 in kraft tretenden Neugestaltung der Kommunalverfassung durch das Gesetz vom 17.5.1994 ... so wesentlich geändert (hätten), daß der Antragsgegner (d.h. der Landtag Nordrhein-Westfalen) die Beibehaltung dieser Sperrklausel für die Kommunalwahlen von 1999 zu überprüfen“ habe. Dabei betont der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof, daß „die Verlagerung der Aufgabe, den kommunalen Hauptverwaltungsbeamten zu wählen“, von der Volksvertretung auf die Bürger und die Annäherung, die die nordrhein-westfälische Kommunalverfassung auch im übrigen „an die sog. süddeutsche Ratsverfassung, wie sie in Baden-Württemberg und Bayern gilt“, vorgenommen habe, „eine neue Einschätzung der Erforderlichkeit einer 5 v.H.-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht“ erfordere. Da die neue Kommunalverfassung Nordrhein-Westfalens die Direktwahl des Bürgermeisters und Landrats erst ab 1999 zwingend vorschrieb, war es verständlich, daß das Gericht dem Gesetzgeber zunächst selbst die Möglichkeit der Korrektur vorbehalten wollte.

Da der Gesetzgeber eine solche Überprüfung in der Folgezeit aber nicht wirklich vornahm, erklärte der Verfassungsgerichtshof dann am 6. Juli 1999 die Aufrechterhaltung der Fünfprozentklausel für verfassungswidrig.²⁵ Der Gesetzgeber habe sich nicht mit der Behauptung der theoretischen Möglichkeit begnügen dürfen, bei einem Wegfall der Sperrklausel könnten vermehrt Splitterparteien in die Kommunalvertretungen einziehen und deren Funktionsfähigkeit beeinträchtigen. Er hätte vielmehr konkret aufzeigen müssen, welche Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen bei

23 Urteil vom 29.9.1994, DVBl. 1995, 153.

24 So auch BVerfGE 82, 322 (339 f.).

25 Aktenzeichen: VerfGH 14/98 und 15/98.

Wegfall der Fünfprozentklausel zu befürchten seien; dies insbesondere auch deshalb, weil andere Länder mit ähnlicher Kommunalverfassung ohne Sperrklausel auskämen, ohne daß derartige Störungen oder Gefährdungen bekannt geworden seien.

Der Verfassungsgerichtshof hat im Ergebnis recht deutlich gemacht, wie das Ergebnis der Prüfung voraussichtlich nur aussehen kann. Denn daß die Auswertung der Erfahrungen in anderen Ländern ohne Sperrklausel nur ergeben kann, daß Sperrklauseln jedenfalls nicht „zwingend“, d.h. unbedingt erforderlich, sind, scheint evident zu sein. Sonst wären die Kommunen in diesen Ländern mit ihrer insgesamt sehr ansehnlichen kommunalpolitischen Bilanz nicht jahrzehntelang ohne Sperrklauseln ausgekommen. Und die Unterschiede zur nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung sind – bei allen Variationen – auch nicht so groß, daß die Erfahrungen jener Länder etwa nicht auf Nordrhein-Westfalen übertragbar wären.

Und noch eine andere Frage, die der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof 1994 nur stellte, dürfte jetzt beantwortbar sein. Das Gericht ließ ausdrücklich offen, ob es eine Evidenz-, eine Vertretbarkeits- oder eine intensivierte Inhaltskontrolle anzuwenden habe. Dies hänge, wie der Gerichtshof unter Berufung auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts darlegt, von „der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter“ ab.²⁶ Angesichts der oben genannten besonderen Wichtigkeit *und* gleichzeitig besonderen Gefährdetheit des Grundrechts der gleichen Wählbarkeit und des gleichen Wahlrechts, die sich aus der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs ergeben, dürfte auch insoweit klar sein: Es kann wohl nur eine intensive Kontrolle in Betracht kommen.²⁷

