

B e s c h l u s s

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

Antragstellerin,

g e g e n

Verfahrensbevollmächtigter des Antragsgegners zu 4.:

wegen Beschränkung des Wählers auf eine Stimme und 5 v.H.-Sperrklausel im
Landtagswahlrecht

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. B e r t r a m s ,

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Dr. h.c. B i l d a ,

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. L ü n t e r b u s c h ,

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 und

Professor Dr. T e t t i n g e r

am 28. August 2001

gemäß § 19 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14. Dezember 1989 (GV NRW S. 708) - VerfGHG -

beschlossen:

Der Antrag wird als unzulässig verworfen.

Gründe:

I.

Das Antragsbegehren richtet sich gegen Vorschriften des Landeswahlgesetzes und der Landeswahlordnung sowie deren Anwendung bei der Landtagswahl am 14. Mai 2000; gerügt wird die Verfassungswidrigkeit der 5 v.H.-Sperrklausel und der fehlenden Möglichkeit zur Abgabe einer Zweitstimme für eine Landesreserveliste.

1. Das Gesetz über die Wahl zum Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen (Landeswahlgesetz) - LWahlG - in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. August 1993 (GV NRW S. 516), geändert durch Gesetz vom 23. März 1999 (GV NRW S. 66), verbindet die relative Mehrheitswahl im Wahlbezirk mit einem Verhältnisausgleich im Wahlgebiet für die mit Landesreservelisten vertretenen politischen Parteien.

Das Land wird durch Gesetz in 151 Wahlkreise eingeteilt (§ 13 Abs. 1 LWahlG). In jedem Wahlkreis wird ein Abgeordneter mit relativer Mehrheit der Stimmen direkt gewählt (§ 14 Abs. 1, § 32 Abs. 1 LWahlG). Jeder Wähler hat eine Stimme (§ 26 Abs. 1 Satz 1 LWahlG). Zu den in den Wahlkreisen gewählten Abgeordneten treten aufgrund eines Verhältnisausgleichs grundsätzlich weitere 50 Abgeordnete aus Landesreservelisten (§ 14 Abs. 2, § 33 LWahlG). Landesreservelisten können nur von Parteien aufgestellt werden (§ 20 Abs. 1 Satz 1 LWahlG). Die Stimmen, die auf die von einer Partei aufgestellten Bewerber um ein Direktmandat entfallen, schlagen zugleich für die Reserveliste dieser Partei zu Buche; die Ergänzung durch Listenmandate erfolgt nach Maßgabe der landesweiten Stimmenanteile der Parteilisten (§ 33 Abs. 2 bis 5 LWahlG). Das geschieht in der Weise, dass die Parteien, die weniger Sitze in den Wahlkreisen errungen haben, als ihre Sitzzahl nach dem Verhält-

nisausgleich beträgt, die fehlenden Sitze aus der Reserveliste erhalten. Erringt eine Partei mehr Direktmandate, als ihr nach der auf ihre Liste entfallenen Stimmenzahl zustehen, so wird die Zahl von regulär 201 Sitzen so weit erhöht, dass die Sitzanteile der Parteien ihren Stimmenanteilen entsprechen (§ 33 Abs. 4 Satz 2 LWahlG). Parteien mit weniger als 5 v.H. der Gesamtstimmenzahl bleiben beim Verhältnisausgleich unberücksichtigt (§ 33 Abs. 2 Sätze 2 und 3 LWahlG).

Sowohl das dargestellte System einer personalisierten Verhältniswahl als auch die 5 v.H.-Sperrklausel sind Bestandteile des Landeswahlgesetzes seit dessen Ursprungsfassung vom 22. Januar 1947 (GV NRW S. 69). Das Änderungsgesetz vom 23. März 1999, durch welches das Landeswahlgesetz die für die Landtagswahl 2000 maßgebende Fassung erhielt, dehnte das Wahlrecht auf Obdachlose aus und traf neben weiteren Änderungen eine Regelung über die Zahlung von Landesmitteln an Einzelbewerber. Die Vorschriften über das Wahlsystem und die Sperrklausel blieben unberührt.

Die Landeswahlordnung (LWahlO) vom 14. Juli 1994 (GV NRW S. 548, ber. S. 964), geändert durch Verordnung vom 29. Juni 1999 (GV NRW S. 440), enthält Bestimmungen, die wie die Vorschriften über die Gestaltung der Stimmzettel und den Ablauf der Auszählung auf den vorgenannten Regelungen des Landeswahlgesetzes aufbauen. Sie trifft aber selbst keine Regelungen, die das Wahlsystem ausgestalten oder die Berücksichtigung der Stimmenanteile von Parteien einschränken.

