

L e i t s ä t z e :

1. Der Beginn der Antragsfrist in § 44 Abs. 3 VerfGHG verlangt im Falle der Beanstandung eines Unterlassens als Anknüpfungspunkt eine eindeutige, ggf. aus den Umständen zu entnehmende Weigerung des für die Erfüllung der geltend gemachten Handlungspflicht zuständigen Verfassungsorgans.

2. Aus den Grundsätzen der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der politischen Parteien im Wettbewerb folgt die Pflicht des Gesetzgebers, eine bei ihrem Erlaß verfassungsgemäße Sperrklausel darauf unter Kontrolle zu halten, ob sich die Verhältnisse, die sie gerechtfertigt haben, in erheblicher Weise geändert haben.

3. Die unveränderte Aufrechterhaltung der 5 v. H.-Sperrklausel in § 33 Abs. 1 KWG ist für die Kommunalwahlen von 1999 zu überprüfen.

Urteil des VerfGH NW vom 29. September 1994 - VerfGH 7/94 -

Art. 21 Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 2, 3 Abs. 1 GG, Art. 1 Abs. 1, 4 Abs. 1 LV, § 44 VerfGHG NW



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL Verkündet am: 29.09.1994
Bürmann
Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

VerfGH 7/94

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

der

Antragstellerin,

- Prozeßbevollmächtigter:

g e g e n

den Landtag Nordrhein-Westfalen,

Antragsgegner,

wegen der 5 v. H.-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung vom

29. August 1994

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Dr. h.c. P a l m ,

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. L a u m ,

Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts Dr. F r a n z k e ,

Professor Dr. Dres. h.c. S t e r n ,

Professor Dr. S c h l i n k

Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht

P o t t m e y e r ,

Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht

Dr. B r o s s o k

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, daß der Antragsgegner dadurch das Recht der Antragstellerin auf Gleichheit der Wahl und Chancengleichheit als politische Partei gemäß Art. 21 Abs. 1 iVm Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 1 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 LV unmittelbar gefährdet hat, daß er es unterlassen hat, bei der Änderung des Kommunalwahlgesetzes durch das Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 (GV NW S. 270) die unveränderte Aufrechterhaltung der Sperrklausel in § 33 Abs. 1 des Kommunalwahlgesetzes im Hinblick auf die Kommunalwahlen von 1999 zu überprüfen.

Im übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Die notwendigen Auslagen der Antragstellerin sind zu einem Drittel vom Land Nordrhein-Westfalen zu erstatten.

G r ü n d e :

A.

Die Antragstellerin wendet sich dagegen, daß der Landtag Nordrhein-Westfalen (Antragsgegner) es unterlassen hat, die ihrer

Ansicht nach im Laufe der Zeit verfassungswidrig gewordene 5 v. H.-Sperrklausel im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht aufzuheben, zumindest abzumildern, wenigstens aber zu überprüfen.

I.

Das Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) - KWG - in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. August 1993 (GV NW S. 521), geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 1993 (GV NW S. 992), enthält im Abschnitt V. "Wahlssystem und Verteilung der Sitze" u. a. folgende Vorschriften:

1. Wahlssystem

§ 31

Jeder Wähler hat eine Stimme. Mit ihr wählt er den Vertreter im Wahlbezirk (§ 32) und, falls der Bewerber von einer Partei oder Wählergruppe aufgestellt ist, die von ihr für das Wahlgebiet aufgestellte Reserveliste. Die Sitze werden nach Maßgabe des § 33 auf die an der Listenwahl teilnehmenden Parteien und Wählergruppen entsprechend ihrem jeweiligen Anteil an der Gesamtzahl der abgegebenen gültigen Stimmen unter Anrechnung der in den Wahlbezirken errungenen Sitze verteilt.

2. Wahl im Wahlbezirk

§ 32

Im Wahlbezirk ist derjenige Bewerber gewählt, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Bei Stimmgleichheit entscheidet das vom Wahlleiter zu ziehende Los.

3. Wahl aus der Reserveliste

§ 33

- (1) Der Wahlausschuß zählt zunächst die für alle Bewerber abgegebenen gültigen Stimmen, nach Parteien, Wählergruppen und Einzelbewerbern getrennt, zusammen (Gesamtstimmenzahl). Er stellt dann fest, welche Parteien und Wählergruppen weniger als 5 vom Hundert der Gesamtstimmenzahl erhalten haben. Diese Parteien und Wählergruppen bleiben bei der Sitzverteilung unberücksichtigt. Durch Abzug der Stimmen dieser Parteien und Wählergruppen sowie der Stimmen der Parteien und Wählergruppen, für die keine Reserveliste zugelassen ist, und der Stimmen der Einzelbewerber von der Gesamtstimmenzahl wird die bereinigte Gesamtstimmenzahl gebildet.

- (2) Von der gemäß § 3 in jedem Wahlgebiet mindestens zu wählenden Gesamtzahl von Vertretern wird die Zahl der erfolgreichen Wahlbezirksbewerber abgezogen, die als Einzelbewerber aufgetreten oder von einer nach Abs. 1 Satz 2 - 4 nicht zu berücksichtigenden Partei oder Wählergruppe vorgeschlagen sind. Von der so gebildeten Ausgangszahl erhalten die am Verhältnisausgleich teilnehmenden Parteien und Wählergruppen so viele Sitze zugeteilt, wie ihnen im Verhältnis der auf sie entfallenden Stimmenzahlen im Höchstzahlverfahren d' Hondt zustehen (erste Zuteilungszahl). ...

Eine 5 v. H.-Sperrklausel fand sich bereits in den §§ 33 Abs. 4 und 35 Abs. 2 des Gesetzes über die Gemeindewahlen im Lande Nordrhein-Westfalen vom 6. April 1948 (GV NW S. 185). In

der Fassung des Gesetzes nach der Bekanntmachung vom 18. August 1952 (GV NW S. 161) war sie in den §§ 32 Abs. 4 und 34 Abs. 2 enthalten. Diese Bestimmungen wurden durch Änderungsgesetz vom 9. Juni 1954 (GV NW S. 219) in § 30 Abs. 6 zusammengefaßt. Diese Regelung hatte in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Juni 1954 (GV NW S. 226) folgenden Wortlaut:

"Bei der Verteilung der Sitze aus der Reserveliste werden nur politische Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben."

