



## VERFASSUNGSGERICHTSHOF DES SAARLANDES

### U R T E I L

### IM NAMEN DES VOLKES

In dem Organstreitverfahren

der Partei Initiative Direkte Demokratie – Landesverband Saar –, vertreten  
durch den Vorstand,

Antragstellerin,

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt Prof. Dr. Michael Elicker, Am Neuen  
Markt 2, 66877 Ramstein,

g e g e n

1)

den Landtag des Saarlandes, vertreten durch den Präsidenten des Landtages  
des Saarlandes Hans Ley, Franz-Josef-Röder-Straße 7, 66119 Saarbrücken,

Antragsgegner zu 1),

2)

die Landeswahlleiterin, Leitende Ministerialrätin Karin Schmitz-Meißner, Ministe-  
rium für Inneres, Kultur und Europa, Mainzer Straße 136, 66121 Saarbrücken,

Antragsgegnerin zu 2),

hilfsweise

3)

Die Regierung des Saarlandes, vertreten durch die Ministerpräsidentin des Saarlandes Annegret Kramp-Karrenbauer, Staatskanzlei, Am Ludwigsplatz 14, 66117 Saarbrücken, diese vertreten durch den Minister für Inneres, Kultur und Europa Stephan Toscani,

Antragsgegnerin zu 3),

Verfahrensbevollmächtigter der Antragsgegnerin zu 3):

Rechtsanwalt Dr. Thomas Würtenberger, Stuttgart,

wegen

1. Unterlassens der Überprüfung des § 38 Abs. 1 des Landtagswahlgesetzes
2. Ablehnung einer öffentlichen Bekanntmachung

hat der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes unter Mitwirkung des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs Prof. Dr. Roland Rixecker des Vizepräsidenten des Verfassungsgerichtshofs Prof. Dr. Rudolf Wendt des Verfassungsrichters Ulrich André der Verfassungsrichterin Kerstin Herrmann der Verfassungsrichterin Dr. Anke Morsch des Verfassungsrichters Hans-Georg Warken des Verfassungsrichters Prof. Dr. Stephan Weth des Verfassungsrichters Henner Wittling

auf die mündliche Verhandlung vom 22. März 2012

für R e c h t erkannt:

- 1. Der Antrag zu 1.) wird zurückgewiesen.**
- 2. Der Antrag zu 2.) wird verworfen.**
- 3. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat sich erledigt.**
- 4. Der Gegenstandwert wird auf 50.000 € festgesetzt.**

## **Gründe:**

### **A.**

Am 26.1.2012 hat der 14. Landtag des Saarlandes mit der von Art. 69 der Verfassung des Saarlandes (SVerf) gebotenen Mehrheit seine Auflösung beschlossen (Amtstbl. 2012, S. 30). Die Regierung des Saarlandes hat als Tag der Wahl des 15. Landtags des Saarlandes den 25.3.2012 festgesetzt. Nach der Bekanntmachung der zugelassenen Kreis- und Landeswahlvorschläge durch die Landeswahlleiterin vom 1.3.2012 (Amtstbl. 2012, S. 322) tritt die Antragstellerin als Kreiswahlvorschlag Nr. 9 im Wahlkreis Neunkirchen mit fünf Kandidatinnen und Kandidaten auf.

Nach § 38 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 1232 - Landtagswahlgesetz (LWG) - vom 19. Oktober 1988 in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. November 2008 (Amtstbl. S. 1855), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 26. Januar 2012 (Amtstbl. I S. 94), werden bei der Verteilung der Sitze nur die Wahlvorschläge berücksichtigt, die mindestens fünf vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben.

Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes hat in seinem Urteil vom 29.9.2011 – Lv 4/11 – aufgrund von Wahlprüfungsbeschwerden festgestellt, § 38 Abs. 1 LWG sei mit der Verfassung des Saarlandes noch vereinbar. Er hat jedoch den Gesetzgeber für von Verfassungs wegen verpflichtet gesehen, die Geeignetheit und Erforderlichkeit des Fortbestandes der Regelung im Lichte möglicherweise gewandelter tatsächlicher und rechtlicher Verhältnisse zu überprüfen.

