

L e i t s ä t z e :

1. Findet die Weigerung des Gesetzgebers, in einer bestimmten Weise tätig zu werden, in einem Gesetzgebungsakt Ausdruck, beginnt die Antragsfrist des § 44 Abs. 3 VerFGHG (erst) mit Verkündung des Gesetzes.
2. Die 5 v. H.-Sperrklausel in § 7 b Abs. 4 LVerbO ist für die Wahlen im Jahre 1999 zu überprüfen.

Urteil des VerFGH NW vom 21. November 1995 - VerFGH 21/94 -

Art. 21 Abs. 1, 3 Abs. 1 GG, Art. 1 Abs. 1, 4 Abs. 1 LV, § 44 VerFGHG NW, § 7 b LVerbO.



**VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN**

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am: 21. November 1995
Bürmann
Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

- VerFGH 21/94 -

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

der

- Verfahrensbevollmächtigter:

Antragstellerin,

g e g e n

den

Antragsgegner,

w e g e n der 5 v. H.-Sperrklausel in § 7 b Abs. 4 der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung vom

29. September 1995

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bertrams,

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Dr. h. c. Palm,

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Laum,

Professor Dr. Dres. h. c. Stern,

Professor Dr. Schlink,

Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht Pottmeyer,

Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Brossok

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. 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 der Landschaftsverbandsordnung NW durch das Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 (GV NW S. 270) die unveränderte Aufrechterhaltung der Sperrklausel in § 7 b Abs. 4 der Landschaftsverbandsordnung NW im Hinblick auf die Bildung der Landschaftsversammlungen im Zusammenhang mit den 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 des § 7 b Abs. 4 der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen - LVerbO - in der Neubekanntmachung der LVerbO vom 14. Juli 1994 (GV NW S. 658) aufzuheben, zumindest abzumildern, wenigstens aber zu überprüfen.

I.

§ 7 b LVerbO in der zitierten Neubekanntmachung sieht hinsichtlich der Bildung der Landschaftsversammlung vor:

" (1) Die Vertretungen der Mitgliedskörperschaften wählen innerhalb von sechs Wochen nach ihrer Wahl die Mitglieder der Landschaftsversammlung. Jedes Mitglied der Vertretung einer Mitgliedskörperschaft hat zwei Stimmen, eine Erststimme für die Wahl der auf die Mitgliedskörperschaft entfallenden Mitglieder und Ersatzmitglieder sowie eine Zweitstimme für die Wahl der für das Gebiet des Landschaftsverbandes aufgestellten Reserveliste einer Partei oder Wählergruppe. Wählbar sind die Mitglieder der Vertretungen und die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Mitgliedskörperschaften sowie der kreisangehörigen Gemeinden. Über die Reservelisten sind auch auf Reservelisten für die allgemeinen Wahlen zu den Vertretungen der Mitgliedskörperschaften benannte Bewerber wählbar. Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes des Landschaftsverbandes dürfen nicht Mitglieder der Landschaftsversammlung oder eines Fachausschusses sein; diese Einschränkung gilt nicht für Inhaber eines Ehrenamtes.

(2) Auf jede Mitgliedskörperschaft entfällt bis zu einer Einwohnerzahl von 75.000 ein Mitglied. Für jede weiteren 75.000 Einwohner sowie für eine Resteinwohnerzahl von mehr als 40.000 ist je ein weiteres Mitglied zu wählen. Ist nur ein Mitglied zu wählen, so darf nur ein Mitglied der Vertretung gewählt werden. Gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält. Bei Stimmgleichheit entscheidet das vom Vorsitzenden der Vertretung zu ziehende Los. Sind mehrere Mitglieder zu wählen, so dürfen nicht mehr Beamte, Angestellte und Arbeiter als Mitglieder der Vertretung gewählt werden. Es findet eine Listenwahl nach dem Höchstzahlverfahren d'Hondt statt. Bei gleicher Höchstzahl entscheidet über die Zuteilung des letzten Sitzes das vom Vorsitzenden der Vertretung zu ziehende Los. Für jedes zu wählende Mitglied wird zugleich ein Ersatzmitglied gewählt.

(3) Bei der Wahl der Reservelisten kann die Zweitstimme für eine Liste oder nur für einen einzelnen Bewerber einer Liste abgegeben werden. Die Zahl der auf die einzelnen Bewerber in der Reserveliste entfallenen Zweitstimmen bestimmt die Reihenfolge der Wahl aus der Reserveliste. Die übrigen Bewerber folgen in der Reihenfolge der Liste.