Nachdem das Landesverwaltungsgericht Düsseldorf in seinem Urteil vom 25. März 1954 - 1 K 181/52 - die §§ 32 Abs. 4 und 34 Abs. 2 des Gemeindewahlgesetzes von 1948 in der Fassung von 1952 als mit Art. 3 GG unvereinbar nicht angewandt hatte, stellte das Bundesverfassungsgericht auf Antrag der Landesregierung Nordrhein-Westfalen durch Urteil vom 23. Januar 1957 - 2 BvF 3/56 - (BVerfGE 6, 104) fest, daß § 30 Abs. 6 KWG vom 12. Juni 1954 (GV NW S. 226) mit dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vereinbar sei. Zur Begründung führte es im wesentlichen aus: Eine nähere Prüfung ergebe, daß für die differenzierende Regelung des § 30 Abs. 6 KWG vom 12. Juni 1954 ein zureichender, aus der Natur der Sache sich ergebender Grund vorliege. Die "Verfassungswirklichkeit" sei so, daß auch die Kommunalpolitik von den politischen Parteien maßgeblich gesteuert werde und daß hierbei wieder den großen politischen Parteien die Führungsrolle zukomme. Die politischen Parteien hätten in Nordrhein-Westfalen das gesetzliche Monopol für die Wahl auf der Grundlage der Reserveliste. Wenn aber eine Wahl vorwiegend Parteienwahl sei und das Wahlrecht überwiegend nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gestaltet sei, so könnten auch auf kommunaler Ebene Splitterparteien in Erscheinung treten. Es komme darauf an, ob das Vorhandensein von Splitterparteien dazu führen könne, daß der Rat seine Funktionen nicht ordnungsgemäß ausüben könne, insbesondere eine ordnungsmäßige Erledigung der Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung nicht mehr gewährleistet sei. Aus der Möglichkeit, etwaige Fehlleistungen des Rates mit den in der Gemeindeordnung genannten Mitteln der allgemeinen Kommunalaufsicht

zu korrigieren, dürfe nicht geschlossen werden, daß Splitterparteien im kommunalen Bereich keinerlei Störungen verursachen könnten. Gerade das normale Funktionieren, durch das das vom Grundgesetz so stark herausgestellte und ausdrücklich garantierte Prinzip der Selbstverwaltung erst voll verwirklicht werde, könne durch das Vorhandensein von Splitterparteien ebenso gestört werden wie das normale Funktionieren eines Parlaments. Hinzu komme, daß das strukturbedingt notwendige Zusammenspiel einer Vielzahl von in unmittelbarer Nachbarschaft zueinander liegender Großgemeinden im Ruhrgebiet und das hinsichtlich des Wohnungsbaus, des Schulhausbaus und des Straßenbaus sowohl bei der Bereitstellung der erforderlichen Mittel wie auch bei der sachlichen Ausführung notwendige Zusammenwirken von Gemeinden mit dem Land durch eine Parteienzersplitterung in den Gemeindeparlamenten gefährdet werden könne. Der Einwand, immerhin drei Bundesländer, nämlich Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen, seien bisher ohne die 5 v. H.-Klausel in ihren Kommunalwahlgesetzen ausgekommen, ohne daß sich daraus Nachteile für das Funktionieren der Selbstverwaltung ergeben hätten, vermöge der 5 v. H.-Klausel im Kommunalwahlrecht von Nordrhein-Westfalen nicht die Rechtfertigung zu entziehen. Ein Landesgesetzgeber sei nicht verpflichtet, mit der Einführung der 5 v. H.-Klausel solange zu warten, bis ein Notstand tatsächlich erkennbar geworden sei, oder ihre Einführung deshalb ganz zu unterlassen, weil in anderen Ländern ohne die 5 v. H.-Klausel ein Notstand nicht eingetreten sei. Er habe vielmehr die Befugnis, einen Notstand, der möglicherweise eintreten könne, von vornherein zu verhindern.

Die 5 v. H.-Sperrklausel ist bei Novellierungen des Kommunalwahlgesetzes in der Folgezeit immer beibehalten worden. Seit dem Änderungsgesetz vom 20. Dezember 1960 (GV NW S. 445) gilt sie auch für Wählergruppen, die Bewerber für die Reserveliste benannt haben. Ihre heutige Fassung hat die Sperrklausel durch das Änderungsgesetz vom 12. Dezember 1978 (GV NW S. 598) erhalten. Mit der Änderung des Kommunalwahlgesetzes durch das Wahlrechtsänderungsgesetz vom 8. Juni 1993 (GV NW S. 300), in dem der Innenminister zur unter dem 15. August 1993 erfolgten (GV NW

S. 521) Neubekanntmachung ermächtigt wurde, hat der Antragsgegner, abgesehen von der Ergänzung des § 13 Abs. 5 KWG durch Gesetz vom 14. Dezember 1993 (GV NW S. 992), das Kommunalwahlgesetz abschließend in die für die am 16. Oktober 1994 bevorstehenden Kommunalwahlen maßgebliche Fassung gebracht.

Das Kommunalwahlgesetz ist zuletzt durch Art. V des Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 (GV NW S. 270) geändert worden. Durch Art. I und II dieses Gesetzes wurden sowohl die Ämter des Bürgermeisters und des Gemeindedirektors als auch die des Landrates und des Oberkreisdirektors zusammengefaßt und die Direktwahl der Bürgermeister und der Landräte eingeführt. Die Sperrklausel des § 33 Abs. 1 KWG blieb unberührt. Das Änderungsgesetz tritt im wesentlichen am 17. Oktober 1994 in Kraft (Art. IX Abs. 1). Für die Änderungen des § 3 und des § 33 Abs. 3 Satz 4 KWG ist ausdrücklich bestimmt, daß sie erstmals für die Kommunalwahlen von 1999 Anwendung finden (Art. IX Abs. 2).

II.

Die Antragstellerin hat am 13. Mai 1994 das vorliegende Organstreitverfahren eingeleitet.

Sie beantragt,

festzustellen, daß der Antragsgegner ihre Rechte aus Art. 1 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 LV iVm Art. 21 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG verletzt hat, indem er es unterlassen hat, die verfassungswidrige 5 v. H.-Sperrklausel des § 33 Abs. 1 KWG

aufzuheben,

hilfsweise,
abzumildern,

äußerst hilfsweise,
zu überprüfen.

Zur Begründung macht die Antragstellerin im wesentlichen geltend:

