

Regierungsrat Dr. Michael Schwarz, LL.M., Berlin*

„Nationale Minderheiten und Sperrklauseln im Wahlrecht“

THEMATIK	Wahlprüfungsbeschwerde gegen Landtagsbeschluss
SCHWIERIGKEITSGRAD	Examensklausur
BEARBEITUNGSZEIT	5 Zeitstunden
HILFSMITTEL	Gesetze

■ SACHVERHALT

Die niederländische Minderheit ist traditionell im Westen des an die Niederlande grenzenden Bundeslandes X (Einwohnerzahl: 3 Mio.), genauer in der kreisfreien Stadt A (Einwohnerzahl: 150.000) sowie den Landkreisen B und C (Einwohnerzahl: jeweils 100.000), heimisch. Die Angehörigen der Minderheit sind deutsche Staatsangehörige, die sich von der Mehrheitsbevölkerung durch eine eigene Identität unterscheiden und diese bewahren wollen, so etwa durch eine eigene Sprache (das Niederländische), einen eigenen Kulturverein oder eine eigene in niederländischer Sprache erscheinende Zeitung. Zwar erheben Bundes- und Landesregierung keine Daten über die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, jedoch schätzt das Bundesministerium des Innern die Zahl der Angehörigen der niederländischen Minderheit auf etwa 50.000 Personen.

Die politische Vertretung der niederländischen Minderheit erfolgt durch den „Niederländischen Wählerverband (NLW)“, der neben den Kommunalwahlen im Siedlungsgebiet der Minderheit regelmäßig auch an den Wahlen zum Landtag X teilnimmt. Dabei kandidiert der NLW direkt nur in den Wahlkreisen des Siedlungsgebietes der niederländischen Minderheit. In seiner Parteisatzung heißt es: „Tätigkeitsgebiet des NLW ist der Westen des Landes X. Der NLW versteht sich als die politische Vertretung der niederländischen Minderheit im Westen des Landes und fühlt sich dieser besonders verpflichtet, will zugleich aber auch dem Wohle aller Bürgerinnen und Bürger des Landes dienen.“

Bei der jüngsten Landtagswahl am 22.5.2014 entfielen auf den NLW 4,6 % der gültigen Zweitstimmen. Ein Drittel ihrer Stimmen erzielte die Partei dabei in den Wahlkreisen außerhalb des Siedlungsgebietes der niederländischen Minderheit. Der NLW nahm in der Folge an der Verteilung der Sitze aus den Landeslisten teil und erhielt damit 3 von insgesamt 69 Sitzen. Die Partei ging sodann eine Koalition mit zwei weiteren Fraktionen im Landtag ein und stellt im Zuge dessen seit dem 6.6.2014 einen Landesminister. Die Koalition selbst verfügt über eine knappe Mehrheit von 35 der insgesamt 69 Mandate.

Die maßgeblichen Vorschriften der Verfassung des Landes X (LV X) lauteten zum Zeitpunkt der Landtagswahl wie folgt:

* Der Verfasser ist Referent im Bundesministerium des Innern.

Artikel 3 LV X – Wahlen und Abstimmungen:

- (1) Die Wahlen zu den Volksvertretungen im Lande, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden und die Abstimmungen sind allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim.
- (2) ...
- (3) Die Wahlprüfung und die Abstimmungsprüfung stehen den Volksvertretungen jeweils für ihr Wahlgebiet zu. Ihre Entscheidungen unterliegen der gerichtlichen Nachprüfung.

Artikel 10 LV X – Funktion und Zusammensetzung des Landtages:

- (1) Der Landtag ist das vom Volk gewählte oberste Organ der politischen Willensbildung. Der Landtag wählt die Ministerpräsidentin oder den Ministerpräsidenten. Er übt die gesetzgebende Gewalt aus und kontrolliert die vollziehende Gewalt. Er behandelt öffentliche Angelegenheiten.
- (2) Die Abgeordneten des Landtages werden nach einem Verfahren gewählt, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet. Das Nähere regelt ein Gesetz, das für den Fall des Entstehens von Überhangmandaten Ausgleichsmandate vorsehen muss.