(4) Entspricht die Sitzverteilung in der Landschaftsversammlung aufgrund des Erststimmenergebnisses (Absatz 2) nicht dem Ergebnis, das sich bei einer Sitzverteilung nach dem Höchstzahlverfahren d'Hondt auf der Grundlage der von den Parteien und Wählergruppen bei den letzten allgemeinen Wahlen zu den Vertretungen der Mitgliedskörperschaften erzielten gültigen Stimmen ergeben würde, so ist eine neue Ausgangszahl für die Verteilung weiterer Sitze (Verhältnisausgleich) zu bilden. Dazu wird die Zahl der nach Absatz 2 errungenen Sitze derjenigen Partei oder Wählergruppe, die das günstigste Verhältnis der Sitze zu der auf sie entfallenen Stimmenzahl erreicht hat, mit der Gesamtzahl der gültigen Stimmen vervielfältigt und durch die Stimmenzahl dieser Partei oder Wählergruppe geteilt. Aufgrund der neuen Ausgangszahl werden für die Parteien und Wählergruppen nach dem Höchstzahlverfahren d'Hondt neue Zuteilungszahlen errechnet und ihnen die an diesen Zahlen noch fehlenden Sitze aus den Reservelisten in der sich nach Absatz 3 ergebenden Reihenfolge zugewiesen. Dabei werden Bewerber, die bereits nach Absatz 2 gewählt worden sind, nicht berücksichtigt. Bei den Berechnungen nach den Sätzen 1 bis 3 bleiben die Stimmenzahlen solcher Parteien oder Wählergruppen außer Betracht, die nicht mindestens 5 vom Hundert der bei den letzten allgemeinen Wahlen zu den Vertretungen der Mitgliedskörperschaften insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen erzielt haben oder für die keine Reserveliste eingereicht worden ist. Sie nehmen am Verhältnisausgleich nicht teil.

(5) Die Reservelisten sind von den für das Gebiet der Landschaftsverbände zuständigen Landesleitungen der Parteien und Wählergruppen, die in mindestens einer der Vertretungen der Mitgliedskörperschaften vertreten sind, bis zum 22. Tag nach dem Wahltag der allgemeinen Kommunalwahlen dem Direktor des Landschaftsverbandes einzureichen. Dieser leitet nach Zulassung je eine Ausfertigung der Reservelisten den Vertretungen der Mitgliedskörperschaften unverzüglich zu. Als Bewerber kann in einer Reserveliste nur benannt werden, wer in einer Mitglieder- oder Vertreterversammlung der Partei oder Wählergruppe des Wahlgebietes hierzu gewählt worden ist.

(6) Scheidet ein mit Erststimmen gewähltes Mitglied aus der Landschaftsversammlung aus, so rückt das für diesen Fall gewählte Ersatzmitglied nach. Scheidet auch das nachgerückte Mitglied aus, so ist, falls es für eine Partei oder Wählergruppe aufgestellt war, sein Nachfolger aus der Reserveliste dieser Partei oder Wählergruppe in der sich nach Absatz 3 ergebenden Reihenfolge zu berufen. Das gleiche gilt, wenn ein aus der Reserveliste gewähltes Mitglied aus der Landschaftsversammlung ausscheidet. Der Direktor des Landschaftsverbandes stellt den Nachfolger fest und macht dies öffentlich bekannt.

(7) Werden Mitgliedskörperschaften, kreisangehörige Gemeinden oder ihre Vertretungen aufgelöst oder wird eine kreisfreie Stadt in einen Kreis eingegliedert, so gelten die Mitglieder der Vertretungen und die Beamten, Angestellten und Arbeiter bis zum Zusammentritt der im jeweils betroffenen Gebiet neu zu wählenden Vertretung als wählbar gemäß Absatz 1. Entsprechendes gilt im Falle einer Wiederholungswahl.

(8) Finden in einer Mitgliedskörperschaft Wiederholungswahlen im ganzen Wahlgebiet statt oder wird im Laufe der allgemeinen Wahlzeit die Vertretung einer Mitgliedskörperschaft neu gewählt, so sind

- a) die mit Erststimmen in dieser Mitgliedskörperschaft gewählten Mitglieder und Ersatzmitglieder neu zu wählen,
- b) die Sitze nach Absatz 4 unter Berücksichtigung der bei der Wiederholungswahl oder bei der Neuwahl erzielten gültigen Stimmen neu zu errechnen und zuzuweisen.

Soweit Mitglieder neu zu wählen oder Sitze neu zu errechnen und zuzuweisen sind, verlieren die bisherigen Mitglieder ihren Sitz spätestens im Zeitpunkt der Neuwahl oder im Zeitpunkt der Neuzuweisung.

(9) Die Wahlzeit der Landschaftsversammlung endet mit dem Ablauf der allgemeinen Wahlzeit der Mitgliedskörperschaften."

Die Grundsätze über die Bildung der Landschaftsversammlung einschließlich der 5 v. H.-Klausel wurden bereits durch Art. IV des Gesetzes zur Änderung des Gemeindewahlgesetzes sowie einiger Bestimmungen des kommunalen Verfassungsrechts vom 9. Juni 1954 (GV NW S. 219) als § 7 a in die Landschaftsverbandsordnung vom 12. Mai 1953 (GV NW S. 271) eingefügt. Durch Art. III des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und

anderer Kommunalverfassungsgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen vom 29. Mai 1984 (GV NW S. 314) erhielt § 7 a LVerbO eine mit dem zitierten § 7 b inhaltlich identische Fassung. Mit dem Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 (GV NW S. 270) änderte der Antragsgegner unter anderem eine Reihe von Bestimmungen der Landschaftsverbandsordnung; § 7 a LVerbO wurde - inhaltlich unverändert - als § 7 b übernommen. Das Änderungsgesetz vom 17. Mai 1994, verkündet am 4. Juli 1994 (GV NW S. 270), trat im wesentlichen am 17. Oktober 1994, einen Tag nach den Gemeinderats- und Kreistagswahlen, in Kraft (Art. IX Abs. 1).

II.

Die Antragstellerin hat am 14. November 1994 das vorliegende Organstreitverfahren eingeleitet.

Sie beantragt,

1. festzustellen, daß der Antragsgegner die Rechte 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 Landesverfassung NW verletzt hat, indem er es unterlassen hat, bei der Änderung der Landschaftsverbandsordnung NW durch das Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 (GV NW S. 270) die verfassungswidrige 5 v. H.-Sperrklausel des § 7 b Abs. 4 Landschaftsverbandsordnung in der Neufassung der Landschaftsverbandsordnung vom 14. Juli 1994 (GV NW, S. 658) aufzuheben,
2. hilfsweise, die Sperrklausel abzumildern,
3. äußerst hilfsweise, die Sperrklausel zu überprüfen.

Zur Begründung macht die Antragstellerin im wesentlichen geltend:

Der Antrag zu 1. sei zulässig, insbesondere sei die Frist des § 44 Abs. 3 VerfGHG gewahrt. Der Fristlauf beginne erst mit Verkündung des Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 4. Juli 1994. Vor Verkündung eines Gesetzes entfalte dieses keine Wirkung.

Der Antrag zu 1. sei auch begründet. Die Antragstellerin werde durch die beanstandete 5 v. H.-Sperrklausel in ihrem Recht auf Gleichheit der Wahl und Chancengleichheit im politischen Wettbewerb verletzt. Derzeit habe sie keinen Sitz in der rheinischen Landschaftsversammlung inne. Ohne die Sperrklausel des § 7 b Abs. 4 LVerbO stünden ihr sechs Sitze zu. Im Rahmen der grundlegenden Umgestaltung des Kommunalrechts durch das Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 habe der Antragsgegner die Sperrklauseln aufheben müssen. Wie insbesondere die langjährige kommunale Wahlpraxis in Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen zeige, werde die Funktionsfähigkeit kommunaler Organe auch ohne Sperrklausel nicht beeinträchtigt. Bei den Wahlen zur Landschaftsversammlung werde überdies die 5 v. H.-Sperrklausel doppelt angewandt. Die Mitglieder der Landschaftsversammlung würden von den Vertretungen der Mitgliedskörperschaften gewählt, so daß insoweit zunächst die 5 v. H.-Sperrklausel des § 33 Abs. 1 KWG Anwendung finde. § 7 b Abs. 4 Satz 5 LVerbO sehe eine weitere 5 v. H.-Sperrklausel vor, die sich ebenfalls an den gültigen Wählerstimmen der Kommunalwahl ausrichte. Aufgrund der doppelten Anwendung der 5 v. H.-Klausel liege die Sperrwirkung über 5 v. H.. Zu berücksichtigen sei ferner das vom Landesgesetzgeber durch Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 neu geschaffene Fraktionsrecht. Mit dem in die Landschaftsverbandsordnung neu eingefügten § 16 a sei ein Fraktionsstatus geschaffen worden, der eine wesentliche Änderung der Verfassung der Landschaftsverbandsordnung bedeute und den Antragsgegner hätte veranlassen müssen, die 5 v. H.-Sperrklausel aufzuheben. Das neue Fraktionsrecht sichere eine volle Funktionsfähigkeit der Landschaftsversammlung; einer zusätzlichen Absicherung durch Sperrklauseln bedürfe es nicht mehr.

Der Antragsgegner beantragt,

die Anträge zurückzuweisen.

Er ist der Auffassung, die Anträge seien wegen Versäumung der Ausschlußfrist des § 44 Abs. 3 VerfGHG unzulässig. Die Frist beginne mit der Beschlußfassung des Gesetzgebers über das Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung am 6. Mai 1994. Zu

diesem Zeitpunkt sei eindeutig erkennbar gewesen, daß der Gesetzgeber der geltend gemachten Handlungspflicht nicht nachkommen würde. Im übrigen hätte die Antragstellerin durch ihre im Landtag vertretenen Abgeordneten bzw. durch ihre Fraktion zumindest das von ihr verfolgte Ziel einer Überprüfung der 5 v. H.-Sperrklausel durch eine entsprechende parlamentarische Initiative erreichen können.

Jedenfalls seien die Anträge unbegründet. Eine Pflicht zur Überprüfung der 5 v. H.-Klausel im Kommunalwahlgesetz habe der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 29. September 1994 deshalb bejaht, weil sich die Umstände in Nordrhein-Westfalen durch die Änderung der Kommunalverfassung (insbesondere Verlagerung der Wahl des Hauptverwaltungsbeamten vom Rat bzw. Kreistag auf die Bürger) mit Wirkung vom 17. Oktober 1994 wesentlich geändert hätten. Eine derartige wesentliche Änderung habe die Landschaftsverbandsordnung nicht erfahren. Die eingefügte Bestimmung des § 16 a (Fraktionen) stelle keine grundlegende materiell-rechtliche Änderung gegenüber dem alten Rechtszustand dar.

Die Landesregierung ist dem Verfahren nicht beigetreten.

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

B.

Die Anträge sind insoweit zulässig, als sie gegen ein gesetzgeberisches Unterlassen des Antragsgegners im Hinblick auf die Bildung der Landschaftsversammlungen im Jahre 1999 gerichtet sind. Soweit die Antragstellerin ein für die Bildung der Landschaftsversammlungen im Jahre 1994 bedeutsames Verhalten rügt, sind sie wegen Fristversäumnis unzulässig.

I.

Die Anträge 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). Der Landtag, dem

die Antragstellerin gesetzgeberisches Unterlassen trotz bestehender Handlungspflicht vorwirft, ist einer der in § 43 VerfGHG vorgesehenen möglichen Antragsgegner.

II.

Die Antragstellerin ist gemäß § 44 Abs. 1 VerfGHG 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., 1984, S. 307 m. w. N.). Dies folgt aus Art. 21 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 85, 264, 312) 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 ist gemäß Art. 4 Abs. 1 LV 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-, Landtags- und Kommunalwahlen (zu letzteren vgl. BVerfGE 6, 367, 372 ff.; 13, 1, 9 f.; VerfGH NW, NWVBl. 1994, 453, 454) geltend machen, sondern auch hinsichtlich der Beteiligung an Wahlen zu den Vertretungsorganen höherer Kommunalverbände, in denen die Parteien mitzuwirken berufen sind.

Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, daß aus dem 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 5 v. H.-Sperrklausel in § 7 Abs. 4 Satz 5 LVerbO folgt (vgl. zum nordrhein-westfälischen Kommunalrecht VerfGH, aaO.).

III.

Die Antragstellerin hat den Antrag auf Einleitung eines Organstreitverfahrens nur insoweit rechtzeitig gestellt, als es um ein gesetzgeberisches Unterlassen im Hinblick auf die Bildung der Landschaftsversammlungen im Jahre 1999 geht. Im übrigen ist der Antrag verspätet; hinsichtlich eines für die Bildung der Landschaftsversammlungen im Jahre 1994 bedeutsamen Handelns oder Unterlassens des Antragsgegners ist die Antragsfrist sechs 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).

§ 44 Abs. 3 VerfGHG bezieht das Fristerfordernis ausdrücklich auch auf ein Unterlassen als Angriffsziel eines Organstreits. Wird ein Unterlassen des Gesetzgebers als Rechtsverletzung geltend gemacht, beginnt die Frist zur Erhebung der Organklage, wenn eindeutig erkennbar ist, daß der Gesetzgeber das von ihm verlangte Handeln nicht erfüllen wird. Für den Fristbeginn ist an ein objektiv faßbares, hinreichend deutliches Verhalten des handlungspflichtigen Verfassungsorgans anzuknüpfen (VerFGH NW, NWVBl. 1994, 453, 455; ferner BVerfG, NJW 1995, 2775 für die vergleichbare Vorschrift des § 64 Abs. 3 BVerfGG).

Danach 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 Bildung der Landschaftsversammlungen im Jahre 1994 bezieht. Die Frist begann insoweit am 17. Juni 1993

und war bei Antragstellung am 14. November 1994 abgelaufen. 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 nicht mehr im Hinblick auf die im Zusammenhang mit den Kommunalwahlen von 1994 zu bildenden Landschaftsversammlungen mit der 5 v. H.-Klausel des § 7 b Abs. 4 Satz 5 LVerbO befassen wollte.

Das Wahlrechtsänderungsgesetz vom 8. Juni 1993 sieht zwar keine Änderung der Landschaftsverbandsordnung vor, enthält aber in seinem Art. 3 in 39 Ziffern eine umfassende Novellierung des Kommunalwahlgesetzes. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 29. September 1994 (NWVBl. 1994, 453, 455) zur Sperrklausel in § 33 Abs. 1 KWG bereits dargelegt, daß in Anbetracht der zeitlichen Nähe zu den Kommunalwahlen 1994 und der damit anstehenden Wahlvorbereitungen zu erwarten war, daß der Gesetzgeber, hätte er die Sperrklausel in § 33 Abs. 1 KWG für überprüfungsbedürftig gehalten, sich bei diesem Gesetzgebungsvorhaben im Jahre 1993 damit befaßt hätte. Nichts anderes gilt für die Sperrklausel bei einem Verhältnisausgleich in § 7 b Abs. 4 LVerbO. Die Landschaftsverbandsordnung ist vom Gesetzgeber stets als Teil der Kommunalverfassung verstanden und bei Änderungen der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und des Kommunalwahlgesetzes mit in den Blick genommen worden (vgl. z. B. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Gemeindewahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Gemeindewahlgesetz) sowie einiger Bestimmungen des kommunalen Verfassungsrechts vom 9. Juni 1954, GVBl. 219; Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung, der Landschaftsverbandsordnung und des Gesetzes betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vom 27. Juni 1978, GVBl. S. 268; Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und andere Kommunalverfassungsgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen vom 29. Mai 1984, GVBl. S. 314; Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994, GVBl. S. 270). Die Bildung der Landschaftsversammlungen steht zudem in einem unmittelbaren zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit den Kommunalwahlen, da die Wahl der

Mitglieder der Landschaftsversammlung innerhalb von sechs Wochen nach den Kommunalwahlen durchzuführen und dem Verhältnisausgleich nach § 7 b LVerbO das Kommunalwahlergebnis zugrundelegen ist. Wenn angesichts dieser Verknüpfung der Antragsgegner sich anlässlich der umfassenden Novellierung des Kommunalwahlrechts nicht mit der Regelung des § 7 b LVerbO befaßt hat, gab er zu erkennen, daß er mit dieser Novelle die nächsten, 1994 anstehenden Kommunal- und Landschaftsversammlungswahlen abschließend regeln wollte und insoweit keinen weiteren Handlungsbedarf sah. Die noch anstehenden gesetzgeberischen Beratungen der Kommunalverfassungsreform ließen keine Sinnesänderung erwarten, da dadurch erst die Kommunalwahlen von 1999 berührt werden sollten.

Dem steht nicht entgegen, daß mit der Kommunalverfassungsreform die bereits ab 17. Oktober 1994 geltende (vgl. Art. IX Abs. 1 des Änderungsgesetzes vom 17. Mai 1994, GVBl. S. 270), den Status der Fraktionen regelnde Vorschrift des § 16 a LVerbO eingefügt worden ist. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin ist mit dieser Vorschrift nicht das Fraktionsrecht neu gestaltet und die Frage des Wahlrechts erneut aufgeworfen worden. Der Gesetzgeber hat insoweit im wesentlichen lediglich redaktionelle Änderungen vorgenommen, indem er die bisherige Regelung über die Bildung von Fraktionen in § 8 Abs. 3 LVerbO sowie die zugehörige Überschrift aufgehoben und in einen eigenständigen § 16 a überführt hat. Alle sonstigen von der Antragstellerin erwähnten Vorschriften, in denen die Befugnisse der Fraktionen normiert werden (§ 8 Abs. 2, § 9 Abs. 2, § 10 Abs. 4, § 12 Abs. 3, § 13 Abs. 3, § 13 Abs. 4, siehe ferner § 14 Abs. 1 LVerbO) sind bereits durch Art. III Nr. 2 und 3 des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen vom 29. Oktober 1974 (GVBl. S. 1050) bzw. durch Art. III Nr. 3, 5 f. und 8 f. des 2. Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 15. Mai 1979 (GVBl. S. 408) in die LVerbO eingefügt worden. Mit dem Änderungsgesetz vom 17. Mai 1994 (aaO) war daher eine maßgebliche Änderung, die eine neue Frist hätte in Gang setzen können, nicht verbunden.

2. Die Antragstellerin hat mit der am 14. November 1994 bei Gericht eingegangenen Organklage die Frist des § 44 Abs. 3 VerfGHG hingegen insoweit gewahrt, als sie ein Unterlassen des Antragsgegners im Hinblick auf die Bildung der Landschaftsversammlungen im Jahre 1999 beanstandet. Fristbeginn war insoweit die Verkündung des Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 4. Juli 1994 (S. 270), mit dem u. a. die Landschaftsverbandsordnung geändert worden ist. Der Landtag hat mit dem Gesetz die Gemeindeordnung, die Kreisordnung und die Landschaftsverbandsordnung einer umfassenden Revision unterzogen, eine inhaltliche Änderung der Wahlgrundsätze zur Bildung der Landschaftsversammlung in § 7 b LVerbO aber gleichwohl nicht vorgenommen. Dies mußte dahin verstanden werden, daß er an den Wahlgrundsätzen, insbesondere an der 5 v. H.-Klausel, festhalten wollte. Entgegen der Auffassung des Antragsgegners begann die Frist nicht bereits mit Abschluß der 3. Lesung am 6. Mai 1994. Findet die Weigerung des Gesetzgebers, in einer bestimmten Weise tätig zu werden, in einem Gesetzgebungsakt Ausdruck, beginnt die Antragsfrist (erst) mit Verkündung des Gesetzes. Erst in der Verkündung liegt die nach der Verfassung vorgeschriebene Entäußerung des Gesetzeswillens, die eine umfassende Kenntnisnahme für jedermann ermöglicht. Die Verkündung des Gesetzes stellt den für die Fristberechnung notwendigen eindeutigen Anknüpfungspunkt für gesetzgeberisches Handeln oder Unterlassen dar.

IV.

Für die auf die Wahlen im Jahre 1999 bezogenen Anträge fehlt der Antragstellerin nicht das Rechtsschutzbedürfnis.

1. Die Anträge sind nicht deshalb unzulässig, weil die Antragstellerin zur Verfolgung ihres Ziels durch ihre im Landtag vertretenen Abgeordneten bzw. durch ihre Fraktion in der 12. Legislaturperiode keine entsprechende parlamentarische Initiative entwickelt hat. Der Organstreit ist gegenüber dieser Möglichkeit nicht subsidiär. Der Verfassungsgerichtshof hat auf einen ihm angetragenen Organstreit hin 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).

2. Das Rechtsschutzbedürfnis fehlt auch nicht insoweit, als mit dem Antrag zu 3. die unterlassene Überprüfung der Sperrklausel durch den Antragsgegner gerügt wird, nachdem der Verfassungsgerichtshof mit Urteil vom 29. September 1994 (NWVBl. 1994, 453) festgestellt hat, daß die unveränderte Aufrechterhaltung der 5 v. H.-Sperrklausel in § 33 Abs. 1 KWG für die Kommunalwahlen im Jahre 1999 zu überprüfen ist. Zum einen bezieht sich die Entscheidung vom 29. September 1994 auf einen anderen Streitgegenstand, auch wenn die 5 v. H.-Sperrklauseln im Kommunalwahlgesetz und in der Landschaftsverbandsordnung in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen. Zum anderen sieht sich der Antragsgegner aufgrund der Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs im vorgenannten Urteil bislang nicht veranlaßt, auch die 5 v. H.-Klausel des § 7 b Abs. 4 LVerbO zu überprüfen. In seiner am 16. Februar 1995 beschlossenen Stellungnahme zum vorliegenden Verfahren (Landtags-Drucksache 11/8443 und Plenarprotokoll des Landtags NW 11/156, S. 19674) wird eine Pflicht zur Überprüfung der Sperrklausel in der Landschaftsverbandsordnung vielmehr ausdrücklich verneint.

C.

Die Anträge zu 1. und 2. sind, soweit über sie in der Sache noch zu entscheiden ist, unbegründet. Der Antrag zu 3. 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 i. V. m. 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 § 7 b Abs. 4 Satz 5 LVerbO im Hinblick auf die Bildung der Landschaftsversammlungen im Jahre 1999 zu überprüfen. Eine Verletzung dieser Rechte kann der Verfassungsgerichtshof derzeit deshalb nicht feststellen, weil bis

zu den Wahlen im Jahre 1999 noch hinreichend Zeit zur Überprüfung der im übrigen insgesamt unübersichtlichen und wenig klaren Regelung in § 7 b LVerbO verbleibt.

1. Das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb folgt, wie schon im Rahmen der Zulässigkeit näher dargelegt (dort II.), aus dem auch als Landesverfassungsrecht geltenden Art. 21 Abs. 1 GG i. V. m. 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). Diese Grundsätze erfordern im Verhältniswahlssystem grundsätzlich, jeder Wählerstimme den gleichen Erfolgswert beizumessen. Regelt der Gesetzgeber den Bereich der politischen Willensbildung bei Wahlen oder ähnlichen Verfahren 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. Differenzierungen 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 des zu wählenden Organs angesehen worden (BVerfGE 82, 322, 337 f.; 51, 222, 236).

Auch wenn eine zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Vertretung normierte Sperrklausel bei ihrer Einführung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden gewesen sein sollte, 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, 222, 236; 82, 322, 338 f.). Demgemäß hat der Wahlgesetzgeber die Pflicht, eine einmal erlassene Sperrklausel unter Kontrolle zu halten. Er muß prüfen, ob die Verhältnisse, deretwegen die Sperrklausel für erforderlich gehalten wurde, unverändert fortbestehen oder sich in erheblicher Weise geändert haben, und er muß ggf. die Gesetzeslage korrigieren (vgl. BVerfGE 73, 40, 94). Eine Überprüfungs- und ggf. daraus folgende Nachbesserungspflicht ist allgemein anerkannt (vgl. BVerfGE 49, 89, 130; 50, 290, 335, 377 f.; 77, 308, 334; zuletzt BVerfG, Urteil vom 4. Juli 1995 - 1 BvF 2/86 u. a. -, Urteilsabdruck S. 44 f.; 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 (vgl. zum Ganzen VerfGH, NWVBl. 1994, 453, 456 f.).

2. Mit der am 17. Oktober 1994 in Kraft getretenen Neugestaltung der Kommunalverfassung durch das Gesetz vom 17. Mai 1994 (a.a.O.) sind Umstände eingetreten, die den Antragsgegner verpflichten, die Beibehaltung der Sperrklausel in § 7 b Abs. 4 LVerbO für die Wahlen von 1999 zu überprüfen. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem mehrfach erwähnten Urteil vom 29. September 1994 zur 5 v. H.-Klausel des Kommunalwahlrechts entschieden, daß die erhebliche Beschneidung des Aufgabenkreises des Rates und des Kreistages durch Verlagerung der Aufgabe, den kommunalen Hauptwahlbeamten zu wählen, auf die Bürger, eine neue Einschätzung der Erforderlichkeit einer 5 v. H.-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht gebiete (VerfGH, NWVBl. 1994, 453, 457). Diese Überprüfungspflicht hat auch Auswirkungen auf die Frage der Aufrechterhaltung der 5 v. H.-Sperrklausel in § 7 b Abs. 4 LVerbO; denn die kommunalverfassungsrechtlichen Sperrklauseln sind stets als "Einheit" verstanden worden. So ist die 5 v. H.-Klausel in der Landschaftsverbandsordnung ohne nähere, auf Besonderheiten der Landschaftsversammlung bezogene Diskussionen entsprechend dem Kommunalwahlrecht eingeführt worden. Lediglich die zeitgleich eingeführte 5 v. H.-Klausel im Kommunalwahlrecht ist im Landtag

erörtert worden. Die Diskussionen des Gesamtkomplexes zeigen, daß der Landesgesetzgeber das Problem der 5 v. H.-Sperrklausel als eine einheitliche Fragestellung für die verschiedenen Wahlordnungen behandelt hat. Die Frage, ob und in welcher Höhe eine Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen eingeführt werden sollte, wurde nicht für die verschiedenen Wahlordnungen unterschiedlich diskutiert und beantwortet (vgl. Plenarprotokoll des Landtags NW 2/112, S. 4214 ff.). Bestand und besteht aber für den Gesetzgeber die Pflicht, die 5 v. H.-Klausel in § 33 Abs. 1 KWG im Hinblick auf die veränderte Kommunalverfassung zu überprüfen, so ist er angesichts der bislang stets als "Einheit" verstandenen 5 v. H.-Sperrklauseln in den verschiedenen kommunalverfassungsrechtlichen Wahlvorschriften auch verpflichtet, die bisherige Einheit auf ihren Fortbestand zu überprüfen. Der Gesetzgeber hat zu prüfen, ob er die "gemeindeutsche" 5 v. H.-Klausel (BVerfGE 1, 208, 210; 47, 253, 277) insgesamt aufrechterhalten, abändern oder aufheben oder unterschiedliche, an Besonderheiten der verschiedenen Wahlgremien orientierte Sperrklauseln einführen will. Da der Landtag trotz dieser Organklage bislang nicht erklärt hat, er werde im Hinblick auf die Ausführungen im Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 29. September 1994 auch die 5 v. H.-Sperrklausel des § 7 b Abs. 4 LVerbO überprüfen, das Urteil vom 29. September 1994 andererseits den Antragsgegner wegen des unterschiedlichen Streitgegenstandes auch nicht ausdrücklich hierzu verpflichtet, ist durch das Unterlassen des Gesetzgebers das Recht der Antragstellerin auf Gleichheit der Wahl und Chancengleichheit im politischen Wettbewerb unmittelbar gefährdet.

II.

Die von der Antragstellerin mit ihren Anträgen zu 1. und 2. in den zulässigen Teilen erstrebte Feststellung der Verletzung oder unmittelbaren Gefährdung des Rechts auf Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit durch Unterlassen der Aufhebung bzw. Abmilderung der 5 v. H.-Sperrklausel im Hinblick auf die Wahlen im Jahre 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. Im Hinblick auf die vom Gesetzgeber vorzunehmende Überprüfung der 5 v. H.-Klausel bedurfte es auch keines Eingehens auf die weiteren verfassungsrechtlichen Rügen der Antragstellerin.

III.

Ausnahmsweise ist die Anordnung gemäß § 54 Abs. 4 VerfGHG gerechtfertigt, daß die notwendigen Auslagen der Antragstellerin nach dem Gewicht ihres Obsiegens, d. h. hier zu einem Drittel, zu erstatten sind. Sie hat durch ihren Antrag zur Klärung einer wesentlichen verfassungsrechtlichen Frage beigetragen. Sie kann nicht wie der Antragsgegner, und wie es in der Regel bei Organstreitverfahren der Fall ist, die für die Führung des Rechtsstreits erforderlichen Aufwendungen aus Mitteln öffentlicher Haushalte bestreiten. Der Verfassungsgerichtshof ordnet daher eine teilweise Erstattung der notwendigen Auslagen an (§ 54 Abs. 4 VerfGHG; vgl. auch: BVerfGE 44, 125, 166 f.; BVerfGE 82, 322, 351).

Dr. Bertrams

Dr. Dr. h. c. Palm

Dr. Laum

Prof. Dr. Dres. h. c. Stern

Prof. Dr. Schlink

Pottmeyer

Dr. Brossok