Der Antrag sei zulässig. Sie sei antragsbefugt im Sinne des § 44 Abs. 1 VerfGHG. Sie mache geltend, durch die Unterlassung der Aufhebung des § 33 Abs. 1 KWG in ihrem verfassungsmäßigen Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien bei Wahlen (Wahlrechtsgleichheit der politischen Parteien) aus Art. 1 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 LV iVm Art. 21 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG iVm dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 28 Abs. 1 GG) verletzt zu sein. Die behauptete Rechtsverletzung sei möglich. Dies ergebe sich schon daraus, daß die 5 v. H.-Sperrklausel die Wahlrechtsgleichheit einschränke und daher einer Rechtfertigung bedürfe. Wenn ein bei seiner Verabschiedung verfassungsmäßiges Gesetz nachträglich verfassungswidrig geworden sei, sei der Gesetzgeber verpflichtet, das Gesetz aufzuheben. Dies habe der Antragsgegner nicht getan, obwohl sich die 5 v. H.-Sperrklausel nicht mehr durch zwingende Gründe rechtfertigen lasse. Der Antrag sei auch rechtzeitig gestellt worden. Die Fristvorschrift des § 44 Abs. 3 VerfGHG sei auf das hier zu beurteilende gesetzgeberische Unterlassen nicht anwendbar. Diese Norm passe, soweit es um die Beanstandung von Unterlassungen gehe, nur auf Fälle einmaligen, nicht auf solche andauernden Unterlassens. Sie - die Antragstellerin - rüge ein solches andauerndes Unterlassen. Solange der Gesetzgeber die Sperrklausel in § 33 Abs. 1 KWG nicht aufgehoben, gemildert oder geprüft habe, bestehe seine Handlungspflicht fort und dauere demgemäß sein Unterlassen an. Finde § 44 Abs. 3 VerfGHG trotz dieser Überlegungen Anwendung, sei die darin bestimmte Halbjahresfrist jedenfalls gewahrt. Die Frist zur Geltendmachung des gesetzgeberischen Unterlassens könne nicht zu laufen beginnen, bevor die Handlungspflicht des Gesetzgebers entstanden sei. Das sei der Zeitpunkt, in welchem durch den Wandel der Umstände die ursprünglich verfassungsmäßige 5 v. H.-Sperrklausel verfassungswidrig geworden sei. Für den tatsächlichen Beginn der Frist nach § 44 Abs. 3 VerfGHG müsse hinzukommen, daß die Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden sei. Allein aus der Kenntnis von Fakten - hier: aus der Kenntnis des Wandels der Verhältnisse - könne sich die Kenntnis des Verfassungswidrigwerdens der bestehenden gesetzlichen Regelung und somit der Handlungspflicht des

Gesetzgebers nicht ergeben. Vielmehr werde die Kenntnis vom Bestehen dieser Handlungspflicht und somit auch von der Unterlassung des Gesetzgebers nur auf der Basis einer rechtlichen Beurteilung und Bewertung der Fakten erlangt. Hier habe sie - die Antragstellerin - Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der geltenden Sperrklausel bekommen und im März 1994 bei ihrem Prozeßbevollmächtigten ein Rechtsgutachten über die Frage in Auftrag gegeben, ob eine diesbezügliche Klage Aussicht auf Erfolg habe. Erst durch das ihr am 16. April 1994 übersandte Gutachten sei ihr die Unterlassung des Antragsgegners bekannt geworden, so daß die Frist des § 44 Abs. 3 VerfGHG erst am 17. Oktober 1994 ende.

Der Antrag sei auch begründet. Es sei unter keinem Gesichtspunkt möglich, die Sperrklausel im Kommunalwahlrecht noch zu rechtfertigen. Die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 23. Januar 1957 gegebene Rechtfertigung der 5 v. H.-Sperrklausel lasse sich angesichts der inzwischen gesammelten Erfahrungen jedenfalls heute nicht mehr aufrechterhalten. Die Gemeindevertretungen und die Kreistage hätten nicht dem Bundestag oder den Landtagen vergleichbare Funktionen zu erfüllen. Das gelte sowohl für die Funktionen der Regierungsbildung und der Sicherung stabiler Regierungsverhältnisse als auch für die Funktion der Gewährleistung einer kontinuierlichen Gesetzgebungsarbeit. Die Notwendigkeit, von Fall zu Fall eine Einigung für eine Entscheidung zu suchen, sei auf kommunaler Ebene kein Hindernis für eine effektive Wahrnehmung der Aufgaben des Rates. Wie sich in der Praxis gezeigt habe (etwa an der Mitwirkung kommunaler Wählergruppen oder in den Parlamenten nicht vertretener Parteien; an den Erfahrungen in den Bundesländern ohne Sperrklausel), sei die Einigung auf die im Vordergrund stehenden lokalpolitisch bedingten Aspekte viel weniger von der Zahl der im Rat vertretenen Fraktionen abhängig als die Einigung auf einen Gesetzesvorschlag in den Parlamenten. Aus den Möglichkeiten der Kommunalaufsicht resultiere hinsichtlich der Prüfung der "zwingenden Erforderlichkeit" einer Einschränkung der Chancengleichheit, daß eine höhere Wahrscheinlichkeit des Eintritts der Funktionsunfähigkeit des Rates zur Rechtfertigung der Sperrklausel verlangt werden müsse, als wenn es die Auffangposition der Kommunalaufsicht nicht gebe. Was die in dem genannten Urteil des

Bundesverfassungsgerichts zugrundegelegte Annahme über die Stellung vor allem der großen Parteien angehe, habe das Bundesverfassungsgericht diese später selbst als verfassungswidrig erkannt. Wenn darüber hinaus 40 Jahre lang in drei Bundesländern ohne 5 v. H.-Sperrklausel kein einziger Fall bekannt geworden sei, in dem ein Gemeinderat oder Kreistag in seiner Funktionsfähigkeit durch Parteienzersplitterung ernsthaft gestört worden sei, dann sei dies ein nicht widerlegbarer empirischer Beweis dafür, daß eine solche Sperrklausel auf kommunaler Ebene nicht erforderlich sei. Zu diesen Entwicklungen sei als wesentliche, der 5 v. H.-Sperrklausel im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht ebenfalls die Grundlage entziehende Änderung nunmehr das Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 (GV NW S. 270) getreten. Indem dieses Gesetz die unmittelbare Wahl der Bürgermeister und Landräte durch die Bürger vorsehe, entfalle ein wichtiger Pfeiler der Rechtfertigung der Sperrklausel in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Januar 1957. Die Aufrechterhaltung der Sperrklausel trotz dieser gewichtigen Reform des Kommunalverfassungsrechts sei ein Systembruch des Gesetzgebers. In den Ländern, in denen der Bürgermeister unmittelbar durch die Bürger gewählt werde, gebe es keine 5 v. H.-Sperrklausel.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Er hat in seiner Sitzung vom 17. Juni 1994 beschlossen, zum vorliegenden Verfahren nicht Stellung zu nehmen. Der Vertreter des Antragsgegners hat in der mündlichen Verhandlung vom 29. August 1994 erklärt, der Landtag habe sich bei den Änderungen des Kommunalwahlgesetzes in den Jahren 1993 und 1994 nicht mit der Frage einer Änderung oder Aufhebung der Sperrklausel befaßt.

Die Landesregierung ist dem Verfahren nicht beigetreten.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Verfahrensakte verwiesen.

B.

Der Hauptantrag und die Hilfsanträge sind insoweit zulässig, als sie gegen ein gesetzgeberisches Unterlassen des Antragsgegners im Hinblick auf die Kommunalwahlen von 1999 gerichtet sind. Soweit die Antragstellerin ein für die Kommunalwahlen von 1994 bedeutsames Verhalten rügt, sind sie wegen Fristversäumnis unzulässig.

I.

Der Hauptantrag und die Hilfsanträge sind im Organstreitverfahren gemäß Art. 75 Nr. 2 LV, § 12 Nr. 5, § 43 VerfGHG statthaft. Antragsteller in derartigen Verfahren können auch die politischen Parteien und ihre Landesverbände sein (BVerfGE 4, 27, 30; 82, 322, 335; VerfGH NW, NWVBl. 1992, 275 = DÖV 1992, 968). Die Antragstellerin erfüllt die Merkmale einer politischen Partei im Sinne des Art. 21 GG, § 2 Abs. 1 Parteiengesetz. Der Landtag, dem die Antragstellerin ein gesetzgeberisches Unterlassen trotz bestehender Handlungspflicht vorwirft, ist einer der in § 43 VerfGHG vorgesehenen möglichen Antragsgegner.