Daraufhin hat der Landtag des Saarlandes im Rahmen seiner Beratungen des Gesetzentwurfs der Regierung des Saarlandes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (Drs. 14/566) am 2.2.2012 Sachverständige – Prof. Dr. Grzeszick, Universität Heidelberg, und Prof. Dr. Hermann Schmitt, Universität Mannheim – angehört. Beide Sachverständige haben sich für die Beibehaltung der Sperrklausel ausgesprochen. Die beschlossene gleichzeitige Anhörung eines dritten

Sachverständigen scheiterte an dessen Verhinderung. Zu einer Entscheidung des Landtags ist es bislang nicht gekommen.

Die Antragstellerin hat am 9.3.2012 die Antragsgegnerin zu 2) aufgefordert öffentlich bekannt zu machen, dass § 38 Abs. 1 LWG bei den bevorstehenden Wahlen zum 15. Landtag des Saarlandes nicht mehr anwendbar ist. Das hat die Antragsgegnerin zu 2) am 13.2.2012 abgelehnt.

Die Antragstellerin meint mit ihrem am 14.3.2012 eingegangenen Antrag im Organstreitverfahren, die Antragsgegner hätten ihr gegenüber bestehende verfassungsrechtliche Pflichten verletzt. Der Antragsgegner zu 1) hätte seiner Pflicht zur Evaluierung der Sperrklausel vor den Wahlen zum 15. Landtag des Saarlandes nachkommen müssen. Das gelte vor allem, weil es das Parlament selbst gewesen sei, das durch seine Selbstauflösung vorzeitige Neuwahlen bewirkt und dadurch gerade die Wahlaussichten junger, neu entstandener Parteien, die auf einen Wahltermin am Ende der fünfjährigen Legislaturperiode eingestellt gewesen seien, verkürzt habe. Dadurch habe „ein Kartell hergebrachter Parlamentsparteien“ vorgeschrieben, wen die Wahlbürgerinnen und Wahlbürger letztlich – mit Aussicht auf Erfolg – wählen dürften und sich so „Konkurrenzlosigkeit und Vorsprung“ für weitere fünf Jahre verschafft. Gerade im Hinblick auf die in Aussicht genommene „Große Koalition“ sei auch in keiner Weise erkennbar, aus welchen Gründen das Fehlen einer Sperrklausel die Funktionsfähigkeit des Parlaments und die Bildung einer stabilen Regierung beeinträchtigen könnte.

Die Antragstellerin beantragt sinngemäß festzustellen

1.

dass der Landtag des Saarlandes (Antragsgegner zu 1) es unterlassen habe, seiner Pflicht zu genügen, die 5 %-Sperrklausel nach § 38 Abs. 1 des Landtagswahlgesetzes nach den klaren Vorgaben des Verfassungsgerichtshofes des Saarlandes vor Durchführung einer erneuten Landtagswahl zu überprüfen und aufzuheben oder auszusetzen.

dass die Landeswahlleiterin des Saarlandes (Antragsgegnerin zu 2), hilfsweise der Landesregierung, vertreten durch den Minister

für Inneres, Kultur und Europa es pflichtwidrig unterlassen habe, den Antrag der Antragstellerin vom 9.3.2012, die Landeswahlleiterin möge durch öffentliche Bekanntmachung verkünden, dass die sog. 5 %-Sperrklausel nach § 38 Abs. 1 des Landtagswahlgesetzes bei den bevorstehenden Wahlen zum Landtag des Saarlandes nicht mehr anwendbar ist, positiv zu bescheiden .

Der Antragsgegner zu 1) beantragt,

die Anträge zurückzuweisen.

Die Antragsgegnerinnen zu 2) und zu 3) beantragen,

den Antrag zu verwerfen, hilfsweise ihn zurückzuweisen.

Der Antragsgegner zu 1) trägt im Wesentlichen vor, er sei nicht verpflichtet gewesen, § 38 Abs. 1 LWG vor dem Termin der Wahlen zum 15. Landtag des Saarlandes abschließend zu überprüfen. Zeitpunkt und Art und Weise der Überprüfung des Fortbestands dieser Regelung lägen in seinem Einschätzungsermessen. Von ihm habe er – nach Eingang einer Analyse des Urteils des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes vom 29.9.2011 durch das Ministerium für Inneres, Kultur und Europa – zunächst dadurch Gebrauch gemacht, dass er Sachverständige angehört habe. Jedoch seien noch weitere Feststellungen erforderlich gewesen, um den Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes zu genügen. Daran sei er bislang aufgrund des Ausbleibens eines weiteren beauftragten Sachverständigen gehindert gewesen.