Im Saarland konnte ein Urteil des dortigen Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahre 1998²⁸ wegen Stimmengleichheit (4:4 der acht Mitglieder des Gerichts) die Verfassungswidrigkeit der Fünfprozentklausel zwar noch nicht feststellen.²⁹ Doch werden dieses Urteil und das ängstliche Festhalten der früheren SPD-Mehrheit an der Sperrklausel nach der jüngsten Entwicklung in Nordrhein-Westfalen, die dort zur ersatzlosen Abschaffung der Sperrklausel bei Kommunalwahlen geführt hat, erst recht zu überdenken sein. Das Urteil ist in Begründung und Ergebnis unhaltbar. Im Unterschied zu anderen Bundesländern

26 BVerfGE 50, 290 (332 f.).

27 So schon von *Arnim* (oben Fn. 4). Ebenso *Ulrich Wenner*, Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1986, 171 f.

28 Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes vom 14.7.1998, Aktenzeichen Lv 4/97.

29 A.a.O., S. 14 des Umdrucks: „Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes kann – infolge von Stimmengleichheit im Ergebnis seiner Entscheidung – nicht mit der gemäß § 22 Abs. 1 VerfGHG erforderlichen Stimmenmehrheit feststellen, daß der Antragsgegner den verfassungsrechtlichen Status der Antragstellerin durch die fortdauernde Hinnahme der Sperrklauseln im saarländischen Kommunalwahlrecht verletzt hat.“

Kommunalwahlrecht in Deutschland

Land	Gemeinderat			Gemeindevorstand			Kreistag		
	Wahlperiode in Jahren	Wahlsystem	Sperrklausel	Name	Wahlmodus	Amtszeit in Jahren	Wahlperiode in Jahren	Wahlsystem	Sperrklausel
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Baden-Württemberg	5	Kumulieren panaschieren ¹	nein	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl	8	5	Kumulieren panaschieren ¹	nein
Bayern	6	Kumulieren panaschieren ¹	nein	Erster oder Oberbürgerm.	Volkswahl	6	6	Kumulieren panaschieren ¹	nein
Brandenburg	5	Kumulieren panaschieren ²	nein	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl	5/8 ³	5	Kumulieren panaschieren ²	nein
Bremerhaven	4	Starre Liste	5 %	Magistral mit Oberbgm.	Ratswahl	8	-	-	-
Hessen ^{2a}	5	Kumulieren panaschieren ¹	nein	Gemeindevorstand (Bgm. u. Beigeordnete)	Volkswahl des Bgm.	6	5	Kumulieren panaschieren ¹	nein
Mecklenburg-Vorpommern	5	Kumulieren panaschieren ²	5 %	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl	5 / 7-9 ⁴	5	Kumulieren panaschieren ²	5 %
Niedersachsen	5	Kumulieren panaschieren ²	nein	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl	5	5	Kumulieren panaschieren ²	nein
Nordrhein-Westfalen ⁵	5	Einerwahl mit Verhältnisgleich	nein	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl	5	5	Einerwahl mit Verhältnisgleich	nein
Rheinland-Pfalz	5	Kumulieren panaschieren ¹	3,03 %	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl	5/8 ³	5	Kumulieren panaschieren ¹	3,03 %
Saarland	5	Starre Liste	5 %	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl	8	5	Starre Liste	5 %
Sachsen	5	Kumulieren panaschieren ²	nein	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl	7	5	Kumulieren panaschieren ²	nein
Sachsen-Anhalt	5	Kumulieren panaschieren ²	nein	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl	7	5	Kumulieren panaschieren ²	nein
Schleswig-Holstein ⁵	5	Mehrheitsw. m. Verhältnisgleich	5 %	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl ⁵ / Ratsw.	5 / 6-8 ⁷	5	Mehrheitsw. m. Verhältnisgleich	5 %
Thüringen	5	Kumulieren panaschieren ²	5 %	(Ober-) Bürgermeister	Volkswahl	6/5 ⁸	5	Kumulieren panaschieren ²	5 %