II.

Die Antragstellerin ist gemäß § 44 Abs. 1 VerfGHG auch antragsbefugt. Sie macht geltend, daß sie durch ein Verhalten des Antragsgegners in ihren ihr durch die Landesverfassung übertragenen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist.

Zum verfassungsrechtlichen Status der politischen Parteien gehört ihr Recht auf Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit bei Wahlen (Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Aufl., München 1984, S. 307 m. w. N.). Dieses folgt aus Art. 21 Abs. 1 GG iVm Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 85, 264, 312; Brenner, Die Entwicklung des Wahlrechts und der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit im wiedervereinigten Deutschland, AÖR 116 (1991), S. 537, 580) und ist auch Bestandteil des Landesverfassungsrechts. Art. 21 Abs. 1 GG gilt auch als Landesverfassungsrecht (BVerfGE 60, 53, 61;

VerfGH NW, NWVBl. 1992, 275, 272 = DÖV 1992, 968, 969), wie durch Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV anerkannt wird. Art. 3 Abs. 1 GG, den Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG für das Kommunalwahlrecht speziell ausformt, ist gemäß Art. 4 Abs. 1 LV auch Bestandteil der Landesverfassung und damit unmittelbar geltendes Landesverfassungsrecht. Die Verletzung oder unmittelbare Gefährdung des Rechts auf Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit kann eine politische Partei im Wege des Organstreits nicht nur hinsichtlich der Teilnahme an Bundestags- und Landtagswahlen geltend machen, sondern auch hinsichtlich der Beteiligung an Wahlen zu kommunalen Vertretungskörperschaften (vgl. BVerfGE 6, 367, 372 ff.; 13, 1, 9 f.).

Es ist - wie die Antragsbefugnis voraussetzt - nicht von vornherein ausgeschlossen, daß das Recht der Antragstellerin auf Gleichheit der Wahl und Chancengleichheit wegen einer Änderung der Umstände eine vom Antragsgegner bisher nicht erfüllte Pflicht zur Überprüfung und weitergehend zur Aufhebung oder Änderung der 1957 vom Bundesverfassungsgericht für vereinbar mit dem Grundgesetz erklärten 5 v. H.-Sperrklausel im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht ausgelöst hat. Denn die Vereinbarkeit einer Sperrklausel mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl kann nicht ein für alle Mal abstrakt beurteilt werden (BVerfGE 1, 208, 259; 82, 322, 338; vgl. auch Grimm, Politische Parteien, in: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., 1994, S. 599, 627 f.; Hans Meyer, Wahlsystem und Verfassungsordnung, 1973, S. 235).

III.

Der Hauptantrag und die Hilfsanträge sind nicht deshalb unzulässig, weil die Antragstellerin zur Verfolgung ihres Ziels kein Volksbegehren initiiert und sich auch nicht mit einer Petition an den Antragsgegner gewandt hat. Der Organstreit ist gegenüber diesen Möglichkeiten nicht subsidiär. Der Verfassungsgerichtshof hat auf einen ihm angetragenen Organstreit hin schon nicht darüber zu befinden, ob dem Antragsteller zur Verfolgung seines Prozeßzieles außerhalb der gewählten Verfahrensart andere gleichwertige verfassungsrechtliche Wege offengestanden hätten

oder noch offenstehen (vgl. BVerfGE 45, 1, 30; BVerfG, EuGRZ 1994, 281, 298). Umso weniger darf er einen Antragsteller auf einen Weg der Einwirkung auf den Antragsgegner verweisen, der - wie die genannten Handlungsmöglichkeiten Initiierung eines Volksbegehrens oder Einbringung einer Petition - dem Organstreit verfassungsprozessual nicht gleichwertig ist.

IV.

Die Antragstellerin hat den Antrag auf Einleitung eines Organstreitverfahrens nur insoweit rechtzeitig gestellt, als es um das gesetzgeberische Unterlassen im Hinblick auf die Kommunalwahlen von 1999 geht. Im übrigen ist der Antrag verspätet; hinsichtlich eines für die Kommunalwahlen von 1994 bedeutsamen Handelns oder Unterlassens des Antragsgegners ist die Antragsfrist 6 Monate nach Verkündung des Wahlrechtsänderungsgesetzes vom 8. Juni, verkündet am 17. Juni 1993 (GV NW S. 300), abgelaufen.

1. Gemäß § 44 Abs. 3 VerfGHG muß ein Antrag im Organstreitverfahren innerhalb von sechs Monaten gestellt werden, nachdem die beanstandete Handlung oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist. Die Ausschlußfrist wird bei einer Maßnahme, auf die sich später die im Organstreitverfahren vorgebrachte Rüge bezieht, dadurch in Gang gesetzt, daß sie dem antragsbefugten Verfassungsorgan, Organteil oder sonstigen Beteiligten in tatsächlicher Hinsicht bekannt wird. Nicht erforderlich ist demgegenüber, daß dem späteren Antragsteller auch schon die rechtliche Bedeutung der Maßnahme, insbesondere ihre verfassungsrechtlich einwandfreie Einordnung, gegenwärtig ist (vgl. VerfGH NW, NWVBl. 1994, 296, 297).

Entgegen der auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu § 93 Abs. 3 BVerfGG gestützten Auffassung der Antragstellerin ist § 44 Abs. 3 VerfGHG auch auf das hier gerügte Unterlassen anzuwenden. § 93 Abs. 3 BVerfGG nennt als Beschwerdegegenstand ein Gesetz oder einen sonstigen Hoheitsakt und knüpft demgemäß den Beginn der einjährigen Beschwerdefrist an das Inkrafttreten des Gesetzes bzw. den Erlass des Hoheitsaktes, also

jeweils an eine Maßnahme. Demgegenüber führt § 44 Abs. 3 VerfGHG wie § 64 Abs. 3 BVerfGG neben einer Maßnahme die Unterlassung als möglichen Gegenstand eines Organstreits ausdrücklich auf; die Bestimmungen beziehen das Fristerfordernis damit auch auf das Unterlassen. Für eine Differenzierung zwischen einem einmaligen Unterlassen und einem andauernden Unterlassen bietet § 44 Abs. 3 VerfGHG keinen Anhalt. Auch wenn eine Pflicht zum Handeln nicht zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt zu erfüllen ist, sondern bis zur Erfüllung fortbesteht, bleibt die im Interesse der Rechtssicherheit liegende Befristung der Möglichkeit zur Einleitung eines Organstreitverfahrens anwendbar und sinnvoll.