2. Die Antragstellerin hat sich am 19. Februar 2000 als Landespartei konstituiert. Ihrem Programm zufolge sieht sie ihre politische Basis in den freien und unabhängigen Wählergemeinschaften in Nordrhein-Westfalen und verfolgt u.a. die Ziele, Staat und Wirtschaft zu entflechten, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken und die direkte Bürgerbeteiligung zu intensivieren. In ihrer Satzung vom 11. März 2000 bekundet sie den Willen, durch Teilnahme an den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen.

An der Landtagswahl 2000 nahm die Antragstellerin mit Bewerbern in 55 Wahlkreisen und mit einer Landesreserveliste teil. Ihren Antrag, sie mit ihrer Liste auch in denjenigen Wahlbezirken, in denen sie nicht mit einem Direktkandidaten vertreten

war, in die Stimmzettel aufzunehmen, hatte der Antragsgegner zu 1. zuvor unter Hinweis auf das gesetzliche Wahlsystem und die ihm entsprechenden Vorschriften über die Gestaltung der Stimmzettel abgelehnt.

3.a) Der Landesgeschäftsführer der Antragstellerin hat am 23. März 2000 für die Antragstellerin das vorliegende Verfahren eingeleitet und nachträglich klargestellt, dass es als ein gegen die Antragsgegner gerichteter Organstreit zu verstehen sei.

Einen bestimmten Antrag hat er nicht gestellt.

Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht:

Das Begehren sei zulässig. Auf Grund ihrer Stellung als Partei sei die Antragstellerin fähig, einen Organstreit zu führen. Die Antragsfrist habe sie gewahrt, da ihr die Regelungen des Landeswahlgesetzes offiziell erstmals am 21. Februar 2000 in einer Besprechung beim Antragsgegner zu 1. mitgeteilt worden seien und ihr Antrag auf landesweite Berücksichtigung ihrer Reserveliste in den Stimmzetteln erst am 3. April 2000 abschlägig beschieden worden sei.

Das Begehren sei auch begründet. Die Antragsgegner verträten ein verfassungswidriges Wahlrecht bzw. wendeten es an.

Da der Wähler nur über eine Stimme verfüge, könne er eine Partei lediglich dort wählen, wo sie Direktkandidaten aufgestellt habe. Diese Konstruktion sei undemokratisch und verletze das Recht der Parteien auf Chancengleichheit. Kleinere und neue Parteien seien schwerlich in der Lage, den Anforderungen für die flächendeckende Aufstellung von Wahlkreisbewerbern zu genügen.

Die 5 v.H.-Sperrklausel schränke das Recht auf Chancengleichheit ebenfalls massiv ein, ohne im Interesse der Funktionsfähigkeit des Landtags geboten zu sein. Im Anschluss an die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zum Kommunalwahlrecht sei es folgerichtig, auch die 5 v.H.-Sperrklausel für die Landtagswahl zu überprüfen und abzuschaffen.

b) Die Antragsgegner zu 2. und 3. beantragen in Abstimmung mit dem Antragsgegner zu 1.,

den Antrag abzulehnen.

Der Antrag sei unzulässig, zumindest soweit er sich gegen sie richte. Das gelte unabhängig davon, ob die Antragstellerin eine politische Partei und damit antragsberechtigt sei. Der Antragsgegner zu 1. gehöre schon nicht zu den möglichen Beteiligten eines Organstreitverfahrens. Bezogen auf sie - die Antragsgegner zu 2. und 3. - fehle es an einem Sachvortrag, der eine Rechtsverletzung schlüssig begründe. Die von der Antragstellerin angegriffenen Regelungen seien Bestandteile des Landeswahlgesetzes und ihnen deshalb nicht zuzurechnen. Die vom Antragsgegner zu 2. erlassene Landeswahlordnung enthalte bezogen auf den Verfahrensgegenstand nur technische Durchführungsbestimmungen ohne eigenständige Bedeutung. Der Antrag sei überdies erst nach Ablauf der sechsmonatigen Antragsfrist gestellt worden. Die letzten Änderungen des Landeswahlgesetzes und der Landeswahlordnung seien am 1. April 1999 bzw. am 2. August 1999 verkündet worden und am jeweils darauf folgenden Tag in Kraft getreten. Wann die Antragstellerin sich als Partei konstituiert habe, sei demgegenüber unerheblich.

c) Der Antragsgegner zu 4. beantragt ebenfalls,

den Antrag abzulehnen.

Auch er hält den Antrag für unzulässig und trägt dazu vertiefend vor:

Die von der Antragstellerin beanstandeten Maßgaben für die Landtagswahl ergäben sich unmittelbar aus dem Landeswahlgesetz. Gleichgültig, ob die getroffene gesetzliche Regelung oder ein Unterlassen des ändernden Gesetzgebers als Bezugspunkt des Antrags gesehen werde, habe die Antragstellerin die Antragsfrist versäumt.