- 1 Jeder Wähler hat so viele Stimmen, wie Sitze zu besetzen sind. Dabei kann er bis zu drei Stimmen einem Bewerber geben (kumulieren) oder seine Stimmen auf einzelne Bewerber verschiedener Wahlvorschläge verteilen (panaschieren).
- 2 Jeder Wähler hat insgesamt drei Stimmen, mit denen er kumulieren und panaschieren kann.
- 2a Die Neuregelungen in Hessen treten mit den nächsten Kommunalwahlen im Jahre 2001 in Kraft (fünfjährige Wahlperiode, Kumulieren und Panaschieren bei der Ratswahl, Abschaffung der Fünfprozentklausel).
- 3 Die Amtszeit des ehrenamtlichen Bürgermeisters beträgt 5 Jahre, die des hauptamtlichen Bürgermeisters 8 Jahre.
- 4 Die Wahlzeit des ehrenamtlichen Bürgermeisters beträgt 5 Jahre. Für den hauptamtlichen Bürgermeister und den Landrat legt die Hauptsatzung eine Wahlzeit zwischen 7 und 9 Jahren fest.
- 5 In Kraft getreten für kreisfreie Städte am 1.1.1997, sonst am 1.4.1998; vorher Magistratsverfassung mit Ratswahl des Gemeindevorstands und Kreis Ausschußverfassung mit Wahl des Landrates durch den Kreistag.

Land	Landrat		Letzte Kommunalwahl	Nächste Kommunalwahl ⁹	Stimmenanteile in % (bei letzter Kommunalwahl) ¹⁰				
	Wahlmodus	Amtszeit in Jahren			FDP	Grüne	PDS	Rep	Wählergemeinschaften
1	11	12	13	14	15				
Baden-Württemberg	Wahl d. Kreistag	8							
Bayern	Volkswahl	6							
Brandenburg	Wahl d. Kreistag	8							
Bremerhaven	-	-							
Hessen ^{2a}	Volkswahl	6							
Mecklenburg-Vorpommern	Volkswahl	7-9 ¹	13.6.1999	2004	4,1	1,9	21,9	0,1	6,4 (Sonstige)
Niedersachsen	Volkswahl	5							
Nordrhein-Westfalen	Volkswahl	5							
Rheinland-Pfalz	Volkswahl	8	13.6.1999	2004	4,1	5,0	0,1	0,9	7,5
Saarland	Volkswahl	8	13.6.1999	2004	2,6	4,4	0,4	0,6	2,6
Sachsen	Volkswahl	7							
Sachsen-Anhalt	Volkswahl	7							
Schleswig-Holstein ⁵	Volkswahl	6-8 ⁷	22.3.1998	2003	4,8	6,8	-	0,5	3,6
Thüringen	Volkswahl	6	13.6.1999	2004	4,3	2,5	17,9	-	8,4 (Sonstige)

- 6 Der ehrenamtliche Bürgermeister wird vom Rat gewählt, der hauptamtliche Bürgermeister vom Volk. Ehrenamtlich verwaltet werden bei den Landgemeinden amtsangehörige Gemeinden, Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern und sonstige Gemeinden bis zu 5000 Einwohnern, bei denen die Hauptsatzung die ehrenamtliche Verwaltung vorsieht. Städte werden hauptamtlich verwaltet, außer die Hauptsatzung sieht in einer Stadt bis zu 5000 Einwohnern die ehrenamtliche Verwaltung vor.
- 7 Die Amtszeit des ehrenamtlichen Bürgermeisters beträgt 5 Jahre. Für den hauptamtlichen Bürgermeister und den Landrat legt die Hauptsatzung eine Wahlzeit zwischen 6 und 8 Jahren fest.
- 8 Die Amtszeit des hauptamtlichen Bürgermeisters beträgt 6 Jahre, die des ehrenamtlichen Bürgermeisters 5 Jahre.
- 9 Voraussichtliches Wahljahr.
- 10 Als Kommunalwahl wird hier die Wahl zu den Vertretungen der Kreise und der kreisfreien Städte bezeichnet. Es sind nur die Stimmenanteile von kleineren Parteien oder von Wählergemeinschaften aufgeführt. Für Thüringen wurden die Ergebnisse der Stadtrats- und Kreistagswahlen angegeben.

erlaubten im Saarland „vergleichsweise wenige gültige Stimmen, einen Sitz zu erringen“.³⁰ Doch genau das ist – zumindest in kleineren Gemeinden – auch in Ländern ohne Sperrklausel der Fall. Im übrigen scheint die neue CDU-Regierung unter Peter Müller jetzt auch im Saarland die Einführung des Kumulierens und Panaschierens und die Abschaffung der Sperrklausel in Betracht zu ziehen.