Artikel 5 LV X – Nationale Minderheiten und Volksgruppen:

- (1) Das Bekenntnis zu einer nationalen Minderheit ist frei; es entbindet nicht von den allgemeinen staatsbürgerlichen Pflichten.
- (2) Die kulturelle Eigenständigkeit und die politische Mitwirkung nationaler Minderheiten und Volksgruppen stehen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Die nationale niederländische Minderheit hat Anspruch auf Schutz und Förderung.
- (3) Die maßgeblichen Vorschriften des Wahlgesetzes für den Landtag von X (LWahlG X) lauten zum Zeitpunkt der Landtagswahl wie folgt:

§ 1 LWahlG X – Zusammensetzung des Landtages und Wahlsystem:

- (1) Der Landtag besteht vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 69 Abgeordneten. 35 Abgeordnete werden durch Mehrheitswahl in den Wahlkreisen, die übrigen durch Verhältniswahl aus den Landeslisten der Parteien auf der Grundlage der im Land abgegebenen Zweitstimmen und unter Berücksichtigung der in den Wahlkreisen erfolgreichen Bewerberinnen und Bewerber gewählt.
- (2) Jede Wählerin und jeder Wähler hat zwei Stimmen, eine Erststimme für die Wahl einer Bewerberin oder eines Bewerbers im Wahlkreis, eine Zweitstimme für die Wahl einer Landesliste.

§ 3 LWahlG X – Wahl der Abgeordneten aus den Landeslisten:

- (1) An dem Verhältnisausgleich nimmt jede Partei teil, für die eine Landesliste aufgestellt und zugelassen worden ist, sofern für sie in mindestens einem Wahlkreis eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter gewählt worden ist oder sofern sie insgesamt fünf v.H. der im Land abgegebenen gültigen Zweitstimmen erzielt hat. Diese Einschränkungen gelten nicht für Parteien der niederländischen Minderheit.
- (2)–(5) ...

Gegen das Ergebnis der Landtagswahl gingen bei der Landeswahlleiterin zahlreiche Einsprüche ein, die die Teilnahme des NLW an der Sitzverteilung für rechtswidrig hielten. Nach entsprechender Vorprüfung leitete die Landeswahlleiterin die Einsprüche zur Vorbereitung der Wahlprüfung durch den Landtag an dessen Wahlprüfungsausschuss weiter, der dem Landtag schließlich empfahl, die Einsprüche zurückzuweisen und das vom Landeswahlausschuss festgestellte und von der Landeswahlleiterin bekanntgegebene Ergebnis der Landtagswahl zu bestätigen. Am 29.9.2014 beschloss der Landtag mehrheitlich, diese Empfehlung anzunehmen.

Gegen diesen Landtagsbeschluss haben die wahlberechtigten Beschwerdeführer fristgerecht Beschwerde beim Verfassungsgericht des Landes X erhoben. Sie begehren eine Aufhebung des Landtagsbeschlusses mit dem Ziel, die Landtagswahl zu wiederholen und verlangen dabei vorrangig eine Änderung des Beschlusses sowie eine Neufeststellung des Wahlergebnisses, bei der nur diejenigen Parteien berücksichtigt werden, die mindestens 5 % der gültigen Zweitstimmen erzielt haben.

Einige der Beschwerdeführer halten bereits die in § 3 I 1 LWahlG X bestimmte 5 %-Sperrklausel an sich nicht mehr für „zeitgemäß“. So habe das BVerfG bei den vergangenen Kommunal- und Europawahlen eine 5 %- bzw. 3 %-Sperrklausel bereits für verfassungswidrig befunden. Im Übrigen solle anstelle einer Sperrklausel doch lieber die Einführung einer Ersatz- bzw. Eventualstimme erwogen werden, die immer dann greifen würde, wenn die mit der Hauptstimme gewählte Partei die 5 %-Klausel nicht erreicht.