Die Antragsgegnerin zu 3) weist auf die ihres Erachtens fehlende Beteiligungsfähigkeit der Antragsgegnerin zu 2) hin. Sie hält den Antragsgegenstand und den Hilfsantrag für unzulässig und vertritt die Auffassung, der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes habe die gegenwärtige Verfassungsmäßigkeit der 5%-Sperrklausel bestätigt.

6

**B.**

I.

1.

Die gegen die Antragsgegnerinnen zu 2) und zu 3) gerichteten Anträge sind nicht zulässig.

**a.**

Antragsgegner im Organstreitverfahren können nach Art. 97 Nr. 1 SVerf, §§ 39, 9 Nr. 5 VerfGHG nur oberste Landesorgane oder andere Beteiligte sein, die durch die Verfassung des Saarlandes oder in der Geschäftsordnung des Landtags oder der Landesregierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind. Dazu zählt die Landeswahlleiterin, deren Befugnisse auf den Vorschriften des Landtagswahlgesetzes beruhen, von vornherein nicht.

**b.**

Soweit der Antragsteller mit seinem auf eine öffentliche Bekanntmachung der Nichtanwendbarkeit der Sperrklausel des § 38 Abs. 1 LWG gerichteten Antrag „hilfsweise“ die Regierung des Saarlandes in Anspruch nimmt, ist sein Begehren nicht statthaft. Ein Verfassungsprozessrechtsverhältnis kann – wie jedes andere Prozessrechtsverhältnis (MünchKommZPO/Lüke, § 253, Rdn. 17; Zöller/Greger, ZPO, 20. Aufl., § 253 Rdn. 1) – nicht „hilfsweise“ begründet werden .

**c.**

Im Übrigen gilt: Wahlorgane – wie die Landeswahlleiterin – sind nicht weisungsgebundener Teil der Regierung des Saarlandes, der oder deren Teilen (wie dem Ministerium für Inneres, Kultur und Europa) ihr Verhalten zugerechnet werden könnte. Sie sind nach dem Konzept der Organisation von Wahlen Organe eigener Art, die zum Schutz der Neutralität des Wahlakts sachliche Unabhängigkeit in ihren den Ablauf des Wahlverfahrens und die Feststellung des Wahlergebnisses betreffenden Entscheidungen genießen und keinen Weisungen unterliegen (BVerfGE 83, 156; BayVGHE 6, 176, 179; Schreiber, Handbuch

des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl., Einführung, Rdn. 43 ff.; § 8 Rdn. 2).

**d.**

Schließlich sind diese Anträge auch deshalb unzulässig, weil sich aus ihrer Begründung nicht ergibt, dass die Verletzung verfassungsmäßiger Rechte der Antragstellerin durch die Antragsgegnerin zu 2) oder die Regierung des Saarlandes auch nur möglich ist (§ 40 Abs. 1 VerfGHG). Die Landeswahlleiterin und die Regierung des Saarlandes sind an Recht und Gesetz gebunden. Ihnen steht deshalb keine Normverwerfungskompetenz zu. Würden sie dem Anliegen des Antragstellers nachkommen, die in § 38 Abs. 1 LWG enthaltene Sperrklausel für nicht anwendbar zu erklären, brächen sie Recht und Gesetz. Das kann – selbstverständlich – nicht Gegenstand eines verfassungsmäßigen Rechts der Antragstellerin sein.

**2.**

Der gegen den Antragsgegner zu 1) gerichtete Antrag ist zulässig.