2. Eine Unterlassung im Sinne des § 44 Abs. 3 VerfGHG ist im Falle einer angestrebten Änderung eines bestehenden Gesetzes gegeben, wenn eindeutig erkennbar ist, daß der Gesetzgeber der geltend gemachten Handlungspflicht nicht nachkommen wird. Im Interesse einer sicheren Feststellbarkeit des Fristbeginns ist als Anknüpfungspunkt ein objektiv faßbares, hinreichend deutliches Verhalten des handlungspflichtigen Verfassungsorgans erforderlich. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht in Fällen, in denen es um die vom Antragsteller begehrte Durchführung einer Maßnahme ging, für den Fristbeginn auf den Zeitpunkt abgestellt, in dem sich der Antragsgegner eindeutig geweigert hatte, die Forderung des Antragstellers zu erfüllen (BVerfGE 4, 250, 269; 21, 312, 319; 71, 299, 303 f.). Diese Rechtsprechung bezieht sich zwar auf Regierungshandeln. Sie ist jedoch auf gesetzgeberisches Unterlassen zu übertragen; auch insoweit führt nach Sinn und Zweck der Fristregelung erst eine eindeutige, ggf. den Umständen zu entnehmende Weigerung zum Fristbeginn.

a) Nach diesen Maßstäben hat die Antragstellerin die Frist des § 44 Abs. 3 VerfGHG nicht gewahrt, soweit sie die Feststellung der Verletzung ihrer Rechte durch ein gesetzgeberisches Unterlassen begehrt, das sich auf die Kommunalwahlen von 1994 bezieht. Spätestens mit der Verkündung des Wahlrechtsänderungsgesetzes vom 8. Juni 1993 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 17. Juni 1993 (S. 300) war eindeutig erkennbar, daß sich der Antragsgegner, den auf der Grundlage der rechtlichen Bewertung des Sachverhalts durch die Antragstellerin schon vor der Beratung dieses Gesetzes spätestens aufgrund

der Hinweise in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 29. September 1990 (BVerfGE 82, 322) eine Handlungspflicht getroffen hätte, nicht mehr im Hinblick auf die Kommunalwahlen von 1994 mit der Sperrklausel des § 33 Abs. 1 KWG befassen wollte.

Das Wahlrechtsänderungsgesetz vom 8. Juni 1993 enthält in seinem Art. III in 39 Ziffern eine umfassende Novellierung des Kommunalwahlgesetzes. Unter anderem ist durch Art. III Nr. 28 Buchst. a) der bis dahin in § 33 Abs. 1 Satz 4 KWG enthaltene Zusatz „,die der Sitzverteilung zugrunde gelegt wird“ gestrichen worden; diese Änderung ist erfolgt, weil der an den Begriff der bereinigten Gesamtstimmenzahl anknüpfende Zusatz wegen der Unerheblichkeit dieser Zahl für die Berechnung der ersten Zuteilungszahl nach § 33 Abs. 2 KWG als mißverständlich angesehen wurde (Landtags-Drucksache 11/5113 S. 52). Der Antragsgegner nahm demgemäß umfassend das Kommunalwahlgesetz unter Einschluß eines Bestandteils des § 33 Abs. 1 KWG in den Blick. In Anbetracht der zeitlichen Nähe zu den Kommunalwahlen 1994 und der damit anstehenden Wahlvorbereitungen war infolgedessen zu erwarten, daß der Gesetzgeber, hielte er die Sperrklausel in § 33 Abs. 1 KWG für überprüfungsbedürftig, sich bei diesem Gesetzgebungsvorhaben im Jahre 1993 damit befassen würde. Indem das unterblieb, war klar, daß der Antragsgegner im Hinblick auf die Kommunalwahlen von 1994 eine Überprüfung ablehnte. Überdies gab der Gesetzgeber durch die umfassende Novellierung und durch die Ermächtigung zur Bekanntmachung einer Neufassung des Gesetzes insgesamt zu erkennen, daß er mit dieser Novelle die nächsten anstehenden Kommunalwahlen - nämlich die von 1994 - abschließend regeln wollte und insoweit keinen weiteren Handlungsbedarf mehr sah. Ein Abwarten der gesetzgeberischen Beratungen der Kommunalverfassungsreform versprach diesbezüglich keine Sinnesänderung, da dadurch erst die Kommunalwahlen von 1999 berührt werden sollten.

Da für die Antragstellerin die von ihr behauptete Verfassungswidrigkeit nach den dargelegten Maßstäben auch schon bei Befassung des Gesetzgebers mit dem Entwurf des Wahlrechtsänderungsgesetzes aus dem Jahre 1993 eindeutig erkennbar war und sie

die Weigerung des Antragsgegners zu einer Befassung mit der Sperrklausel des § 33 Abs. 1 KWG im Rahmen dieses Gesetzgebungsvorhabens bei Verkündung des Gesetzes kannte, begann die Frist des § 44 Abs. 3 KWG - soweit es um die Kommunalwahlen von 1994 geht - spätestens zu diesem Zeitpunkt und war bei der Antragstellung am 13. Mai 1994 abgelaufen.

b) Die Antragstellerin hat die Frist des § 44 Abs. 3 VerfGHG hingegen insoweit gewahrt, als sie ein Unterlassen des Antragsgegners im Hinblick auf die Kommunalwahlen von 1999 beanstandet. Diesbezüglich begann die Frist jedenfalls nicht vor Februar 1994 zu laufen, da der Antragsgegner sich erst seit dieser Zeit mit der - durch Gesetz vom 17. Mai 1994 (GV NW S. 270) vorgenommenen - Novellierung der Kommunalverfassung und in diesem Zusammenhang mit der Änderung des Kommunalwahlgesetzes im Hinblick auf die Kommunalwahlen von 1999 befaßt hat.

C.

Der Hauptantrag und der erste Hilfsantrag sind, soweit über sie in der Sache noch zu entscheiden ist, unbegründet. Der weitere Hilfsantrag ist im Umfang seiner Zulässigkeit hingegen begründet.

I.

Der Antragsgegner hat dadurch das Recht der Antragstellerin auf Gleichheit der Wahl und Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 GG iVm Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 1 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 LV unmittelbar gefährdet (Art. 44 Abs. 1 VerfGHG), daß er es im Zusammenhang mit der Beratung und Verabschiedung der Kommunalverfassungsreform durch das Gesetz vom 17. Mai 1994 (GV NW S. 270) unterlassen hat, die Aufrechterhaltung der 5 v. H.-Sperrklausel des § 33 Abs. 1 KWG im Hinblick auf die Kommunalwahlen von 1999 zu überprüfen. Eine Verletzung dieser Rechte kann der Verfassungsgerichtshof derzeit deshalb nicht feststellen, weil bis zu den Kommunalwahlen von 1999 noch hinreichend Zeit zur Überprüfung verbleibt.

1. Das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb folgt, wie schon im Rahmen der Zulässigkeit näher dargelegt wurde (dort II.), aus dem auch als Landesverfassungsrecht geltenden Art. 21 Abs. 1 GG iVm dem durch Art. 4 Abs. 1 LV zu einem Bestandteil der Landesverfassung bestimmten Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 60, 53, 61; BVerfGE 85, 264, 312; VerfGH NW, NWVBl. 1992, 275, 277 = DÖV 1992, 968, 969). Chancengleichheit der politischen Parteien im Wettbewerb ist wie der für jede Wahl im staatlichen Bereich geltende Grundsatz der gleichen Wahl (Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) wegen des Zusammenhangs mit dem egalitären demokratischen Prinzip im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (BVerfGE 82, 322, 337; 78, 350, 357 f.; 51, 222, 234). Er beherrscht den Wahlvorgang wie die Wahlvorbereitung (BVerfGE 85, 264, 297); er erfordert im Verhältniswahlssystem grundsätzlich, jeder Wählerstimme den gleichen Erfolgswert beizumessen. Regelt der Gesetzgeber den Bereich der politischen Willensbildung bei Wahlen in einer Weise, die die Chancengleichheit der politischen Parteien und Wählervereinigungen verändern kann, sind seinem Entscheidungsspielraum besonders enge Grenzen gesetzt; ihm ist grundsätzlich jede unterschiedliche Behandlung der Parteien und Wählergruppen verfassungskräftig versagt. Aus dem Gebot der formalen Chancengleichheit der politischen Parteien folgt, daß dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts zu politischen Körperschaften nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen verbleibt. Sie bedürfen in diesem Bereich stets eines zwingenden Grundes; als Grund von hinreichend zwingendem Charakter ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wiederholt die Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung angesehen worden (BVerfGE 82, 322, 337 f.; 51, 222, 236).

2. Die 5 v. H.-Sperrklausel des nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrechts war mit dem Recht auf Gleichheit der Wahl und Chancengleichheit der politischen Parteien vereinbar; jedenfalls wurde sie verfassungsgerichtlich als mit diesem Recht vereinbar angesehen. Diese beiden Möglichkeiten sind gleichzuachten, da

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Verfassungsgerichtshofs auch die Verfassungsorgane des Landes binden (§ 31 Abs. 1 BVerfGG, § 26 Abs. 1 VerfGHG) und ihnen, wenn sie in Organstreit- und Normenkontrollverfahren ergehen, Gesetzeskraft zukommt (§ 26 Abs. 2 VerfGHG). Dadurch ist der Gesetzgeber zwar nicht an der Änderung des betroffenen Gesetzes gehindert; er ist dann jedoch ohne Änderung der Umstände, die der verfassungsgerichtlichen Entscheidung zugrunde liegen, von Verfassungen wegen nicht gehalten, die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes, das zur verfassungsgerichtlichen Prüfung stand, in Frage zu stellen und ggf. das Gesetz zu ändern.

Aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Januar 1957 in dem Verfahren wegen Feststellung der Vereinbarkeit des § 30 Abs. 6 KWG vom 12. Juni 1954 mit dem Grundgesetz (BVerfGE 6, 104) brauchte der Antragsgegner bei Fortbestehen der Umstände, die die verfassungsgerichtliche Bewertung, diese Vorschrift sei mit dem Grundgesetz vereinbar, trugen, nicht in eine erneute Prüfung der Verfassungsmäßigkeit dieser Sperrklausel einzutreten (vgl. BVerfGE 87, 341, 346). Damit stand für den Antragsgegner auch die Vereinbarkeit der Sperrklausel mit dem Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien in seiner landesverfassungsrechtlichen Ausprägung fest, weil keine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vorlag, aus der geschlossen werden konnte, am Maßstab der Landesverfassung sei dieser Grundsatz anders auszulegen als allein am Maßstab des Grundgesetzes.

An das soeben genannte Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1957 ist für die Frage der ursprünglichen Verfassungsmäßigkeit anzuknüpfen, obwohl der in diesem Rechtsstreit streitbefangene § 33 Abs. 1 KWG nicht Gegenstand des vor dem Bundesverfassungsgericht geführten Verfahrens war. Denn der Gehalt des § 30 Abs. 6 KWG vom 12. Juni 1954 ist durch die nachfolgenden Änderungen des Kommunalwahlgesetzes, insbesondere durch die gegenwärtig geltende Fassung der Sperrklausel, § 33 Abs. 1 KWG, nicht geändert worden. Der Landesgesetzgeber hat in allen Änderungen des Kommunalwahlgesetzes daran festgehalten, daß bei

der Verteilung der Sitze aus der Reserveliste politische Parteien, die weniger als 5 v. H. der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben, nicht berücksichtigt werden. Auch daran, daß ein in einem Wahlbezirk gewonnenes Direktmandat trotz Unterschreitens der 5 v. H.-Sperrklausel erhalten bleibt, hat sich nichts geändert [vgl. § 29 des Gesetzes vom 12. Juni 1954 (GV NW S. 226) und § 32 KWG in der geltenden Fassung (GV NW 1993 S. 521)].

3. War demnach eine zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung verankerte Sperrklausel auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei ihrer Einführung nicht zu beanstanden, so folgt daraus nicht, daß der Gesetzgeber ohne Rücksicht auf sich ändernde Umstände auf unabsehbare Zeit an einer solchen Regelung festhalten darf. Denn die Vereinbarkeit einer Sperrklausel mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl und dem Recht auf Chancengleichheit der Parteien kann nicht ein für alle Mal abstrakt beurteilt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat zu Recht betont, daß eine Wahlrechtsbestimmung in dem einen Staat zu einem bestimmten Zeitpunkt gerechtfertigt sein könne und in einem anderen Staat oder zu einem anderen Zeitpunkt nicht; bei ihrem Erlaß seien die Verhältnisse des Landes, für das sie gelten solle, zu berücksichtigen (BVerfGE 1, 208, 259; 51, 252, 236 f.; 82, 322, 338 f.). Hiernach kann sich eine gegenüber der bisherigen Einschätzung abweichende Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit einer Sperrklausel ergeben, wenn sich innerhalb des Geltungsbereichs des jeweiligen Wahlgesetzes die Verhältnisse wesentlich ändern. Findet der Wahlgesetzgeber in diesem Sinne veränderte Umstände vor, so muß er sie berücksichtigen. Demgemäß hat der Wahlgesetzgeber die Pflicht, eine einmal erlassene und bei ihrem Erlaß mit dem Recht auf Gleichheit der Wahl und Chancengleichheit der politischen Parteien im Einklang stehende bzw. verfassungsgerechtlich als vereinbar mit diesem Recht bewertete Sperrklausel unter Kontrolle zu halten. Er muß prüfen, ob die Verhältnisse, deretwegen die Sperrklausel ehemals für erforderlich gehalten wurde, unverändert fortbestehen oder sich in erheblicher Weise geändert haben, und gegebenenfalls die Gesetzeslage korrigieren (vgl. BVerfGE 73, 40, 94). Eine Überprüfungs- und ggf. daraus

folgende Nachbesserungspflicht ist mittlerweile allgemein anerkannt (vgl. BVerfGE 49, 89, 130; 50, 290, 335, 377 f., 77, 308, 334; Stern, a. a. O., Band III/2, S. 1158 f.) Sie bedeutet allerdings nicht generell eine fortlaufende Kontrolle durch den Gesetzgeber; sie aktualisiert sich dann, wenn eindeutig eine Überprüfungsbedürftigkeit der Aufrechterhaltung einer Sperrklausel erkennbar ist.

Jedenfalls aufgrund der am 17. Oktober 1994 in Kraft tretenden Neugestaltung der Kommunalverfassung durch das Gesetz vom 17. Mai 1994 haben sich die Umstände, die der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1957 über die Vereinbarkeit der 5 v. H.-Sperrklausel im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht mit dem Grundgesetz zugrunde lagen, so wesentlich geändert, daß der Antragsgegner verpflichtet ist, die Beibehaltung dieser Sperrklausel für die Kommunalwahlen von 1999 zu überprüfen.

Die erhebliche Beschneidung des Aufgabenkreises des Rates und des Kreistages durch Verlagerung der Aufgabe, den kommunalen Hauptwahlbeamten zu wählen, auf die Bürger, erforderte eine neue Einschätzung der Erforderlichkeit einer 5 v.H.-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht. Der Kern der ursprünglichen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der 5 v. H.-Sperrklausel im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht war die Erwägung, daß der Rat einer Gemeinde aufgrund des Vorhandenseins von Splitterparteien seine hauptsächlichen Funktionen nicht mehr ordnungsgemäß ausüben könne. Das Bundesverfassungsgericht stellte in diesem Zusammenhang die Aufgabe des Rates, den Gemeindedirektor und die Beigeordneten zu wählen, besonders heraus (BVerfGE 6, 104, 116). Das Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 läßt diese Aufgabe zu einem Teil entfallen. Nach Art. I § 47 dieses Gesetzes tritt an die Stelle des Gemeindedirektors der hauptamtliche Bürgermeister, der als kommunaler Wahlbeamter für die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsgangs der gesamten Verwaltung verantwortlich ist, die Geschäfte leitet und verteilt, die Beschlüsse des Rates, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse vorbereitet und sie ausführt, in den ihm übertragenen Angelegenheiten entscheidet und die ihm gesetzlich zugewiesenen

Aufgaben erledigt. Art. I § 49 des Gesetzes sieht die unmittelbare Wahl des Bürgermeisters durch die Bürger vor. Für den hauptamtlichen Landrat, der an die Stelle des Oberkreisdirektors tritt, enthält das Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung in Art. II §§ 37 und 38 entsprechende Vorschriften. Für die Pflicht zur Überprüfung spricht auch, daß der nordrhein-westfälische Gesetzgeber durch die substantielle Neuordnung der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung eine Annäherung an die sog. süddeutsche Ratsverfassung, wie sie in Baden-Württemberg und Bayern gilt, vorgenommen hat (vgl. Saftig, Kommunalwahlrecht in Deutschland, 1990, S. 261). Diese Länder kennen seit Jahrzehnten keine Sperrklausel im Kommunalwahlrecht. Damit wäre es geboten gewesen, die Erfahrungen, die in diesen Ländern mit einem Kommunalwahlrecht ohne Sperrklausel gemacht worden sind, bei der Überprüfung der Sperrklausel im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht zu nutzen.

II.

Die von der Antragstellerin mit ihrem Hauptantrag und dem ersten Hilfsantrag in den zulässigen Teilen erstrebte Feststellung der Verletzung oder auch nur unmittelbaren Gefährdung des Rechts auf Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit durch Unterlassen der Aufhebung bzw. Abmilderung der 5 v. H.-Sperrklausel im Hinblick auf die Kommunalwahlen von 1999 kann der Verfassungsgerichtshof nicht treffen. Der Gesetzgeber hat aufgrund der Überprüfungspflicht zunächst eine eigene Prognoseentscheidung zu treffen. Diesen Kompetenzvorrang des Gesetzgebers muß der Verfassungsgerichtshof beachten. Nur wenn die Gründe für die Verfassungswidrigkeit der Aufrechterhaltung einer Sperrklausel evident wären, verbliebe dem Gesetzgeber kein eigenständiger Entscheidungsspielraum mehr. Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt.

III.

1. Die Entscheidung darüber, ob weiterhin hinreichende Gründe für die Beibehaltung einer Sperrklausel bestehen, setzt eine Prognose unter Bewertung aller in Betracht kommenden Umstände

voraus (vgl. Wenner, Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 168 ff.). Der Landtag hat prognostisch alle Gesichtspunkte heranzuziehen und zu erwägen, die in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht für die Einschätzung der weiteren Erforderlichkeit einer Sperrklausel erheblich sind. Die gesetzgeberische Entscheidung muß an dem Ziel orientiert sein, Störungen der Funktionsfähigkeit des zu wählenden Organs zu verhindern; sie hat das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen einzuhalten (BVerfGE 6, 84, 94; 51, 222, 237; Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 142).

Der Gesetzgeber wird sich im Rahmen der von ihm vorzunehmenden umfassenden Überprüfung zunächst darüber klar zu werden haben, ob die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen trotz der Neugestaltung der Kommunalverfassung weiterhin eine Durchbrechung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der politischen Parteien im Wettbewerb erfordert. Dabei hat er abzustellen auf die Aufgaben der Kommunalvertretungen (Rat und Kreistag), als Selbstverwaltungsorgane im Rahmen ihrer umfassenden Zuständigkeit für die öffentliche Verwaltung in ihrem Gebiet eigenverantwortlich über Gemeinde- bzw. Kreisangelegenheiten Beschluß zu fassen und die notwendigen Wahlen vorzunehmen (vgl. BVerfGE 51, 222, 236 f. m. w. N.). Eine einfache Übertragung der für Bundestags- und Landtagswahlen entwickelten Grundsätze (vgl. Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 5. Aufl., 1994, S. 198 m.w.N.) ist nicht möglich (vgl. Frowein, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht, AÖR 99 (1974), S. 72, 78 f., 89). Es ist sicher richtig, daß das Verhältniswahlrecht ohne Sperrklausel auch bei Kommunalwahlen das Aufkommen kleiner Parteien und Wählergruppen begünstigt. Eine Erweiterung des Kreises der in einer Vertretung mitwirkenden Fraktionen und Gruppen führt in aller Regel auch zu einer schwerfälligeren Meinungsbildung. Das allein kann eine Sperrklausel aber solange nicht rechtfertigen, als die Funktionsfähigkeit nicht gefährdet wird. Wenn sich der Gesetzgeber - wie der Antragsgegner in bezug auf das nordrhein-westfälische Kommunalwahlrecht - für einen Teil des Wahlverfahrens für das Verhältniswahlsystem

entscheidet, so unterwirft er sich damit dem prinzipiellen Gebot des gleichen Erfolgswertes jeder Wählerstimme als der spezifischen Ausprägung, die die Wahlrechtsgleichheit unter dem Verhältniswahlssystem erfährt (BVerfGE 11, 351, 362). In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist zwar der Grundsatz aufgestellt worden, daß um der Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung willen ein Quorum von 5 v. H. in aller Regel verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist; jede Sperrklausel steht jedoch unter dem Vorbehalt der Berücksichtigung aller Umstände, die sich im Geltungsbereich eines Wahlgesetzes zu einem bestimmten Zeitpunkt ergeben können (vgl. BVerfGE 82, 322, 338). Eine solche kann zu einem bestimmten Zeitpunkt gerechtfertigt sein und zu einem anderen Zeitpunkt nicht.

2. Hiervon ausgehend wird der Gesetzgeber besonders die Erfahrungen zu erheben und auszuwerten haben, die in anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland - insbesondere in solchen mit ähnlicher Kommunalverfassung - ohne Sperrklausel im Kommunalwahlrecht gemacht worden sind. Dabei darf und muß der Landtag Besonderheiten der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung und Landesstruktur mit ihren Änderungen und ihren Konstanten seit der Bewertung der Sperrklausel durch das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1957 berücksichtigen. Hierbei werden auch die Sicherungen des Kommunalrechts gegen Funktionsstörungen der Gemeinde- oder Kreisverwaltung, die aus dem Verhalten einzelner Personen oder Gruppen bzw. Fraktionen in den Kommunalvertretungen drohen (vgl. BayVerfGHE n. F. 5, Teil II, S. 66; Wenner, a. a. O. S. 198 ff.; Hubert Meyer, Kommunales Parteien- und Fraktionenrecht, 1990, S. 213 ff.), die Bedeutung und die Ausprägungen bürgerschaftlichen Engagements in den Räten und Kreistagen sowie die Auswirkungen einer möglichen Zersplitterung für den gesetzlich nicht vorgeprägten Bereich der Selbstverwaltung in Rechnung zu stellen sein. Dabei ist die Funktionsfähigkeit der Selbstverwaltung nicht sichergestellt, wenn sie nur mit den Mitteln der Staatsaufsicht in Gang gehalten werden kann (BVerfGE 6, 104, 117). Bei der Vorbereitung seiner neuen Prognoseentscheidung könnten für den Gesetzgeber die gegenüber der

Vergangenheit durch die Entwicklung der elektronischen Datenverarbeitung erheblich verbesserten Möglichkeiten für die Erfassung und Verarbeitung empirischer Erfahrungen aus der Zeit seit 1957 - etwa über die Bedeutung von direkt gewählten parteiungebundenen Einzelbewerbern oder über die Wahrscheinlichkeit der Beeinträchtigung der Entscheidungsfähigkeit der Kommunalvertretungen durch kleine Parteien oder Gruppen - nützlich sein. Er wird sich auch zu fragen haben, ob er die Gefahr von Störungen der Funktionsfähigkeit für einzelne Kommunalvertretungen so gewichtig bewerten kann, daß sie einen hinreichenden Grund für Ausnahmen von den Grundsätzen der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit für alle Kommunalvertretungen im ganzen Landesgebiet bildet.

Hiernach hat zunächst der Antragsgegner wegen der Änderung für die ursprüngliche Bewertung der Sperrklausel maßgeblicher Umstände eine eigene Prognoseentscheidung zu treffen, der der Verfassungsgerichtshof nicht vorgreifen darf.

Der Umfang der verfassungsgerichtlichen Nachprüfbarkeit einer gesetzgeberischen Prognoseentscheidung hängt alsdann von Faktoren verschiedener Art ab, im besonderen von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der auf dem Spiele stehenden Rechtsgüter (BVerfGE 50, 290, 332 f.; Ossenbühl, Die Kontrolle von Tatsachenfeststellungen und Prognoseentscheidungen durch das Bundesverfassungsgericht, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festausgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, 1976, S. 458, 504 ff.). Inwieweit der Verfassungsgerichtshof sich hiernach auf eine Evidenz- oder eine Vertretbarkeitskontrolle zu beschränken hat oder ihm eine intensivierete inhaltliche Kontrolle obliegt, kann hier dahinstehen, da der Antragsgegner bislang keine als Gegenstand gerichtlicher Prüfung in Betracht kommende neue Prognoseentscheidung getroffen hat.

3. Auch wenn der Gesetzgeber das Weiterbestehen eines zwingenden Grundes für die bisherige Durchbrechung des Rechts auf Chancengleichheit bejaht, steht es ihm, wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung darlegt, "grundsätzlich frei, auf eine Sperrklausel zu verzichten, deren Höhe herabzusetzen oder andere geeignete Maßnahmen zu ergreifen" (BVerfGE 82, 322, 338 f.; 1, 208, 256; 6, 84, 95; 51, 222, 237).

IV.

Einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 3 GG wegen der Herleitung einer gesetzgeberischen Überprüfungspflicht aus dem Recht auf Wahlgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien bedarf es nicht. Der Verfassungsgerichtshof weicht mit der hier vorgenommenen Auslegung des Rechts auf Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien nicht von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts oder anderer Landesverfassungsgerichte zu diesem Grundsatz ab. Vielmehr wird die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wie sie zuletzt in BVerfGE 82, 322 entfaltet wurde, angewendet und fortentwickelt. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Januar 1957 (BVerfGE 6, 104) beruhte auf Umständen, die sich durch die Neugestaltung der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung wesentlich geändert haben. Im übrigen legt der Verfassungsgerichtshof bei der Interpretation des Art. 21 Abs. 1 GG iVm Art. 1 Abs. 1 LV nicht eine Bestimmung des Grundgesetzes aus. Soweit Vorschriften des Grundgesetzes in die Landesverfassung übernommen werden, sind sie Bestimmungen der Landesverfassung und als solche eigenständig vom Verfassungsgerichtshof auszulegen und anzuwenden (vgl. VerfGH NW, NWVBl. 1992, 275, 277 = DÖV 1992, 968, 970; BVerfG, NVwZ 1994, 58 und 59; wohl a. A. in bezug auf Art. 21 Abs. 1 GG: Pestalozza, a. a. O., S. 228).

V.

Ausnahmsweise ist in diesem Fall die Anordnung gemäß § 54 Abs. 4 VerfGHG gerechtfertigt, daß die notwendigen Auslagen der

Antragstellerin nach dem Gewicht ihres Obsiegens, d. h. zu einem Drittel, zu erstatten sind. Sie hat durch ihren Antrag zur Klärung einer wesentlichen verfassungsrechtlichen Frage und zur Fortentwicklung der bisherigen Rechtsprechung zu den Grundsätzen der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien beigetragen. Sie kann nicht wie der Antragsgegner, und wie es in der Regel bei Organstreitverfahren der Fall ist, die für die Führung des Rechtstreits erforderlichen Aufwendungen aus Mitteln öffentlicher Haushalte bestreiten. Der Verfassungsgerichtshof ordnet daher eine teilweise Erstattung der notwendigen Auslagen an (§ 54 Abs. 4 VerfGHG; zum Maßstab bei der Bejahung eines Ausnahmefalls: BVerfGE 44, 125, 166 f.; BVerfGE 82, 322, 351).

Dr. Dr. h .c. Palm

Dr. Laum

Dr. Franzke

Prof.Dr.Dres.h.c.Stern

Prof.Dr.Schlink

Pottmeyer

Dr.Brossok