Die Vorschriften über das Eine-Stimme-Wahlrecht und die 5 v.H.-Sperrklausel seien seit Jahrzehnten im Landeswahlgesetz enthalten und gälten mit ihrer Verkündung als allgemein bekannt geworden. Nicht entscheidend sei demgegenüber, wann diese

Bestimmungen die Antragstellerin aktuell betroffen hätten. Zwar habe das Bundesverfassungsgericht bezogen auf Geschäftsordnungsvorschriften den Lauf der Antragsfrist im Organstreitverfahren erst an den Zeitpunkt geknüpft, in dem diese für die Person des Antragstellers eine aktuelle rechtliche Betroffenheit auszulösen vermögen. Dieser Grundsatz lasse sich aber nicht auf den Erlass formeller Gesetze übertragen. Davon abgesehen sei die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts abzulehnen. Das Gericht setze unzulässigerweise das Bekanntwerden und das Wirksamwerden einer Norm gleich, ohne dass dies aus Gründen des Rechtsschutzes geboten sei. Überlegungen des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg, wonach das Antragsrecht einer politischen Partei in einem Wahlrechtsvorschriften betreffenden Organstreit regelmäßig erst im Zusammenhang mit der beabsichtigten Teilnahme an Wahlen entstehe, seien wegen abweichender Fassung der baden-württembergischen Fristregelung auf den Organstreit nach nordrhein-westfälischem Recht ebenfalls nicht übertragbar.

Soweit ein gesetzgeberisches Unterlassen in Rede stehe, sei schon nicht ersichtlich, woraus sich eine Handlungspflicht des Gesetzgebers ergeben sollte. Im Übrigen habe der Landesgesetzgeber mit dem Änderungsgesetz vom 23. März 1999 und damit mehr als sechs Monate vor Antragstellung klar zum Ausdruck gebracht, die angegriffenen Vorschriften des Landeswahlgesetzes nicht ändern zu wollen.

Darüber hinaus erachtet der Antragsgegner zu 4. den Antrag für unbegründet. Das in Nordrhein-Westfalen geltende Eine-Stimme-Wahlsystem entspreche dem Prinzip der Wahl- und Chancengleichheit; es vermeide Nachteile, die mit einem Zwei-Stimmensystem verbunden seien. Die 5 v.H.-Sperrklausel, die sowohl im Bundeswahlgesetz als auch in allen Landeswahlgesetzen verankert sei, beuge einer übermäßigen Parteienzersplitterung sowie den damit verbundenen Gefahren für die Funktionsfähigkeit des Parlaments vor und finde hierin nach wie vor ihre Rechtfertigung.

II.

Der Antrag ist unzulässig.

Die Antragstellerin kann als politische Partei zwar Beteiligte eines Organstreitverfahrens nach Art. 75 Nr. 2 LV, § 12 Nr. 5, §§ 43 ff. VerfGHG sein (vgl. VerfGH NRW, NWVBI. 1999, 383 m.w.N.). Es spricht aber bereits vieles dafür, dass der Antrag nicht ordnungsgemäß gestellt worden ist. Unabhängig davon scheitert seine Zulässigkeit an der mangelnden Antragsbefugnis der Antragstellerin. Ob der Antrag außerdem verfristet ist, kann danach offen bleiben.

1. Mit Rücksicht auf das Erfordernis ordnungsgemäßer Vertretung bestehen erhebliche Bedenken, ob der Antrag für die Antragstellerin wirksam anhängig gemacht worden ist.

a) Gemäß § 18 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG unterliegen die das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof einleitenden Anträge der Schriftform. Ein Antragsteller kann den Antrag entweder selbst bzw. durch seinen gesetzlichen Vertreter oder durch einen Verfahrensbevollmächtigten stellen (§ 17 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 VerfGHG); ein Zwang zur Prozessvertretung besteht nur für die mündliche Verhandlung (§ 17 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 VerfGHG). Will ein Antragsteller sich durch einen Verfahrensbevollmächtigten vertreten lassen, bedarf er dafür - abgesehen von den hier nicht einschlägigen Ausnahmen des § 17 Abs. 2 VerfGHG - eines bei einem deutschen Gericht zugelassenen Rechtsanwalts oder eines Rechtslehrers an einer deutschen Hochschule.

Neben der Prozessvertretung durch Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule sieht § 17 VerfGHG die Zulassung einer anderen Person als Beistand eines Beteiligten vor (Abs. 3 Satz 1). Er fungiert als Vertreter des Beteiligten (vgl. BVerfGE 8, 92, 94). Die Zulassung setzt einen entsprechenden Antrag voraus. Dieser muss innerhalb der Frist gestellt werden, die für die Prozesshandlung gilt, welche der vorgesehene Beistand vornimmt oder vornehmen will (vgl. BVerfGE 37, 361, 362 f.). Die Entscheidung über die Zulassung als Beistand steht im Ermessen des Verfassungsgerichtshofs. Sie setzt in subjektiver Hinsicht ein Bedürfnis des Beteiligten und in objektiver Hinsicht ihre Sachdienlichkeit voraus (vgl. Klein in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer, BVerfGG, Stand Januar 2001, § 22 Rdnr. 10; Meder in: Umbach/Clemens, BVerfGG, 1992, § 22 Rdnr. 20). Durch die Zulassung als Beistand werden vor der Zulassung vorgenommene schwebend unwirksame

Prozesshandlungen geheilt und sind als von Anfang an gültig anzusehen (vgl. Klein a.a.O., § 22 Rdnr. 10).

b) Nach diesen Grundsätzen wäre ein Organstreitverfahren für die Antragstellerin nicht ordnungsgemäß eingeleitet worden.

aa) Die per Telefax übermittelte Antragsschrift weist die Antragstellerin als Absender aus. Der Antrag sollte also als ein eigener der Antragstellerin und nicht etwa in Prozessvertretung für sie gestellt werden. Dies bestätigen auch die nachfolgenden Schriftsätze, die mit Ausnahme eines Schreibens ohne Absenderangabe und Unterschrift vom 1. April 2000 ebenfalls die Antragstellerin als Absender angeben.

Hiervon ausgehend ist die Antragstellerin bei der Einleitung des Verfahrens nicht ordnungsgemäß vertreten worden. Nach § 11 Abs. 3 Satz 2 ParteienG i.V.m. § 26 Abs. 2 BGB wird eine politische Partei gerichtlich durch ihren satzungsmäßigen Vertreter oder, wenn die Satzung keine Regelung trifft, durch den Vorstand vertreten. § 7 Abs. 2 der Satzung der Antragstellerin bestimmt, dass diese durch ihren Vorsitzenden oder einen seiner Stellvertreter gerichtlich vertreten wird. Die Antragsschrift wie auch die nachfolgenden Schriftsätze der Antragstellerin sind demgegenüber mit Ausnahme des überhaupt nicht unterzeichneten Schriftsatzes vom 1. April 2000 stets nur vom Landesgeschäftsführer unterschrieben worden. Zusätzlich enthalten die Antragsschrift und zwei der insgesamt vier nachfolgenden Schriftsätze zwar einen auf die Person des Vorsitzenden bezogenen maschinenschriftlichen Zeichnungsvermerk. Das reicht für sich genommen aber nicht, um die Schriftstücke - auch - ihm zuzurechnen. Dem Schriftformerfordernis des § 18 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG genügt grundsätzlich nur ein eigenhändig unterschriebener Schriftsatz. Die eigenhändige Unterschrift ist das im Rechtsverkehr typische Merkmal, um den Urheber eines Schriftstücks und seinen Willen, darin enthaltene Erklärungen in Verkehr zu bringen, festzustellen. Deshalb müssen bestimmende fristwahrende Schriftsätze grundsätzlich die handschriftliche Unterschrift des Berechtigten enthalten (BVerwGE 81, 32, 33; vgl. auch GmS-OGB, NJW 2000, 2340, 2341). Das Fehlen einer eigenhändigen Unterschrift schließt die Ordnungsmäßigkeit eines bestimmenden Schriftsatzes nur dann nicht aus, wenn sich aus anderen Anhaltspunkten eine vergleichbare Gewähr für die Urheberschaft und den Willen des

Urhebers ergibt, das Schriftstück in Verkehr zu bringen (BVerwGE 81, 32, 36; BVerwG, NJW 1995, 2121, 2122).

Solche Anhaltspunkte fehlen hier. Dass die Antragsschrift vom 23. März 2000 in der Absenderangabe allein die Anschrift des Vorsitzenden der Antragstellerin aufführt, lässt ebenso wenig wie der für den Vorsitzenden angebrachte maschinenschriftliche Zeichnungsvermerk einen verlässlichen Schluss auf dessen (Mit-) Urheberschaft und Übermittlungswillen zu. Dies gilt um so mehr, als die Antragsschrift in gleicher Weise wie die nachfolgend per Telefax übermittelten Schriftsätze von dem Faxgerät des Landesgeschäftsführers abgesandt worden ist. Auch der Reaktion auf die gerichtliche Anfrage vom 27. März 2000, die an den Vorsitzenden und den Landesgeschäftsführer gemeinsam gerichtet und an die Anschrift des Vorsitzenden adressiert war, kann kein hinreichend klares Bekenntnis des Vorsitzenden zur Urheberschaft der Antragsschrift entnommen werden. Die Antwort erfolgte mit Schreiben vom 29. März 2000, das wiederum nur vom Landesgeschäftsführer unterschrieben war und den Vorsitzenden lediglich in einem maschinenschriftlichen Zeichnungsvermerk benannte. Das Antwortschreiben belegt zwar, dass der Vorsitzende die Anfrage an den Landesgeschäftsführer weiterreichte. Das erlaubt aber nicht den weitergehenden Schluss, der Vorsitzende wolle sich auch den Inhalt des an dem Antrag festhaltenen Antwortschreibens zurechnen lassen.

bb) Der Vertretungsmangel, von dem hiernach auszugehen sein dürfte, ist nicht mehr behebbar.

(1) Eine ordnungsgemäße Antragstellung durch den Vorsitzenden kann nicht mehr fristwährend nachgeholt werden. Unabhängig von Fristproblemen, die sich schon für den Termin der erfolgten Antragstellung ergeben, ist die für Organstreitverfahren gemäß § 44 Abs. 3 VerfGHG geltende Antragsfrist jedenfalls heute verstrichen. Die Antragstellerin will Verhaltensweisen der Antragsgegner bei der Vorbereitung und Durchführung der Landtagswahl 2000 sowie hinsichtlich der dieser Wahl zugrunde liegenden Vorschriften angreifen. Da ihr die in Betracht kommenden Akte bei der Antragstellung bekannt waren, ist die Antragsfrist inzwischen längst abgelaufen. Ein nach Fristende für die Antragstellerin von ihrem Vorsitzenden gestellter Antrag würde

nicht auf den - möglicherweise vor Ablauf der Beschwerdefrist liegenden - Zeitpunkt des Eingangs der nur von ihrem Landesgeschäftsführer unterzeichneten Antragschrift zurückwirken (vgl. BVerfGE 8, 92, 94).

(2) Da der Landesgeschäftsführer der Antragstellerin nicht die Voraussetzungen erfüllt, die § 17 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 VerfGHG an einen Verfahrensbevollmächtigten stellt, scheidet eine Umdeutung seines Handelns für die Antragstellerin in ein - durch Vorlage einer Prozessvollmacht rückwirkend genehmigungsfähiges - Tätigwerden als ihr Verfahrensbevollmächtigter von vornherein aus (vgl. zur Genehmigung durch Erteilung einer Prozessvollmacht BVerfGE 1, 433, 436 f.; 62, 194, 200).

(3) Ist die Antragstellung nicht ordnungsgemäß erfolgt, so kommt ferner nach Lage des Falles keine Heilung dieses Mangels durch Zulassung des Landesgeschäftsführers der Antragstellerin als ihr Beistand in Betracht. Insofern ist schon zweifelhaft, ob innerhalb der Frist des § 44 Abs. 3 VerfGHG ein Antrag auf Zulassung gestellt worden ist. Ein solcher Antrag kann zwar auch konkludent gestellt werden. Der Landesgeschäftsführer der Antragstellerin wollte jedoch ersichtlich als ihr gesetzlicher Vertreter handeln. Der Wille, als Beistand zugelassen zu werden, lässt sich daraus auch bei einem Rechtsunkundigen schwerlich ableiten.

Im Übrigen wäre eine Zulassung des Landesgeschäftsführers als Beistand nicht angezeigt. Zum einen ist nicht erkennbar, warum der Vorsitzende der Antragstellerin als ihr satzungsmäßiger Vertreter den Prozess nicht selbst hätte führen sollen. Zum anderen lässt der bisherige Vortrag des Landesgeschäftsführers erkennen, dass eine Prozessführung durch ihn nicht sachdienlich wäre. Es bedurfte mehrerer gerichtlicher Verfügungen, um ihn zu Angaben zu veranlassen, die eine Zuordnung des Antragsbegehrens zu einer bestimmten Verfahrensart und die Bestimmung der Antragsgegner überhaupt erst ermöglichten. Welche Maßnahmen oder Unterlassungen angegriffen werden, ist bis heute nicht eindeutig bestimmt; ebenso bestehen weitere Unklarheiten, welchen der im Nachhinein benannten Antragsgegner die verschiedenen Verhaltensweisen zugerechnet werden sollen. Angesichts dessen spricht alles dafür, dass der Landesgeschäftsführer auch künftig nicht die Gewähr für einen sachdienlichen Vortrag bieten würde.