In Rheinland-Pfalz besteht seit 1988 eine Sperrklausel von 3,03 Prozent. Sie wurde im Zuge des Ausbaus des Kumulierens und der Einführung des Panaschierens bei der Ratswahl auf diese Höhe festgesetzt. Im Regierungsentwurf war eine Sperrklausel noch nicht vorgesehen. Die faktische Sperre, daß ohnehin nur diejenigen Parteien und Wählergruppen in die Volksvertretung kommen, die genug Stimmen für mindestens einen Sitz erlangen, wurde in der Regierungsbegründung ausdrücklich als „ausreichend“ angesehen.³¹ Die dann kurz vor Schluß der Beratungen des Innenausschusses des Landtags überraschend noch eingefügte 3,03-Prozentklausel steht also zur ursprünglichen Regierungsbegründung in Widerspruch. Es wurde deshalb die Vermutung geäußert, die Sperrklausel sei nicht vom Gemeinwohl, sondern den Eigeninteressen gewisser Landtagsparteien getragen.³² Auch die Intransparenz der Regelung, deren Inhalt erst durch eine Rechenoperationen ermittelt werden muß,³³ und die merkwürdige Begründung für die krumm festgesetzte Höhe³⁴ machen argwöhnisch. Seit Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte in Rheinland-Pfalz Anfang der neunziger Jahre läßt sich die Sperrklausel erst recht nicht mehr rechtfertigen.

Relevant wird die Frage der Verfassungswidrigkeit der Fünfprozentklausel, wie die Tabelle noch einmal zusammenfaßt, somit noch in fünf Ländern: In

30 Seite 16 des Umdrucks.

31 Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und der Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz vom 9.3.1988, Landtagsdrucksache 11/900, S. 15.

32 So Abg. *Mertes* (SPD) in der 10. Sitzung des Innenausschusses vom 21.6.1988 (Protokoll dieser Sitzung, 11. Wahlperiode, S. 2); Abg. *Seibel* (Die Grünen), ebd., S. 8; Abg. *Steffny* (Die Grünen) in der 31. Plenarsitzung des Landtags Rheinland-Pfalz vom 6.7.1988, Plenarprotokoll der 11. Wahlperiode, S. 2214; siehe auch Abg. *Lais* (SPD): „(...) ist eine 3,03-Prozent-Klausel das sichere Ticket für die FDP, in alle einzelnen Parlamente hineinzukommen.“ (ebd., S. 2222).

33 § 41 Abs. 1 Kommunalwahlgesetz Rheinland-Pfalz lautet: „An der Zuteilung des Sitze nehmen die Parteien und Wählergruppen nicht teil, deren Stimmenzahl die Wahlzahl nicht erreicht; dies gilt auch im Falle der Listenverbindung (§ 15 Abs. 2). Die Wahlzahl ist die ganze Zahl, die sich ergibt aus der Gesamtzahl der Stimmen aller Parteien und Wählergruppen der Gemeinde geteilt durch 33.“

34 Siehe Abg. *Kutscheid* (CDU) in der 10. Sitzung des Innenausschusses vom 21.6.1988 (Protokoll der 10. Sitzung des Innenausschusses des Landtags Rheinland-Pfalz, 11. Wahlperiode, S. 3): Auf die Wahlzahl 33 komme man, weil in den Gemeinden, Städten und Landkreisen in Rheinland-Pfalz zwischen 5 und 59 Mandate zu vergeben seien. Die Wahlzahl 33 läge zwischen der niedrigsten (5) und der höchsten Zahl (59) der zu vergebenden Mandate.

Mecklenburg-Vorpommern, im Saarland, in Schleswig-Holstein und Thüringen, ähnlich auch in Rheinland-Pfalz, obwohl dort die Sperrklausel auf etwa 3 Prozent abgesenkt ist. Rechtzeitig vor den nächsten Kommunalwahlen sollten auch dort die Sperrklauseln beseitigt werden.