Im Wesentlichen halten die Beschwerdeführer jedoch die Vorschrift des § 3 I 2 LWahlG X für verfassungswidrig. So würden die Grundsätze der Wahl- und Chancengleichheit der

Parteien durch die Befreiung von Parteien der niederländischen Minderheit von der 5 %-Klausel verletzt. Durch das Zweistimmwahlrecht seien diese überprivilegiert. Zudem würden Parteien der niederländischen Minderheit auch dadurch übermäßig begünstigt, dass sie im ganzen Land X wählbar seien, wobei sich das Siedlungsgebiet der niederländischen Minderheit doch lediglich auf einen verhältnismäßig kleinen Teil im Westen des Landes erstrecke. Insoweit hätte der Gesetzgeber zumindest erwägen müssen, die Befreiung von der Sperrklausel auf das Siedlungsgebiet der niederländischen Minderheit zu beschränken. Im Übrigen sei die Vertretung des NLW, der die 5 %-Klausel ja nicht erreicht habe, jedenfalls auf ein Mandat zu begrenzen, zumal auch hiermit die Vertretung der Minderheit im Parlament ausreichend gewährleistet werden könne. Ein anderer Beschwerdeführer trägt vor, § 3 I 2 LWahlG X verstoße gegen Art. 3 III GG, wonach niemand wegen seiner Abstammung oder Sprache bevorzugt oder benachteiligt werden darf.

Der Landtag und die Landesregierung halten die Wahlprüfungsbeschwerden für unbegründet. Die 5 %-Klausel sowie die Befreiung der Parteien der niederländischen Minderheit hiervon seien verfassungsgemäß, zumal zwingende bzw. zureichende Gründe eine Abweichung von der Gleichbehandlung der Wählerstimmen rechtfertigten. Der Landtag macht insoweit geltend, dass ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel hier unter anderem in der politischen Integration der niederländischen Minderheit bestehe. § 3 I 2 LWahlG X stelle insoweit keine Privilegierung der niederländischen Minderheit dar, sondern gleiche lediglich den Nachteil aus, dass dieser Teil der Wählerschaft nicht groß genug sei, um mit Sicherheit die 5 %-Hürde zu überwinden.

Ist die zulässige Wahlprüfungsbeschwerde begründet?

Bearbeitervermerk: Auf das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, welches in Deutschland am 30.7.1997 in Kraft getreten ist und seither als einfaches Bundesrecht gilt, wird hingewiesen. Die relevanten Passagen lauten:

Art. 1 des Rahmenübereinkommens:

Der Schutz nationaler Minderheiten und der Rechte und Freiheiten von Angehörigen dieser Minderheiten ist Bestandteil des internationalen Schutzes der Menschenrechte und stellt als solcher einen Bereich internationaler Zusammenarbeit dar.

Art. 4 des Rahmenübereinkommens:

(1) Die Vertragsparteien verpflichten sich, jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf gleichen Schutz durch das Gesetz zu gewährleisten. In dieser Hinsicht ist jede Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verboten.

(2) Die Vertragsparteien verpflichten sich, erforderlichenfalls angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um in allen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Lebens die vollständige und tatsächliche Gleichheit zwischen den Angehörigen einer nationalen Minderheit und den Angehörigen der Mehrheit zu fördern. In dieser Hinsicht berücksichtigen sie in gebührender Weise die besonderen Bedingungen der Angehörigen nationaler Minderheiten.

(3) ...

Art. 19 des Rahmenübereinkommens:

Die Vertragsparteien verpflichten sich, die in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätze zu achten und zu verwirklichen und dabei Beschränkungen, Einschränkungen oder Abweichungen, soweit solche erforderlich sind, nur insoweit vorzunehmen, als sie in völkerrechtlichen Übereinkünften, insbesondere der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und den Protokollen dazu, vorgesehen und für die sich aus den genannten Grundsätzen ergebenden Rechte und Freiheiten von Belang sind.