**a.**

Die Antragstellerin ist eine politische Partei, die im Wahlkreis Neunkirchen als Kreiswahlvorschlag Nr. 9 Kandidatinnen und Kandidaten zur Wahl stellt. Ob das genügt (Ipsen, Parteiengesetz, § 2 Rdn. 11), wofür gerade im Streitfall, in dem es um eine – von der Antragstellerin so gesehene – Benachteiligung bei staatlichen Wahlen geht, manches spricht, kann dahinstehen. Anhaltspunkte dafür, dass die Antragstellerin nach „Organisationsgrad und Aktivitäten nicht im Stande wäre, auf die politische Willensbildung des Volkes Einfluss zu nehmen“, oder sich „die Verfolgung dieser Zielsetzung als erkennbar unrealistisch und aussichtslos und damit nicht (mehr) als ernsthaft“ erweisen würde (zu diesen zusätzlichen Voraussetzungen der Qualifikation als Partei vgl. BVerfGE 91, 262), sind nicht erkennbar. Als politische Partei ist sie im Organstreitverfahren gemäß Art. 97 Nr. 1 SVerf, §§ 39, 9 Nr. 5 VerfGHG beteiligtenfähig, wenn sie die ihr in dieser Funktion zustehenden verfassungsmäßigen Rechte verteidigt. Zwar sind politische Parteien in diesen Vorschriften nicht ausdrücklich als mögliche Beteiligte eines Organstreits genannt. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 4, 27 (31); E 60, 53 (61); E 92,80 (88)), der

sich der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes angeschlossen hat (zuletzt Beschluss vom 18.11.2011 – Lv 1/11), können auch politische Parteien „andere Beteiligte“ eines Organstreits sein, wenn sie Rechte geltend machen, die sich aus ihrem in Art. 21 GG beschriebenen verfassungsrechtlichen Status ergeben (vgl. BVerfGE 79, 379 (383)). Der den politischen Parteien durch Art. 21 GG verliehene verfassungsrechtliche Status kommt ihnen auch in der Verfassungsordnung der Bundesländer zu (BVerfGE 66, 107).

**b.**

Gegenstand des Organstreitverfahrens kann auch eine – rechtserhebliche – Unterlassung sein. Dazu kann – grundsätzlich – auch das Unterbleiben einer verfassungsrechtlich gebotenen Überprüfung einer Rechtsnorm sein.

**c.**

Die Antragstellerin ist antragsbefugt. Es ist nicht von vornherein auszuschließen, dass die Antragstellerin durch ein – von ihr behauptetes – Unterlassen des Antragsgegners zu 1) in ihren verfassungsmäßigen Rechten als politische Partei, nämlich der Chancengleichheit bei staatlichen Wahlen (Art. 21 GG i.V.m. Art. 63 Abs. 1 SVerf), durch die Fortgeltung der Sperrklausel des § 38 Abs.1 GG beeinträchtigt werden könnte.

**d.**

Von der Rechtsauffassung der Antragstellerin ausgehend, der Antragsgegner zu 1) habe spätestens zum 26.1.2012 über eine Änderung oder Beibehaltung des § 38 Abs. 1 LWG befinden müssen, ist die Antragsfrist des § 40 Abs. 3 VerfGHG gewahrt.

**II.**

Der Antrag ist jedoch nicht begründet.



Der Landtag des Saarlandes hat seine verfassungsrechtliche Pflicht, die Rechtfertigung des mit der Sperrklausel des § 38 Abs. 1 LWG erfolgten Eingriffs in die Gleichheit der Wahlen (Art. 63 Abs. 1 SVerf i.V.m. Art. 12 SVerf) und das Gebot der Chancengleichheit politischer Parteien (Art. 63 Abs. 1 SVerf i.V.m. Art. 21 GG) unter Würdigung des gesellschaftlichen und politischen Wandels zu überprüfen, nicht verletzt.

Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes hat in seinem Urteil vom 29.9.2011 – Lv 4/11 – in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Gesetzgeber dazu berufen gesehen zu entscheiden, ob und welche legitimen Zwecke er mit der Regelung einer Sperrklausel verfolgen will und ob eine solche Sperrklausel geeignet, erforderlich und angemessen ist, um diese Ziele zu erreichen. Nur bei Ausbleiben einer solchen Entscheidung oder auf ihrer Grundlage ist die Verfassungsgerichtsbarkeit berufen, die Vertretbarkeit der Annahmen des Gesetzgebers am Maßstab der Verfassung zu messen.

Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes hat allerdings keine bestimmte Frist zur Erfüllung der Überprüfungspflicht gesetzt, ist aber gleichwohl unausgesprochen davon ausgegangen, dass sich der Antragsgegner zu 1) der Frage im Rahmen seiner Entscheidung über den Gesetzentwurf der Regierung des Saarlandes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften widmen wird, wofür ihm – nach damaliger Betrachtung aufgrund der Feststellung der Gültigkeit der Wahlen zum 14. Landtag des Saarlandes – weitere drei Jahre bis zum regulären Ablauf der Legislaturperiode zur Verfügung standen.

Der Antragsgegner zu 1) hat sich dieser Aufgabe, die Rechtfertigung der weiteren Fortgeltung der Sperrklausel des § 38 Abs. 1 LWG vor dem Hintergrund des seit ihrer Einführung erfolgten gesellschaftlichen und politischen Wandels zu überprüfen, auch angenommen und – was keineswegs fern liegt – beschlossen, sich dabei durch Sachverständige beraten zu lassen. Dabei ist es zu keiner dem Antragsgegner zu 1) zuzurechnenden Verzögerung gekommen.

Allerdings hat die Entscheidung des Landtags des Saarlandes, sich selbst aufzulösen, dazu geführt, dass diese Überprüfung vor dem Termin der Wahlen zum 15. Landtag des Saarlandes nicht abgeschlossen worden ist. Das ist dem

Landtag des Saarlandes auch nicht vorzuwerfen. Einem Abschluss hat bislang nicht nur entgegen gestanden, dass noch nicht alle vom Landtag des Saarlandes nach seiner überzeugenden Einschätzung für erforderlich gehaltenen Sachverständigen Stellung nehmen konnten, sondern auch eine abwägende Beratung der durch die Sachverständigen vorgetragenen Argumente im zuständigen Ausschuss und im Plenum nicht erfolgen konnte. Auch harren andere Vorschläge des Gesetzentwurfs der Regierung des Saarlandes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften noch der Erörterung, ohne dass von vornherein Anlass bestanden hätte, ihre Beratung insoweit abzutrennen. Dass der Antragsgegner zu 1) unter diesen Umständen lediglich eine – durch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes vom 29.9.2011 – Lv 4/11 – im Wesentlichen vorgeprägte – Regelung über die Reihenfolge der Wahlvorschläge auf den Stimmzetteln getroffen hat, ist eine aufgrund des Ablaufs des Geschehens naheliegende und geradezu notwendige Entscheidung gewesen, die in keiner Weise Rückschlüsse auf die Entscheidbarkeit der übrigen wahlrechtlichen Fragen ziehen lässt.

Die durch Verordnung der Regierung des Saarlandes vom 26.1.2012 (Amtsbl. 3012, S. 30) bestimmte Abkürzung wahlrechtlicher Fristen, die Folge der Selbstaflösung des Parlaments ist, mag „etablierte“ politische Parteien deutlich weniger treffen als solche, die im Landtag des Saarlandes noch nicht vertreten sind, oder die sich gar erst kürzlich neu konstituiert haben. Diese ungleiche Wirkung beruht aber auf der im System der Verfassung des Saarlandes angelegten Möglichkeit vorzeitiger Neuwahlen. Insoweit hat der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes schon in seinem Beschluss vom 9.9.1994 – Lv 9/94 – darauf aufmerksam gemacht, dass die Notwendigkeit der (kurzfristigen) Beibringung einer angemessenen Zahl von Unterstützungsunterschriften nebst entsprechenden Wahlberechtigungsnachweisen auch dann verfassungsrechtlichen Bestand hat, wenn ein Fall der vorgezogenen Neuwahlen nach Auflösung des Landtags des Saarlandes vorliegt. Zwar sei der Zeitpunkt solcher vorgezogener Neuwahlen in aller Regel nicht in gleicher Weise und so lange vorhersehbar wie derjenige von Neuwahlen am Ende der Legislaturperiode. Darauf zurückzuführenden Erschwernissen bei der Erfüllung der Anforderungen durch Wahlbewerber sei indessen gesetzlich – nämlich durch die Möglichkeit der Abkürzung der Vorlagefristen – hinreichend Rechnung getragen. Daran hält der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes fest.