2. Unabhängig von der Frage ordnungsgemäßer Vertretung scheidet die Zulässigkeit des Antrags jedenfalls an der fehlenden Antragsbefugnis der Antragstellerin.

a) Nach § 44 Abs. 1 VerfGHG ist ein Antragsteller antragsbefugt, wenn er geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Den Antragsteller trifft hierbei eine Substantiierungspflicht. Er hat näher darzulegen, in welcher Maßnahme oder Unterlassung er den Verfassungsverstoß erblickt (§ 44 Abs. 2 VerfGHG); sein Sachvortrag muss außerdem eine Verletzung oder Gefährdung des ihm verfassungsrechtlich eingeräumten Rechtsstatus als möglich erscheinen lassen (vgl. BVerfGE 2, 347, 366; 70, 324, 350; VerfGH NRW, OVGE 44, 301, 304). Ganz pauschale Angaben reichen mit Blick auf den Kreis der möglichen Antragsteller eines Organstreits nicht aus. Von obersten Landesorganen und den in der Landesverfassung oder einer Geschäftsordnung mit eigenen Rechten ausgestatteten Teilen dieser Organe sowie den ihnen gleichgestellten politischen Parteien kann erwartet werden, dass sie den Angriffsgegenstand, das als verletzt erachtete Recht und die tatsächlichen Umstände, aus denen sie den Verfassungsverstoß herleiten, deutlich bezeichnen.

b) Soweit sich das Antragsbegehren gegen Maßnahmen des Gesetzgebers richtet, hat die Antragstellerin schon nicht hinreichend verdeutlicht, durch welche Gesetzgebungsakte sie ihre landesverfassungsrechtlich verbürgten Rechte auf Chancengleichheit bei Wahlen und auf Wahlgleichheit verletzt oder unmittelbar gefährdet sieht.

aa) Angriffsgegenstand im Organstreit kann nicht ein Rechtszustand, also ein erlassenes Gesetz, sondern nur das zugrundeliegende Handeln des Gesetzgebers, also der Erlass eines Gesetzes sein (vgl. Schlaich, Das Bundesverfassungsgericht, 4. Aufl. 1997, Rdnr. 85). Das ergibt sich aus dem Wortlaut des § 44 VerfGHG, der mit dem Begriff der Maßnahme auf ein Handeln abstellt. Diese Sicht entspricht zudem der Natur des Organstreits, der - auch wenn es um normative Regelungen geht - auf eine Verhaltens- und nicht auf eine Normenkontrolle gerichtet ist. Der beanstandete Gesetzgebungsakt ist deshalb vom Antragsteller konkret zu bezeichnen. Bisweilen

wird dazu die schlichte Angabe der gesetzlichen Vorschrift ausreichen. Bei älteren, häufig geänderten Gesetzen können hingegen präzisere Angaben unverzichtbar sein, um den angegriffenen Akt zweifelsfrei zu bestimmen. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn die fragliche Vorschrift selbst im Laufe der Zeit geändert worden ist. Nur wenn der angegriffene Gesetzgebungsakt konkret feststeht, lässt sich verlässlich beurteilen, ob die an sein Bekanntwerden anknüpfende Antragsfrist gemäß § 44 Abs. 3 VerfGHG gewahrt ist. Außerdem besteht ein starkes Bedürfnis für die zweifelsfreie Bestimmung dieses Akts mit Rücksicht auf das Programm der im Organstreitverfahren stattfindenden verfassungsrechtlichen Prüfung. Gesetzliche Regelungen sind häufig auf eine bestimmte, vom Gesetzgeber als fortbestehend oder künftig eintretend vorausgesetzte Situation zugeschnitten. Insofern enthalten sie prognostische Elemente. Auch Wahlrechtsbestimmungen weisen einen solchen Situationsbezug auf (BVerfGE 1, 208, 259; 82, 322, 338 f.; VerfGH NRW, OVGE 44, 301, 310). Ob die Prognose ordnungsgemäß war, ist aus der vorausschauenden Sicht des Gesetzgebers, nicht rückblickend unter Einbeziehung der tatsächlichen Entwicklung zu beurteilen (BVerfGE 25, 1, 12 f.; 30, 250, 263). Demgemäß müssen die Darlegungen des Antragstellers zur Antragsbefugnis erkennen lassen, bei welchem Gesetzgebungsakt er den geltend gemachten Verfassungsverstoß sieht.

bb) Das Antragsvorbringen wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Es bringt zwar zum Ausdruck, dass die Antragstellerin ihre Rechte durch die Regelungen im Landeswahlgesetz über die Verteilung der Landtagsmandate auf Grund nur einer Stimme des Wählers und durch die 5 v.H.-Sperrklausel verletzt sieht. Die zugrunde liegenden Gesetzgebungsakte sind aber weder in einem ausdrücklichen Antrag aufgeführt noch der Antragsbegründung mit genügender Deutlichkeit zu entnehmen. Das Landeswahlgesetz ist im Jahr 1947 zunächst als Rechtsgrundlage der ersten Landtagswahl erlassen und später in eine generelle Regelung für Landtagswahlen umgewandelt worden. Es enthielt bereits in seiner Ursprungsfassung Vorschriften, nach denen der Wähler eine Stimme hatte (§ 1 Abs. 5), in jedem Wahlkreis ein Abgeordneter mit relativer Stimmenmehrheit direkt gewählt wurde (§ 15 Abs. 1), ein Verhältnisausgleich stattfand (§ 15 Abs. 2) und Parteien mit weniger als 5 v.H. der Gesamtstimmenzahl bei diesem Ausgleich unberücksichtigt blieben (§ 35 Abs. 2 Sätze 2 und 3). Zu jener Zeit konnten sich aus der Landesverfassung keine Bindungen für den Gesetzgeber ergeben, da sie noch gar nicht in Kraft getreten war. Das

Gesetz wurde nach seinem Erlass 16-mal geändert, davon 14-mal nach Inkrafttreten der Landesverfassung am 11. Juli 1950. Von den Änderungen waren zum Teil auch die Vorschriften betroffen, die - mit wechselnder Paragraphenbezeichnung - die vorgenannten Regelungen enthielten. Angesichts dieser vielstufigen Entwicklung hin zum aktuellen Landtagswahlrecht kann es nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs sein, von Amts wegen als Angriffsgegenstände in Betracht kommende Gesetzgebungsakte ausfindig zu machen und der Prüfung zugrunde zu legen. Vielmehr wäre die Antragstellerin auf Grund ihrer Substantiierungspflicht nach § 44 Abs. 2 VerfGHG gehalten gewesen, diejenigen Akte zu benennen, durch die sie sich verletzt sieht. Dieser Pflicht hat sie nicht genügt mit der Folge, dass insoweit ihre Antragsbefugnis zu verneinen ist.

c) Die Antragsbefugnis fehlt der Antragstellerin auch, soweit sie ihre Rechte durch ein Unterlassen des Gesetzgebers verletzt erachtet, das ebenso wie gesetzgeberische Maßnahmen Gegenstand eines Organstreits sein kann (vgl. VerfGH NRW, OVG 44, 301, 305; offen gelassen für den bundesrechtlichen Organstreit in BVerfGE 92, 80, 87). Mit ihrem Vortrag, der Gesetzgeber habe aus den Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs zum Kommunalwahlrecht nicht die nötigen Konsequenzen für die Landtagswahl 2000 gezogen und im Zusammenhang damit auch das Eine-Stimme-Wahlrecht unverändert gelassen, hat die Antragstellerin die beanstandete Untätigkeit zwar den Anforderungen des § 44 Abs. 2 VerfGHG entsprechend zeitlich und gegenständlich eingegrenzt. Ihr Vorbringen reicht aber nicht aus, um eine Verletzung oder unmittelbare Gefährdung ihrer verfassungsrechtlich verbürgten Rechte durch das Untätigbleiben des Gesetzgebers schlüssig darzutun.

Untätigkeit steht positivem Tun auch im Organstreit nur dann gleich, wenn eine Rechtspflicht zum Handeln besteht (BVerfGE 96, 264, 277). Die tatsächlichen Voraussetzungen einer solchen Pflicht hat die Antragstellerin nicht substantiiert dargelegt.

aa) Gesetzliche Bestimmungen, die auf bestimmte Verhältnisse bezogen sind, hat der Gesetzgeber unter Kontrolle zu halten. Ihn trifft eine Überprüfungs- und gegebenenfalls aus der Überprüfung folgende Nachbesserungspflicht (BVerfGE 49, 89, 130; 77, 308, 334; VerfGH NRW, OVG 44, 301, 310; VerfGH NRW, NWVBl. 1999, 383,

384). Eine Pflicht zur Überprüfung hat der Verfassungsgerichtshof in seinen beiden vorgenannten Entscheidungen namentlich für eine bei ihrem Erlass mit der Landesverfassung im Einklang stehende wahlrechtliche Sperrklausel anerkannt. Denn die Vereinbarkeit einer Sperrklausel mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl und dem Recht auf Chancengleichheit der Parteien kann - wie bereits angesprochen - nicht ein für alle Mal abstrakt, sondern nur jeweils situationsbezogen beurteilt werden. Demgemäß hat der Wahlgesetzgeber die Pflicht zu prüfen, ob die Verhältnisse, derentwegen eine Sperrklausel bei Erlass des Wahlgesetzes für erforderlich gehalten wurde, unverändert fortbestehen oder sich in erheblicher Weise geändert haben. Gefordert ist allerdings keine fortlaufende Kontrolle durch den Gesetzgeber; die Überprüfungspflicht konkretisiert sich erst dann, wenn eindeutig erkennbar wird, dass die Aufrechterhaltung der Sperrklausel der Kontrolle bedarf (VerfGH NRW, OVGE 44, 301, 310).

Entsprechend diesen Voraussetzungen der Überprüfungspflicht erfordert die aus § 44 Abs. 1 VerfGHG abzuleitende Substantiierungspflicht nähere Angaben zu den Umständen, welche die Überprüfungsbedürftigkeit ausgelöst haben sollen (so auch LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 14. Dezember 2000 - LVerfG 4/99 -, S. 20 des amtlichen Umdrucks).

bb) Derartige Umstände hat die Antragstellerin nicht substantiiert dargetan.

Das gilt zunächst für die beanstandeten Vorschriften über die Beschränkung des Wählers auf eine Stimme. Die Antragstellerin hat mit keinem Wort ausgeführt, inwiefern neue Entwicklungen Anlass gegeben haben könnten, die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung nachträglich in Zweifel zu ziehen.

Aber auch bezogen auf die Sperrklausel lässt sich dem Vortrag der Antragstellerin keine wesentliche Veränderung der Verhältnisse entnehmen. Sie leitet eine Überprüfungspflicht des Gesetzgebers allein aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zur Sperrklausel im Kommunalwahlrecht ab (vgl. VerfGH NRW, OVGE 44, 301, 308 ff.; VerfGH NRW, NWVBl. 1996, 58, 60 f.; VerfGH NRW, NWVBl. 1999, 383, 384 ff.). Dabei geht sie nicht ansatzweise auf die Frage ein, ob die vom Verfassungsgerichtshof für jenen Regelungskomplex als maßgeblich angesehene Entwick-

lung der Verhältnisse auf der Ebene der Landtagswahlen eine Entsprechung findet. Tatsächlich fehlt es an einer parallel verlaufenen Entwicklung. Die Überprüfungsbedürftigkeit der Sperrklausel im Kommunalwahlrecht ergab sich aus der Neugestaltung der Kommunalverfassung, durch die der Aufgabenkreis der kommunalen Vertretungskörperschaften wesentlich beschnitten wurde; deren Aufgabe, den kommunalen Hauptverwaltungsbeamten zu wählen, wurde auf die Bürger verlagert. Beim Antragsgegner zu 4. ist ein vergleichbarer Aufgabenverlust, der die Sperrklausel als Mittel zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments als weniger dringlich erscheinen lassen könnte, nicht eingetreten. Andere wesentliche Veränderungen hat die Antragstellerin nicht bezeichnet.

d) Der Antragstellerin mangelt es an der Antragsbefugnis ferner insoweit, als sie den Erlass von Bestimmungen der Landeswahlordnung und das Unterlassen ihrer Änderung rügt. Ungeachtet der Frage, ob die angegriffenen Verhaltensweisen des Verordnungsgebers ausreichend bezeichnet sind, folgt dies daraus, dass eine Rechtsverletzung oder -gefährdung durch sie nicht in Betracht kommt.

Die Landeswahlordnung knüpft mit ihren Regelungen über den Inhalt der Stimmzettel (§ 29 Abs. 1), die Wahlbekanntmachung (§ 30 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3) und die Feststellung des Wahlergebnisses aus den Landesreservelisten (§ 58 Abs. 2) an die beanstandeten Vorschriften des Landeswahlgesetzes an, ohne das Wahlsystem oder den Bedeutungsgehalt der Sperrklausel zu verändern. Eine über diese Vorschriften hinausgehende Beschwerde der Antragstellerin ergibt sich aus ihr in dieser Hinsicht nicht.

e) Schließlich kann die Antragstellerin auch keine Rechtsverletzung oder -gefährdung durch die Vorbereitung und Durchführung der Landtagswahl 2000 nach Maßgabe der beanstandeten rechtlichen Vorschriften geltend machen. Werden auf der Grundlage einer gesetzlichen Bestimmung Anwendungsentscheidungen getroffen, die keine weiter gehende Beschwerde als die Norm selbst enthalten, so kommt eine Rechtsverletzung oder -gefährdung nur durch die Norm in Betracht. Die gesetzeskonforme Durchführung einer Wahl lässt den verfassungsrechtlichen Status der Parteien unberührt; sie bringt lediglich im Wahlrecht angelegte Vor- und Nachteile zur Wirkung (BVerfGE 92, 80, 88 f.).

3. Ob der Antrag, soweit er sich gegen Maßnahmen und Unterlassungen des Gesetzgebers und des Ordnungsgebers richtet, auch wegen Versäumung der Antragsfrist gemäß § 44 Abs. 3 VerfGHG scheitert, kann nach allem offen bleiben.

Dr. Bertrams

Dr. Dr. h.c. Bilda

Dr. Lünterbusch

Pottmeyer

Dr. Brossok

Prof. Dr. Tettinger

Verfassungsrichter
Professor Dr. Schlink ist
wegen Ortsabwesenheit
gehindert zu unterschreiben.

Dr. Bertrams