Gründe, die jenen vergleichbar wären, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 29.9.1990 (BVerfGE 82, 322) dazu bewogen haben, für die erste gesamtdeutsche Wahl des Deutschen Bundestages durchgreifende Bedenken gegen die unveränderte Aufrechterhaltung der wahlgebietsbezogenen Sperrklausel von 5 % zu hegen, und denen kurzfristig zu entsprechen gewesen wäre, liegen nicht vor.

Sie bestanden darin, dass die erste gesamtdeutsche Wahl des Deutschen Bundestages unter „besonderen, so nicht wiederkehrenden Umständen“ stattfinden sollte. Die im Osten Deutschlands vorhandenen politischen Parteien konnten sich aufgrund der veränderten staatsrechtlichen Lage zum Teil erst kurze Zeit überhaupt organisieren und politisch betätigen; sie mussten sich kurzfristig auf ein erweitertes Wahlgebiet einstellen und hatten keine ausreichende Möglichkeit, ihren Wirkungsbereich auszuweiten und sich mit Aussicht auf Erfolg in den ihnen neuen Teilen der Bundesrepublik Deutschland darzustellen und um Wählerstimmen zu werben. Zugleich hatte die wahlgebietsbezogene Sperrklausel zur Folge, dass politische Parteien, deren Wirkungsbereich bislang allein das Gebiet der früheren Deutschen Demokratischen Republik war, bezogen auf diesen Tätigkeitsbereich nahezu das Vierfache an Zweitstimmen erzielen mussten, um die Sperrklausel zu überwinden, wie jene politischen Parteien, deren Wirkungsbereich die – „alte“ – Bundesrepublik Deutschland gewesen war.

Das ist im Streitfall völlig anders. Staatsrechtliche Bedingungen haben sich nicht – unerwartet und einmalig – verändert. Die Notwendigkeit, sich kurzfristig Neuwahlen zu stellen, kann sich jederzeit wiederholen und gehört zu den staatsrechtlichen Gegebenheiten, die systemimmanent und daher von jeder politischen Partei hinzunehmen sind. Ein hinreichender Schutz vor einem Missbrauch der Möglichkeiten der Auflösung des Landtags des Saarlandes durch, wie der Antragsteller sie nennt, „etablierte“ politische Kräfte ergibt sich aus der Verfassung: Es muss entweder eine politische Lage der Instabilität durch den Verlust des Vertrauens einer parlamentarischen Mehrheit in die Regierung des Saarlandes vorliegen und die Bildung einer von der Mehrheit der Mitglieder des Parlaments getragenen Landesregierung scheitern, oder die Auflösung des Landtags mit einer besonders qualifizierten Mehrheit seiner Mitglieder erfolgen. Sie darf nicht willkürlich, sondern nur auf der Grundlage schwer wiegender Umstände – wie sie hier mit dem Scheitern einer bestehenden Koalitionsregierung

und dem Scheitern der Bildung einer neuen zweifelsfrei vorgelegten haben – geschehen.

## 2.

Den Antragsgegner zu 1) hat auch aus anderen Gründen keine verfassungsrechtliche Pflicht getroffen, die Rechtfertigung der Sperrklausel des § 38 Abs. 1 LWG abschließend jedenfalls vor dem Termin der Wahlen zum 15. Landtag des Saarlandes am 25.3.2012 zu überprüfen, weil sich ihm in jedem Fall schon jetzt durchgreifende Zweifel an deren Bestand hätten aufdrängen müssen.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 9.11.2011 (2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10, zitiert nach juris) die für die Wahlen zum Europäischen Parlament nach § 2 Abs. 7 EuWG geltende 5 %-Sperrklausel für verfassungswidrig erklärt. Das fand indessen seinen Grund allein in einer unterschiedlichen Lage der europäischen parlamentarischen Ebene einerseits und der nationalstaatlichen andererseits. Weder, so das Bundesverfassungsgericht, berufe das Europäische Parlament eine Unionsregierung, deren zügige und Stabilität versprechende Wahl gesichert werden müsse, noch sei die Gesetzgebung der Union von einer gleichbleibenden Mehrheit im Europäischen Parlament abhängig, die von einer stabilen Koalition bestimmter Fraktionen gebildet werde und der eine Opposition gegenüberstünde (BVerfG, a.a.O., Randziffer 118).

Folgerichtig hat das Bundesverfassungsgericht die Rechtfertigung von Sperrklauseln in nationalstaatlichen Parlamenten davon abhängig gemacht, ob die Wahrscheinlichkeit des Einzugs von Splitterparteien und dadurch zu erwartende Funktionsstörungen von Gewicht für die Aufgabenerfüllung der Volksvertretung bestehen. Dabei dürfe es sich nicht nur um eine rein theoretische, sondern um eine mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartenden Beeinträchtigung eines Parlaments handeln.

Der Landtag des Saarlandes ist in der Vergangenheit – vom Verfassungsgerichtshof des Saarlandes ausdrücklich gebilligt – davon ausgegangen, dass solche Rechtfertigungsgründe vorliegen. Das war eine vertretbare, von gewichtigen und überzeugungskräftigen Gründen getragene Einschätzung.

Ihr steht nicht entgegen, dass die Antragstellerin vorgetragen hat, angesichts der – jederzeitigen – Möglichkeit einer „Großen Koalition“ seien Sorgen um die Funktionsfähigkeit des Parlaments und die Stabilität einer Regierung bei Aufgabe einer Sperrklausel von vornherein nicht zu befürchten. Damit kann sie schon deshalb nicht gehört werden, weil die Funktionsfähigkeit des Parlaments und die Stabilität einer Regierung selbstverständlich stets gesichert werden können, wenn sich auf Dauer Mehrheiten finden. Das kann – rein theoretisch – immer der Fall sein. Auch Allparteienkoalitionen würden es erlauben, die notwendigen parlamentarischen Entscheidungen zu fällen und eine Regierung zu bilden. Weder Allparteienregierungen noch „Große Koalitionen“ sind jedoch Gegebenheiten, die sich von selbst einstellen. Sie können weder erzwungen werden noch sind sie zwangsläufig. Sie haben zugleich – neben Vorteilen in der Bewältigung von Krisenlagen – Nachteile, weil sie das von der parlamentarischen Demokratie zur Erhaltung ihrer Lebendigkeit und der Identifikation der Wählerinnen und Wähler mit ihrem Staat vorausgesetzte, grundsätzliche Gegenüber von regierender Mehrheit und oppositioneller, Kontrollbefugnisse mit parlamentarischem und öffentlichkeitswirksamem Gewicht wahrnehmender Minderheit unterlaufen können.

Die – durch den Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 29.9.2011 – Lv 4/11 – angesprochenen spezifischen politischen und verfassungsrechtlichen Gegebenheiten des Saarlandes werden von mehreren Umständen geprägt, die der Antragsgegner zu 1) heranziehen könnte, um eine Sperrklausel weiter zu rechtfertigen und die er daher seinen notwendigen Debatten mit Bedacht zugrunde legen darf.

Zwar sichert die Verfassung des Saarlandes durch Regelungen über die Bildung einer stabilen Regierung und die Notwendigkeit von Neuwahlen im Falle ihres Scheiterns – Art. 69, Art. 87 Abs. 4 SVerf –, dass in überschaubarer Zeit nach dem Zusammentritt des Parlaments eine Regierung gebildet wird oder Neuwahlen stattfinden. Das gewährleistet aber keineswegs von vornherein Stabilität. Vielmehr kann es bei wiederholter Inanspruchnahme der Befugnis zur Selbstauflösung oder wiederholter von selbst eintretender Auflösung des Landtags durch Scheitern der Wahl einer Ministerpräsidentin oder eines Ministerpräsidenten oder durch einen Vertrauensentzug zur Abwendung von Wähler-

schichten und damit durchaus zur Erschütterung des Systems der repräsentativen Demokratie kommen.

Davon abgesehen bedarf die spezifische Haushaltslage des Saarlandes im Lichte von Art. 109 Abs. 2, 3 GG und Art. 108 Abs. 2 SVerf, insbesondere die bundesverfassungsrechtliche Verpflichtung des Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG, eines in jeder Hinsicht funktionsfähigen Parlaments, das in der Lage ist, die ihm verfassungsrechtlich auferlegten Pflichten und Aufgaben dauerhaft im Verlauf einer Legislaturperiode zu verwirklichen.

Die Wahrnehmung dieser – zentralen – Aufgaben des Parlaments könnte beeinträchtigt werden, wenn eine Mehrzahl kleinerer Parteien in den Landtag einzieht. Gerade die geringe Größe des Landtags des Saarlandes mit 51 Abgeordneten führt zwar einerseits zu einer vergleichsweise hohen „faktischen“ Sperrklausel. Ungeachtet dessen könnte die Aufhebung des § 38 Abs. 1 LWG aber zu einer politisch erheblich zersplitterten Zusammensetzung des Parlaments führen und dann die Bildung von zur Gesetzgebung kontinuierlich und konsistent fähigen stabilen Mehrheiten vor besondere Schwierigkeiten stellen.

Das würde umso mehr dann gelten, wenn einzelne der im Parlament vertretenen Gruppierungen singuläre Interessen – „Ein-Themen-Parteien“ – verträten. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9.11.2011 die Bedeutung gerade auch von „Ein-Themen-Parteien“ für die Verlebendigung der parlamentarischen Debatte und die Einbringung neuer Ideen in den politischen Prozess hervorgehoben. Dem steht jedoch aus der Sicht des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes gegenüber, dass gerade die Vertretung solcher singulärer Interessen nicht nur neue politische Vorstellungen ins öffentliche Bewusstsein rückt, sondern diesen Ideen und Themen in einem zersplitterten Parlament, in dem Mehrheiten auch für unangenehme, Bürgerinnen und Bürger belastende Entscheidungen gefunden werden müssen, eine besondere Durchschlagskraft verleiht, einem singulären Interesse also ein über das ihm nach dem ihm in der Wahlentscheidung zustimmenden Teil der Wählerschaft unverhältnismäßiges strategisches Gewicht verleiht. Denn größere oder große Fraktionen müssten, um die von ihnen konkret für notwendig gehaltenen, unter Umständen auch verfassungsrechtlich vorgegebenen Vorstellungen zu verwirklichen, Kompromisse eingehen, um die Zustimmung von solchen kleineren politischen Gruppierungen zu erhalten. Die Vertretung singulärer Interessen trägt

daher nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes gerade nicht zur Kompromissbildung bei. Wer nur ein Thema vertritt, ist nur in begrenztem Maße kompromissfähig, weil es sein Anliegen sein muss, sein Thema ohne Abstriche durchzusetzen. Die „Herstellung eines Ganzen“, also die Integrationskraft von Wahlen, kann gerade dann beeinträchtigt werden, wenn einzelne Teile des Ganzen nur dann zur Integration beitragen können, wenn sich ihr Interesse im Ganzen durchsetzt.

Demgegenüber zeigt die Verfassungswirklichkeit gerade auch im Saarland, dass eine 5 %-Sperrklausel keineswegs verhindert, dass neue und kleine politische Parteien entstehen und im Zuge kontinuierlicher politischer Arbeit auch in der Lage sind, die Sperrklausel zu überwinden.

Davon abgesehen darf und muss der Antragsgegner zu 1) prüfen, ob Alternativen im Sinne eines effektiven Ausgleichs der bestmöglichen Gewährleistung der passiven Wahlgleichheit mit der Funktionsfähigkeit des Parlaments möglich sind oder schwierige andere verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen, die ihrerseits negative Auswirkungen auf eines der verfassungsrechtlich zu schützenden Güter haben können.

Dass sich der Antragsgegner zu 1) angesichts dieser Fragen noch kein abschließendes Urteil über die Fortgeltung der Sperrklausel vor dem Termin der Neuwahlen zum 15. Landtag des Saarlandes bilden musste, liegt auf der Hand und ist daher von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden.

Damit hat sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung erledigt.

gez.: Prof. Dr. Rixecker

Prof. Dr. Wendt

André

Herrmann

Dr. Morsch

Warken

Prof. Dr. Weth

Wittling

Ausgefertigt:

(Dörr)

Justizamtsinspektor  
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle