

Verfassungsgerichtshof NRW, VerfGH 14/98, VerfGH 15/98

Datum: 06.07.1999
Gericht: Verfassungsgerichtshof NRW
Spruchkörper: Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: VerfGH 14/98, VerfGH 15/98

Leitsätze:

1.

Soweit die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen gefährdet ist, darf der Gesetzgeber sie durch eine Sperrklausel sichern.

2.

a) Die Annahme einer drohenden Funktionsunfähigkeit stellt eine Prognose dar, für die der Gesetzgeber alle Gesichtspunkte heranziehen und abwägen muß, die in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht für die Einschätzung der Erforderlichkeit einer Sperrklausel erheblich sind.

b) Für eine hinreichende Prognose reicht nicht aus, daß bei abstrakter Betrachtung die theoretische Möglichkeit nicht auszuschließen ist, der Wegfall einer Sperrklausel könne zum Einzug zahlreicher kleiner Parteien und Wählervereinigungen in die Kommunalvertretungen führen und dadurch die Bildung der notwendigen Mehrheiten für Beschlußfassungen und Wahlen erschweren oder gar verhindern.

3.

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat bei der Verabschiedung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes seine Entscheidung, die Sperrklausel im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlgesetz nicht aufzuheben oder abzumildern, nicht hinreichend begründet.

Tenor:

Der Antragsgegner hat das Recht der Antragstellerinnen auf Chancengleichheit als politische Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG, Art. 1 Abs. 1 LV und auf Gleichheit der Wahl aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 1 Abs. 1, Art. 2 LV dadurch verletzt, daß er bei der Änderung des Kommunalwahlgesetzes durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 12. Mai 1998 (GV. NRW. S. 384) die Sperrklausel in § 33 Abs. 1 Sätze 2 und 3 des Kommunalwahlgesetzes nicht aufgehoben oder abgemildert hat.

Die notwendigen Auslagen der Antragstellerinnen sind vom Land Nordrhein-Westfalen zu erstatten.

Gründe :	1
A.	2
Die Antragstellerinnen wenden sich im Organstreitverfahren dagegen, daß der Antragsgegner (...) es unterlassen hat, bei der Änderung des Kommunalwahlgesetzes im Mai 1998 die 5 v.H.-Sperrklausel aufzuheben oder abzumildern.	3
I.	4
1. Dem Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen liegt ein Mischsystem aus vorgeschalteter Mehrheitswahl und ausgleichender Verhältniswahl nach Reservelisten im ganzen Wahlgebiet zugrunde.	5
Bereits seit dem Gemeindewahlgesetz vom 6. April 1948 (GV. NRW. S. 185) sind von dem Verhältnisausgleich Reservelisten ausgeschlossen, die weniger als 5-vom-Hundert der Gesamtstimmenzahl aller Parteien erhalten haben. Zu der entsprechenden Sperrklausel in § 30 Abs. 6 KWahlG in der Fassung vom 12. Juni 1954 (GV. NRW. S. 226) stellte das Bundesverfassungsgericht durch Urteil vom 23. Januar 1957 (BVerfGE 6, 104) fest, die Regelung sei mit dem Grundgesetz vereinbar. Die 5-v.H.-Sperrklausel wurde in der Folgezeit bei Novellierungen des Kommunalwahlgesetzes beibehalten.	6
Durch das Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 (GV. NRW. S. 270) wurden sowohl die Ämter des Bürgermeisters und des Gemeindedirektors als auch die des Landrats und des Oberkreisdirektors zusammengefaßt. Ihre Direktwahl wurde eingeführt. Durch Art. V dieses Gesetzes wurde das Kommunalwahlgesetz geändert. Die Sperrklausel, nunmehr § 33 Abs. 1 KWahlG, blieb dabei unverändert.	7
2. Die Antragstellerin zu 1. machte im Jahre 1994 ein Organstreitverfahren anhängig (VerfGH 7/94). Sie war der Ansicht, die 5-v.H.-Sperrklausel sei im Laufe der Zeit verfassungswidrig geworden; der Antragsgegner hätte sie aufheben, zumindest abmildern, wenigstens aber überprüfen müssen.	8
Durch Urteil vom 29. September 1994 stellte der Verfassungsgerichtshof fest, der Antragsgegner habe das Recht der Antragstellerin auf Gleichheit der Wahl und Chancengleichheit als politische Partei dadurch unmittelbar gefährdet, daß er es unterlassen habe, bei der Änderung des Kommunalwahlgesetzes durch das Gesetz zur Änderung der Kommunalwahlverfassung die unveränderte Aufrechterhaltung der Sperrklausel in § 33 Abs. 1 KWahlG mit Blick auf die Kommunalwahlen von 1999 zu überprüfen (OVGE 44, 301 = NWVBl. 1994, 453).	9
3. Im Oktober 1997 brachte die Landesregierung im Landtag den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes ein (Drucksache 12/2455). Das aktive Wahlalter sollte auf 16 Jahre herabgesetzt, das Wahlrecht für Bürger aus Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft eingeführt und die Berechnung der Sitze nach der Reserveliste von dem Höchstzahlverfahren d'Hondt auf das Verfahren Hare-Niemeyer umgestellt werden.	10
Die Begründung des Gesetzentwurfs enthält einen Anhang "Überprüfung der 5 v.H.-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht". Dort sind unter anderem die Ergebnisse einer Umfrage bei den Innenministerien der Länder zu Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht und zu den Erfahrungen mit ihrem Fehlen wiedergegeben. Die Begründung des Gesetzentwurfs vermerkt hierzu: Diese Erhebung habe keine überzeugenden Gründe für oder gegen die Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen erbracht.	11
Der Ausschuß für Kommunalpolitik veranstaltete eine öffentliche Anhörung zu dem Entwurf. Neben Rechtswissenschaftlern äußerten sich dabei Vertreter des Städtetages Nordrhein-Westfalen, des Nordrhein-westfälischen Städte- und	

Gemeindebundes und des Landkreistages Nordrhein-Westfalen (Ausschußprotokoll 12/774). Der Ausschuß faßte am Ende der Beratungen mehrheitlich den Beschluß, die 5 v.H.-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht beizubehalten.	12
Am 6. Mai 1998 verabschiedete der Landtag in zweiter Lesung das Zweite Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes. In einer gesonderten Abstimmung beschloß er, die 5 v.H.-Sperrklausel beizubehalten (Plenarprotokoll 12/84).	13
Die einschlägige Vorschrift des Kommunalwahlgesetzes lautet in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 1998 (GV. NRW. S. 454):	14
§ 33	15
(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...	16
II.	17
Die Antragstellerinnen haben jeweils am 5. November 1998 das Organstreitverfahren eingeleitet.	18
1. Die Antragstellerin zu 1. beantragt,	19
festzustellen, daß der Antragsgegner dadurch ihr Recht auf chancengleiche Teilnahme an den Kommunalwahlen gemäß Art. 1 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt hat, daß er es unterlassen hat, bei der Änderung des Kommunalwahlgesetzes durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 12. Mai 1998, verkündet am 4. Juni 1998 (GV. NRW. S. 384), die verfassungswidrige Sperrklausel des § 33 Abs. 1 Satz 2 und 3 KWahlG aufzuheben,	20
hilfsweise,	21
festzustellen, daß der Antragsgegner dadurch ihr Recht auf chancengleiche Teilnahme an den Kommunalwahlen gemäß Art. 1 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 21 Abs. 1, 3 Abs. 1 und 28 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt hat, daß er es unterlassen hat, bei der Änderung des Kommunalwahlgesetzes durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 12. Mai 1998, verkündet am 4. Juni 1998 (GV. NRW. S. 384), die verfassungswidrige Sperrklausel in § 33 Abs. 1 Satz 2 und 3 KWahlG abzumildern.	22
Sie macht geltend:	23
Die 5 v.H.-Sperrklausel beeinträchtigt die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien. Diese Ungleichbehandlung sei nicht durch einen zwingenden Grund gerechtfertigt. Die Abschaffung der Sperrklausel werde die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen nicht beeinträchtigen. Das belegten die langjährigen positiven Erfahrungen der Länder, die in ihrem Kommunalwahlrecht auf eine Sperrklausel verzichteten. Nach dem Ergebnis der Länderumfrage des Innenministeriums seien in diesen Ländern keine Probleme bekannt geworden.	24
Nach seiner Reform entspreche das nordrhein-westfälische Gemeindeverfassungsrecht weitgehend demjenigen der Länder, die keine Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht kannten. Zwar gehe die nordrhein-westfälische Gemeindeverfassung von der grundsätzlichen Allzuständigkeit des Gemeinderats aus. Der Rat dürfe sich auch mit den Geschäften der laufenden	25

- Verwaltung befassen. Jedoch stehe das Rückholrecht für diese Geschäfte nur dem Rat als solchem zu. Entscheidend sei die Ausschlußarbeit. Kleinere Fraktionen hätten keinen Anspruch, in allen Ausschüssen vertreten zu sein. Zwar bleibe die Gefahr, daß Entscheidungsprozesse von den Fraktionen und Ausschüssen vermehrt in die Räte getragen würden, weil kleinere Gruppen oder Einzelvertreter erst dort zu Wort kommen könnten. Dem könne der Rat aber durch die Geschäftsordnung entgegenzutreten.
- Die Verwaltung des Kreises liege bei dem Kreistag, dem Kreisausschuß und dem Landrat. Die Führung der Geschäfte der laufenden Verwaltung obliege unentziehbar dem Landrat. Eine starke Stellung komme dem Kreisausschuß zu. Wegen dessen geringer Größe hätten kleine Fraktionen keine Chance, dort vertreten zu sein. Das Gewicht des Kreistages sei geringer als dasjenige des Gemeinderates. 26
- Die Wahl des Hauptverwaltungsbeamten durch die Kommunalvertretung sei auf Ausnahmefälle beschränkt und auch dann gesichert, wenn dort kleinere Gruppen repräsentiert seien. Jedenfalls in der Stichwahl sei gewählt, wer die meisten Stimmen auf sich vereinige. Die Abwahl eines Hauptverwaltungsbeamten erfordere eine Zwei-Drittel-Mehrheit. Dadurch solle seine Position gerade gestärkt werden. Deshalb sei unerheblich, wenn sich diese Mehrheit nach Wegfall der Sperrklausel schwerer erreichen lassen sollte. 27
- Den Gemeinderäten und Kreistagen kämen in Nordrhein-Westfalen keine weitergehenden oder andersartigen Befugnisse zu als den Kommunalvertretungen in anderen Ländern. In allen Ländern habe sich in den letzten Jahren bei den Aufgaben der Kommunalvertretungen eine ähnliche Entwicklung vollzogen. 28
- Der weitaus größte Teil der kommunalen Einnahmen müsse inzwischen zu Lasten der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben für gesetzlich festgelegte Pflichtaufgaben ausgegeben werden. Dadurch mindere sich für die Volksvertretungen deren Entscheidungsbedarf. In die gleiche Richtung wirke der Trend, die Erledigung kommunaler Aufgaben auf besondere Einrichtungen oder Unternehmen der Kommunen zu übertragen. Weitere Einbußen für die Kommunalvertretungen ergäben sich aus dem sogenannten neuen Steuerungsmodell. 29
- Die Beibehaltung der Sperrklausel lasse sich nicht durch den Gebietszuschnitt der Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen rechtfertigen. Zwar wachse mit zunehmender Größe der Entscheidungsbedarf in einer Kommune und damit zugleich die Belastung der Volksvertreter. Mit dem Wahlrecht habe dies aber nichts zu tun. Der Wegfall der Sperrklausel ändere weder etwas an der Mitgliederzahl der Volksvertretungen noch an dem Mehrheitsprinzip. In den anderen Ländern gebe es ebenfalls große Kommunen. Insgesamt würden in Nordrhein-Westfalen 28 Großstädte, in den Flächenländern ohne Sperrklausel 37 Großstädte gezählt. Sie kämen problemlos ohne Sperrklausel aus. 30
- Eine Sperrklausel lasse sich nicht mit der Erwägung rechtfertigen, kleinere Parteien oder Wählergruppen böten nicht die Gewähr dafür, daß in den Kommunalvertretungen nicht nur singuläre, partielle und temporäre Interessen, sondern die Interessen der Gesamtheit der Bevölkerung vertreten würden. Dem Staat sei es verwehrt, den Gemeinwohlbeitrag der Parteien zu bewerten. Das Urteil darüber stehe nur dem Wähler zu. 31
- Es bestehe keine Notwendigkeit, mit Hilfe einer Sperrklausel einer Zersplitterung der Volksvertretung entgegenzutreten, welche die Erledigung der Aufgaben angeblich verzögere oder behindere. Eine schwerfälligere Meinungsbildung allein rechtfertige eine Sperrklausel nicht. 32
- Selbst wenn der Gesetzgeber eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit der zu 33

wählenden Organe annehmen dürfte, stünden ihm mildere Mittel zur Verfügung. Alternative Lösungen zur Sicherung der Funktionsfähigkeit habe er nicht, jedenfalls nicht ernsthaft, in Betracht gezogen.

2. Die Antragstellerin zu 2. beantragt, 34

festzustellen, daß der Antragsgegner ihre Rechte auf Gleichheit der 35

Wahl und Chancengleichheit als politische Partei gemäß Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 1 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 der Landesverfassung NRW verletzt hat, indem er am 6. Mai 1998 mit der Verabschiedung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes beschlossen hat, die 5-Prozent-Sperrklausel im Kommunalwahlgesetz beizubehalten,

hilfsweise, 36

die 5 v.H.-Sperrklausel abzumildern. 37

Sie macht geltend: 38

Die 5 v.H.-Sperrklausel bedürfe zu ihrer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung 39

eines zwingenden Grundes. Die bloße abstrakte Behauptung eines solchen Grundes durch den Gesetzgeber reiche nicht aus. Der Antragsgegner habe nicht die Gründe für eine angeblich zwingende Einschränkung der Wahlrechts- und Chancengleichheit in Abwägung aller Umstände, insbesondere der Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs in seinem Urteil vom 29. September 1994, konkret und detailliert dargelegt und belegt. Er habe die Erforderlichkeit der Sperrklausel nicht aus der Struktur oder den konkreten Bedingungen der Entscheidungsprozesse in den nordrhein-westfälischen Gemeinden und Kreisen begründet. Er habe keine Vergleiche mit anderen Ländern angestellt, insbesondere mit solchen ähnlicher Kommunalstruktur wie beispielsweise Niedersachsen. Der Antragsgegner habe nicht die Kriterien herausgearbeitet, anhand deren eine Störung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen zu beurteilen sei. Es fänden sich keine Ausführungen dazu, was Funktionsfähigkeit bedeute, sowie dazu, ob und in welchem Sinne der Einzug kleinerer Gruppen in die Räte deren Funktionsfähigkeit beeinträchtigen könne. Daß die Anzahl der Parteien und Wählergruppen in den Räten sich erhöhe, habe für sich keine Bedeutung.

Die Bildung von Mehrheiten werde durch die Abschaffung der Sperrklausel weder verhindert noch wesentlich erschwert. Für niedersächsische Gemeinden sei dies offenbar kein Problem. Die großen Parteien kämen in einigen kreisfreien Städten auch mit wechselnden Mehrheiten zurecht. Sie akzeptierten die dafür notwendigen Kompromisse. Eine solche Kompromißbereitschaft entspreche dem bürgernahen und bürgerschaftlichen Charakter der kommunalen Selbstverwaltung. Nicht 40

durchschlagend sei das weitere Argument, viele neue Gruppierungen würden nicht an Ausschußsitzungen teilnehmen können. Der Fraktionsstatus werde in vielen Räten schon an Gruppierungen aus zwei Vertretern vergeben. Für die Verteilung der Sitze in den Ausschüssen könne diesen Gruppierungen, wie in Niedersachsen, ein Grundmandat für jeden Ausschuß gewährt werden.

3. Der Antragsgegner beantragt, 41

die Anträge abzulehnen. 42

Er macht geltend: Die Beibehaltung der 5 v.H.-Sperrklausel sei mit der Verfassung 43 vereinbar.

Die gesetzlichen Aufgaben der Räte hätten sich seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1957 zwar in vielem geändert; ihr Gewicht sei aber insgesamt deutlich gestiegen. Unverändert geblieben seien die 44 Allzuständigkeit des Rates und der Katalog seiner nicht übertragbaren Zuständigkeiten, ferner sein Rückholrecht für die Geschäfte der laufenden

Verwaltung. Eine solche Regelung finde sich in anderen Gemeindeordnungen nicht.

Die Veränderung der Rechtsstellung des Bürgermeisters habe die Zuständigkeiten zwischen Rat und Verwaltungsspitze verschoben. Der Bürgermeister werde jetzt von der Bevölkerung auf die Dauer von 5 Jahren gewählt, gekoppelt an die Wahlperiode des Gemeinderates. Eine solche Koppelung sei in anderen Bundesländern nicht vorgesehen. Im Gegensatz zu anderen Gemeindeordnungen sehe die nordrhein-westfälische Regelung die Möglichkeit vor, den Bürgermeister abzuwählen. Das Initiativrecht für die Abwahl liege beim Rat. Der Bürgermeister sei Dienstvorgesetzter aller Mitarbeiter der Gemeinde. Der Gemeinderat sei ihm als oberster Dienstherr übergeordnet. In dienstrechtlichen Angelegenheiten sei er Beschwerdeinstanz gegen Entscheidungen des Bürgermeisters und besitze eigene Entscheidungsbefugnisse. 45

Angesichts der politischen Repräsentationsaufgaben der Bürgermeister hätten die Beigeordneten die eigentliche Leitung der Dezernatsarbeit inne. Sie würden unverändert von den Gemeinderäten gewählt. Diese könnten auch die Geschäftsbereiche der Beigeordneten bestimmen. 46

Die Aufgaben der Gemeinderäte seien heute quantitativ und qualitativ um ein Vielfaches gewichtiger und schutzbedürftiger als noch in den fünfziger Jahren. Zahl, Größe und Struktur der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden hätten sich seither durch die kommunale Gebietsreform grundlegend gewandelt. Zwar gebe es auch in anderen Bundesländern als Folge dortiger Gebietsreformen einige, allerdings eher solitäre Großstädte. Der großstädtische Ballungsraum Ruhrgebiet sei jedoch nach wie vor einzigartig. Von besonderem Gewicht seien die mittelfristige Finanzplanung, die Haushaltsplanung und in vielen Fällen die Beschlußfassung über Haushaltssicherungskonzepte durch die Räte. Diese hätten ferner die kommunalen Unternehmen und Einrichtungen zu steuern und zu kontrollieren sowie, soweit es sich um Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts handele, den angemessenen Einfluß der Gemeinde auf die Geschäftspolitik zu sichern, indem sie die Vertreter der Gemeinde in den Organen und Gremien der Unternehmen und Einrichtungen wählten. Die Räte seien zudem in immer größerem Umfang Satzungsgeber. Der Erlaß der Haushaltssatzung sei infolge der kommunalen Finanznot äußerst kompliziert und verlange vielfach schwierige - auch unpopuläre - Entscheidungen. Neue Steuerungsmodelle werteten die Tätigkeit der Gemeinderäte auf. 47

Für die Tätigkeit der Kreistage und Kreisausschüsse gelte sinngemäß dasselbe. 48

Die jahrzehntelangen Erfahrungen in den süddeutschen Ländern bestätigten, daß die kommunalen Räte vielfach in großem Umfang mit Vertretern von Splitterparteien und -gruppen besetzt seien. Diese belasteten den Beratungs- und Entscheidungsprozeß in einem Maße, das den Aufgaben und der Arbeit von Gemeinderäten nicht gerecht werde. 49

In der politischen Wirklichkeit liege der Schwerpunkt nicht auf den Ratssitzungen, sondern auf der Arbeit in den Ausschüssen. Diese bereiteten die Ratssitzungen vor. In Großstädten seien Tagesordnungen mit 60 bis 80 Punkten in abendlichen Ratssitzungen abzuhandeln, die zwischen 4 und 8 Zeitstunden dauerten. Splitterparteien und -gruppen hätten in der Regel Sitz und Stimme nur in den Gemeinderäten, nicht aber in den Ausschüssen. Ihnen angehörende Ratsmitglieder entfalteten ihre Ratstätigkeit daher in der Regel nur im Plenum. Sie pflegten, wie jahrzehntelange Erfahrungen insbesondere aus Bayern und Baden-Württemberg, aber auch aus Niedersachsen belegten, von ihrem Recht Gebrauch zu machen, zu möglichst vielen Tagesordnungspunkten das Wort zu ergreifen, Anträge oder Anfragen zu stellen und Abstimmungen zu verlangen. Diese 50

- Verlagerung des Vorklärungs-, Beratungs- und Informationsprozesses in das Ratsplenum verlängere dessen Sitzungsarbeit in einer Weise, die nicht selten an die Grenzen der Zumutbarkeit und darüber hinaus reiche. Über eine bloß schwerfällige Meinungsbildung gehe das weit hinaus.
- Außerdem erschwerten Splitterparteien und -gruppen die Bildung stabiler Mehrheiten in den Räten gravierend. Sie verträten vielfach singuläre, partikuläre und temporäre Interessen. Andere Ratsgruppierungen "kauften" sich Stimmen bei Splittergruppen "zusammen". Darunter leide die notwendige Kontinuität der Ratsarbeit. Die Stadtentwicklungsplanung und die damit zusammenhängende Sektoralplanung der einzelnen Dezernate erforderten für eine ordnungsgemäße kommunale Daseinsvorsorge über Jahre hinweg eine dauerhafte Programmatik und beständige Mehrheiten. Splitterparteien bewirkten hingegen, wenn es auf ihre Stimmen ankomme, nicht selten wechselnde Mehrheiten, die den Verwaltungsfluß empfindlich hemmen könnten. 51
- Der Landtag könne sich insoweit auf empirische und prognostische Erkenntnisse und Erwägungen stützen. Im Landtag seien zahlreiche Kommunalpolitiker tätig, die über Erfahrungen mit Klein- und Splittergruppen in kommunalen Räten verfügten. Diese Erfahrungen beruhten zum Teil auf dem Auftreten von Kleingruppen, die die 5 %-Hürde gerade überschritten hätten, zum Teil auf Kleingruppen unterhalb dieser Größe, die durch Fraktionsaustritt oder Absplitterungen im Laufe einer Ratsperiode entstanden seien. Systematische Darstellungen oder repräsentative Erhebungen gebe es allerdings nicht. 52
- Insbesondere die Länderumfrage des nordrhein-westfälischen Innenministeriums sei ohne relevanten Aussagewert. Die Innenministerien der Länder wüßten als reine Rechtsaufsichtsbehörden nichts von der täglichen kommunalen Praxis und deren Schwierigkeiten. 53
- Die Kreistage und Kreisausschüsse könnten in ihrer Arbeit durch Splitterparteien und -gruppen ähnlich gestört werden. 54
- 4.** Die Landesregierung hatte Gelegenheit zur Äußerung. Sie hat hiervon keinen Gebrauch gemacht. 55
- B.** 56
- Die Anträge sind gemäß Art. 75 Nr. 2 LV, § 12 Nr. 5, §§ 43 ff VerfGHG zulässig. 57
- 1.** Die Antragstellerinnen können als politische Parteien Beteiligte eines Organstreitverfahrens sein. Sie können im Wege des Organstreits geltend machen, die rechtliche Gestaltung des Wahlverfahrens verletze ihren verfassungsrechtlichen Status (vgl. BVerfGE 4, 27, 30; BVerfGE 82, 322, 335; VerfGH NRW OVG 44, 301). Durch ihre Beteiligung an Wahlen wirken die politischen Parteien im Sinne von Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Insoweit üben sie Funktionen eines Verfassungsorgans im Sinne des § 43 VerfGHG aus. 58
- 2.** Die Antragstellerinnen sind gemäß § 44 Abs. 1 VerfGHG antragsbefugt. Sie können geltend machen, durch ein Verhalten des Landtags in Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein, die ihnen durch die Landesverfassung übertragen sind. 59
- a)** Zum verfassungsrechtlichen Status der politischen Parteien gehört zum einen ihr Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen. Art. 21 GG gilt nicht nur für den Bereich des Bundes. Seine Grundsätze gelten vielmehr als Landesverfassungsrecht unmittelbar auch in den Ländern (BVerfGE 60, 53, 62; VerfGH NRW OVG 43, 205, 214). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit ergibt sich aus der Bedeutung, die der Freiheit der Parteiengründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukommt (BVerfGE 85, 264, 297). 60

- Zum verfassungsrechtlichen Status der politischen Parteien gehört zum anderen ihr Recht auf Wahlrechtsgleichheit. Hierfür bedarf es keines Rückgriffs auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG NJW 1999, 43). Die Grundsätze der allgemeinen und gleichen Wahl werden ebenso wie die anderen Wahlrechtsgrundsätze im Bereich der Länder und Gemeinden durch das objektivrechtliche Verfassungsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet, dessen Geltung als Landesverfassungsrecht Art. 1 Abs. 1 LV vermittelt. Die Grundsätze der allgemeinen und gleichen Wahl sind zudem Ausprägungen des Demokratieprinzips, das auf der Ebene des Landesverfassungsrechts durch Art. 2 LV gewährleistet ist. Allen Wahlrechtsgrundsätzen ist gemeinsam, daß sie grundlegende Anforderungen an demokratische Wahlen stellen. Ihnen kommt die Funktion zu, bei politischen Wahlen und Abstimmungen das demokratische Prinzip wirksam zur Geltung zu bringen. Allgemeinheit und Gleichheit sichern dabei die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger (BVerfG NJW 1999, 43, 45). 61
- b)** Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, daß das Recht der Antragstellerinnen auf Gleichheit der Wahl und auf Chancengleichheit eine bisher nicht erfüllte Pflicht des Antragsgegners ausgelöst hat, die 5 v.H.-Sperrklausel im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht als Folge ihrer Überprüfung aufzuheben oder zu mildern. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 29. September 1994 angenommen, der Antragsgegner sei verpflichtet zu überprüfen, ob die Beibehaltung der Sperrklausel weiterhin durch einen zwingenden Grund gerechtfertigt ist. Er ist dabei davon ausgegangen, die Beibehaltung der Sperrklausel sei nicht (mehr) ohne weiteres gerechtfertigt. Als Ergebnis dieser Überprüfung kann sich daher eine Pflicht des Antragsgegners ergeben, die Sperrklausel aufzuheben oder zu mildern. Für die Antragsbefugnis reicht die Möglichkeit einer solchen Pflicht aus, die aus dem geltend gemachten Recht der Antragstellerinnen erwächst. 62
- 3.** Die Frist des § 44 Abs. 3 VerfGHG ist eingehalten. Dabei ist unerheblich, ob die Frist mit der Verabschiedung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und dem Beschluß zur Beibehaltung der 5 v.H.-Sperrklausel vom 6. Mai 1998 oder mit der Verkündung des Gesetzes im Gesetz- und Verordnungsblatt am 4. Juni 1998 (GV. NRW. S. 384) begann. In beiden Verfahren ist der Antrag am 5. November 1998 bei Gericht eingegangen und damit auch im ungünstigeren Falle rechtzeitig gestellt. 63
- C.** 64
- Die Anträge sind begründet. Der Antragsgegner hat das Recht der Antragstellerinnen auf Gleichheit der Wahl und auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb dadurch verletzt, daß er bei der Verabschiedung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes die 5-v.H.-Sperrklausel des § 33 Abs. 1 KWahlG nicht aufgehoben oder abgemildert hat. Er hat sie ohne hinreichende Begründung beibehalten. 65
- 1.** Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 GG ist ebenso wie der Grundsatz der gleichen Wahl aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG wegen des Zusammenhangs mit dem egalitären demokratischen Prinzip im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (vgl. z.B. BVerfGE 82, 322, 337). Der Grundsatz der gleichen Wahl erfordert im Verhältniswahlssystem grundsätzlich, jeder Wählerstimme den gleichen Erfolgswert beizumessen. Regelt der Gesetzgeber den Bereich der politischen Willensbildung bei Wahlen in einer Weise, welche 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 von Verfassungs wegen versagt.

- Differenzierungen bedürfen in diesem Bereich stets eines "zwingenden Grundes" (vgl. z.B. BVerfGE 82, 322, 338). Als solcher ist seit langem anerkannt die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung (so zuletzt unter Zusammenfassung seiner Rechtsprechung: BVerfGE 95, 408, 418). Die Verhältniswahl begünstigt das Aufkommen kleiner Parteien und Wählergruppen. Das kann eine Aufspaltung der Volksvertretung in viele kleine Gruppen zur Folge haben, welche die Bildung einer stabilen Mehrheit erschweren oder verhindern. Soweit es zur Sicherung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Volksvertretung geboten ist, darf der Gesetzgeber deshalb bei der Verhältniswahl den Erfolgswert der Stimmen unterschiedlich gewichten. Er darf die Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung durch eine Sperrklausel sichern. Ein Quorum von 5 v.H. ist dabei in aller Regel verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (BVerfGE 82, 322, 338). 66
- 2. a)** Ob eine Sperrklausel mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl vereinbar ist, kann aber nicht ein für allemal abstrakt beurteilt werden. Der Gesetzgeber darf nicht ohne Rücksicht auf sich ändernde Umstände auf unabsehbare Zeit an einer solchen Regelung festhalten. Er hat die Pflicht, eine einmal verfassungsgemäß erlassene Sperrklausel unter Kontrolle zu halten. Eine Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit kann in dem einen Land oder zu einem bestimmten Zeitpunkt gerechtfertigt sein und in einem anderen Land oder zu einem anderen Zeitpunkt nicht. Bei ihrem Erlass sind die Verhältnisse des Landes zu berücksichtigen, für das sie gelten soll (vgl. BVerfGE 82, 322, 338). 67
- Ändern sich innerhalb des Geltungsbereichs des jeweiligen Wahlgesetzes die Verhältnisse wesentlich, kann die Verfassungsmäßigkeit einer Sperrklausel abweichend von der bisherigen Einschätzung beurteilt werden. Findet der Wahlgesetzgeber in diesem Sinne veränderte Umstände vor, muß er sie berücksichtigen. Gegebenenfalls muß er die Gesetzeslage korrigieren (BVerfGE 73, 40, 94). 68
- b)** Das Bundesverfassungsgericht hat durch Urteil vom 23. Januar 1957 festgestellt, für Nordrhein-Westfalen und für die damaligen Verhältnisse sei die Sperrklausel in dem seinerzeit geltenden Kommunalwahlgesetz mit dem Grundgesetz vereinbar gewesen. Solange die Umstände fortbestanden, welche diese verfassungsgerichtliche Bewertung trugen, brauchte der Gesetzgeber die Verfassungsmäßigkeit der Sperrklausel nicht erneut zu prüfen. 69
- In seinem Urteil vom 29. September 1994 hat der Verfassungsgerichtshof jedoch festgestellt, daß die Verhältnisse sich seither wesentlich geändert haben (VerfGH NRW OVG 44, 301). Das Bundesverfassungsgericht hatte die Erforderlichkeit der Sperrklausel gerade mit Blick auf die Aufgabe des Rates gerechtfertigt, den Hauptverwaltungsbeamten zu wählen. Diese wesentliche Funktion könnten die kommunalen Vertretungskörperschaften bei Auftreten von Splitterparteien nicht mehr ordnungsgemäß ausüben. Die geänderte Kommunalverfassung sieht nunmehr die Wahl der Hauptverwaltungsbeamten unmittelbar durch die Bürger vor. 70
- Die Verabschiedung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes bot weiteren Anlaß, mit Blick auf die dort beschlossenen Änderungen des Wahlrechts die weitere Erforderlichkeit der Sperrklausel zu überdenken. Der Gesetzgeber hat das aktive Wahlrecht auf 16 Jahre gesenkt und den Bürgern aus Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft das Wahlrecht eingeräumt. Die unverminderte Beibehaltung der Sperrklausel beschränkt das mögliche Spektrum erfolgreicher Parteien und erschwert den neu hinzutretenden Wählergruppen, eine ihren besonderen Interessen gemäße Vertretung in den Rat zu wählen. 71

- 3.** Für die somit erforderliche Überprüfung der Sperrklausel hat der Verfassungsgerichtshof nähere Vorgaben gemacht. Er hat festgelegt, wie der Gesetzgeber die Überprüfung vorzunehmen und aus ihr die Entscheidung über Beibehalt, Abmilderung oder Fortfall der Sperrklausel zu gewinnen hat. Diese Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs markieren die besonders engen Grenzen, die dem Gesetzgeber bei der Beschränkung der Wahlrechts- und Chancengleichheit gezogen sind. 72
- a)** Die Annahme der drohenden Funktionsunfähigkeit der Kommunalvertretung ohne Sperrklausel enthält eine Aussage über eine hypothetische Entwicklung, stellt also eine Prognose dar. Der Gesetzgeber muß hierfür alle in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht für die Einschätzung der weiteren Erforderlichkeit einer Sperrklausel erheblichen Gesichtspunkte heranziehen und abwägen. 73
- Der Gesetzgeber hat zum einen die Aufgaben zu ermitteln und zu bewerten, welche den Kommunalvertretungen (Rat und Kreistag) nach der Änderung der Kommunalverfassung verblieben sind. Er muß auf die Beschlüsse und Wahlen abstellen, die die Kommunalvertretungen zu fassen bzw. durchzuführen rechtlich verpflichtet sind. Er muß diesen Befund mit dem Befund in anderen Ländern, deren Kommunalwahlrecht keine Sperrklausel kennt, vergleichen, d.h. auf Entsprechungen und Unterschiede untersuchen. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat die Kommunalverfassung substantiell neu geordnet, nämlich die Wahl des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten auf die Bürger verlagert. Er hat dadurch die nordrhein-westfälische Kommunalverfassung der sogenannten süddeutschen Ratsverfassung angenähert, wie sie in Baden-Württemberg und Bayern gilt. Diese Länder und andere Länder kennen, zum Teil seit Jahrzehnten, keine Sperrklausel im Kommunalwahlrecht. Der Gesetzgeber hat die Erfahrungen zu erheben und auszuwerten, die in diesen Ländern mit ähnlicher Kommunalverfassung, aber ohne Sperrklausel gemacht worden sind. 74
- Der Gesetzgeber muß zum anderen abschätzen, wie es um die Erfüllung der Aufgaben angesichts der Landesstruktur, des bürgerschaftlichen Engagements, des Verhaltens einzelner Personen, Gruppen und Fraktionen und angesichts einer möglichen Zersplitterung in den Kommunalvertretungen stehen wird. Der Gesetzgeber muß sich um die Erfassung und Verarbeitung der Empirie bemühen, etwa zur Bedeutung von direkt gewählten parteiungebundenen Einzelbewerbern oder zur Wahrscheinlichkeit der Beeinträchtigung der Entscheidungsfähigkeit der Kommunalvertretungen durch kleine Parteien oder Gruppen. Auch hier muß er seine Abschätzungen mit den Erfahrungen der Länder ohne Sperrklausel vergleichen. 75
- Der Gesetzgeber darf sich bei alledem nicht mit einer abstrakten, gewissermaßen schematischen Beurteilung begnügen. Für eine hinreichende Prognose reicht nicht aus, daß bei abstrakter Betrachtung die theoretische Möglichkeit nicht auszuschließen ist, der Wegfall einer 5 v.H.-Sperrklausel könne zum Einzug zahlreicher kleiner Parteien und Wählervereinigungen in die Kommunalvertretungen führen und dadurch die Bildung der notwendigen Mehrheiten für Beschlußfassungen und Wahlen erschweren oder gar verhindern. Die Prognose muß nachvollziehbar begründet und auf tatsächliche Entwicklungen gerichtet sein, deren Eintritt der Gesetzgeber bei einem Wegfall der Sperrklausel konkret erwartet (vgl. auch VerfGH Berlin, LKV 1998, 142). Erst diese konkret zu erwartenden tatsächlichen Entwicklungen liefern die Grundlage für eine sich anschließende Bewertung als Funktionsstörung oder Funktionsunfähigkeit. Die Prognose kann hingegen nicht unmittelbar auf die zusammenfassende rechtliche Bewertung gerichtet sein. Ihr Gegenstand ist nicht die Funktionsunfähigkeit als solche. 76
- Der Gesetzgeber darf sich nicht damit begnügen, die für Bundes- und 77

Landtagswahlen entwickelten Grundsätze ohne weiteres zu übernehmen oder die 1957 getroffenen und damals auch berechtigten Bewertungen einfach zu übertragen.

Bei der prognostischen Beurteilung der Funktionsfähigkeit der Selbstverwaltung darf er diese zwar nicht darum als sichergestellt voraussetzen, weil sie mit den Mitteln der Staatsaufsicht in Gang gehalten werden kann. Er darf die Sicherungen des Kommunalrechts gegen Funktionsstörungen der Gemeinde- und Kreisverwaltungen aber auch nicht unberücksichtigt lassen. 78

Der Gesetzgeber darf nicht bei der zutreffenden Feststellung stehen bleiben, ohne Sperrklausel begünstige das Verhältniswahlrecht das Aufkommen kleiner Parteien und Wählergruppen. Nicht ausreichend ist die daran anknüpfende und durchaus plausible Erwägung, daß es in aller Regel zu einer schwerfälligeren Meinungsbildung führt, wenn in einer Kommunalvertretung ein erweiterter Kreis von Fraktionen und Gruppen mitwirkt. Diese Schwerfälligkeit in der Meinungsbildung darf der Gesetzgeber nicht mit einer Funktionsstörung oder Funktionsunfähigkeit gleichsetzen. Vielmehr sind weitergehende Feststellungen zu treffen, bevor die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften als gefährdet angesehen werden kann. 79

Selbst wenn der Gesetzgeber die Gefahr von Funktionsstörungen prognostiziert, darf er die Sperrklausel nicht ohne weiteres beibehalten. Drohen Funktionsstörungen nur in einzelnen Kommunalvertretungen, muß die Sperrklausel gegen die Bedeutung der Wahlrechts- und Chancengleichheit für alle Kommunalvertretungen abgewogen werden. 80

b) Ob die Prognoseentscheidung des Gesetzgebers einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof unterliegt, oder ob der Verfassungsgerichtshof sich auf eine bloße Evidenz- oder Vertretbarkeitskontrolle zu beschränken hat, bedarf - wie schon im Urteil vom 29. September 1994 - keiner Entscheidung. Die Prognoseentscheidung des Antragsgegners hält bereits einer bloßen Vertretbarkeitskontrolle nicht Stand. 81

4. Der Antragsgegner hat die Überprüfung nicht so vorgenommen und die Entscheidung nicht so gewonnen, wie es den Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs entspricht. Seine Annahme, der Wegfall der 5 v.H.-Sperrklausel werde die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen gefährden, beruht nicht auf einer nachvollziehbaren, den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden Prognose konkret zu erwartender tatsächlicher Entwicklungen. Er hat sich zu Unrecht mit der abstrakten, theoretischen Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit begnügt. Eine solche Möglichkeit ist nie auszuschließen, reicht aber als hinreichende Begründung für die Annahme eines "zwingenden Grundes" nicht aus, um die Sperrklausel beizubehalten. 82

a) Der Antragsgegner ist zwar der Frage nachgegangen, welche Aufgaben den Kommunalvertretungen verblieben sind, nachdem der Hauptverwaltungsbeamte nunmehr unmittelbar durch die Bürger gewählt wird. Der Antragsgegner ist dabei zu dem nachvollziehbaren Ergebnis gelangt, trotz des Verlustes dieser Aufgabe seien den Kommunalvertretungen Aufgaben von solchem Gewicht verblieben, daß sie gegen Störungen ihrer Funktionsfähigkeit geschützt werden müßten. Der Rat der Gemeinde ist nach wie vor für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig, soweit die Gemeindeordnung nichts anderes bestimmt (Allzuständigkeit des Rates). Er hat insbesondere die Beigeordneten zu wählen, die zusammen mit dem Bürgermeister den Verwaltungsvorstand bilden (§ 70 GO NRW). Der Rat trifft die grundlegenden und langfristigen Entscheidungen. Hierzu gehört beispielsweise die Aufstellung und Fortschreibung der Schulentwicklungspläne (§ 10b 83

Schulverwaltungsgesetz) oder von Stadtentwicklungsplänen. In sie haben sich die zumeist ebenfalls vom Rat zu treffenden Einzelentscheidungen einzupassen, wie die Auflösung, Gründung oder Verkleinerung von Schulen, die Aufstellung einzelner Bebauungspläne. Dasselbe gilt für Planungen in anderen Bereichen kommunaler Daseinsvorsorge. Wesentlich ist weiter die Aufgabe des Gemeinderates als Satzungsgeber. Er hat etwa die Abgabensatzungen zu beschließen und dabei ein Gleichgewicht zu wahren zwischen der notwendigen Finanzierung kommunaler Aufgaben einerseits, der Belastung der Bürger andererseits. Die mittelfristige Finanzplanung und die Verabschiedung der Haushaltssatzung obliegt ebenfalls dem Rat. Dabei weist der Antragsgegner zu Recht darauf hin, dieser Aufgabe komme eine hohe Bedeutung insbesondere in Zeiten zu, in denen die finanzielle Ausstattung der Gemeinden einerseits auf der Einnahmenseite angespannt ist, andererseits auf der Ausgabenseite in erheblichem Umfang durch Pflichtaufgaben und deren Finanzierung beansprucht wird. Der Rat hat die schwierige Entscheidung zu treffen, welche freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben noch in welchem Umfang finanziert und damit wahrgenommen werden können.

Der Antragsgegner hat diesen Befund jedoch nicht ausreichend mit den Befunden in anderen Ländern verglichen, in denen das Kommunalwahlrecht keine Sperrklausel kennt. Die nordrhein-westfälische Kommunalverfassung ist den Kommunalverfassungen dieser Länder inzwischen deutlich angenähert, insbesondere in der Spitze der kommunalen Verwaltung, die das Bundesverfassungsgericht seinerzeit als bedeutsam betont hat. Aus den Ländern ohne Sperrklausel sind nach dem Ergebnis der vom Antragsgegner veranlaßten Umfragen Störungen oder Gefährdungen der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen nicht bekannt geworden. Mit Blick auf diesen Befund bedurften die Entsprechungen und Unterschiede in den Strukturen und Funktionsbedingungen kommunaler Verwaltung besonders sorgfältiger Prüfung.

84

Der Antragsgegner hat es an einer solchen Prüfung fehlen lassen. Er hat zwar Unterschiede in den Kommunalverfassungen, namentlich bei den Aufgaben der Kommunalvertretungen aufgezeigt, hat es aber versäumt, diese Unterschiede hinreichend in Beziehung zu setzen zu der hier interessierenden Frage, welche Bedeutung allfällige Unterschiede mit Blick auf die Sperrklausel oder deren Fehlen haben. Der Antragsgegner hat nicht nachvollziehbar dargelegt, ob und warum sich die von ihm aufgezählten Unterschiede in einer Weise auf die Ratsarbeit auswirken, die eine Sperrklausel in den süddeutschen Ländern als verzichtbar, in Nordrhein-Westfalen hingegen als unverzichtbar erscheinen läßt. Auch in anderen Ländern treffen die Kommunalvertretungen grundlegende und langfristige Entscheidungen zur Stadt- und Schulentwicklung, zur Planung der Daseinsvorsorge und zur Finanzplanung. Sie sind Haushalts- und Satzungsgeber und in Zeiten finanzieller Anspannung und wachsender Aufgaben besonders gefordert. Daß die Erfahrungen der süddeutschen Länder mit ihren Kommunalwahlgesetzen wegen der Unterschiede in der Kommunalverfassung und der Aufgabenstellung der Kommunalvertretungen nicht übertragbar seien, ist nicht plausibel herausgearbeitet.

85

Diese generell festzustellenden Defizite in der vergleichenden Betrachtung der verschiedenen Kommunalverfassungen gelten namentlich für die vom Antragsgegner besonders hervorgehobenen Punkte.

86

Die nordrhein-westfälische Gemeindeverfassung ist dadurch charakterisiert, daß die Erledigung der kommunalen Aufgaben bei der unmittelbar vom Volk gewählten Vertretung, dem Rat, liegt. Alle übrigen Funktionsträger, namentlich der Bürgermeister, können ihre Zuständigkeiten nur vom Rat ableiten. Die Gemeindeverfassung wird vom Grundsatz der Allzuständigkeit des Rates

87

beherrscht (§ 41 Abs. 1 Satz 1 GO NRW). Der Bürgermeister ist zwar für die Geschäfte der laufenden Verwaltung zuständig; sie gelten aber nur im Namen des Rates als auf ihn übertragen. Der Rat hat das Recht, sich, einer Bezirksvertretung oder einem Ausschuß für einen bestimmten Kreis von Geschäften oder für einen Einzelfall die Entscheidung vorzubehalten (§ 41 Abs. 3 GO NRW). Nach der süddeutschen Ratsverfassung ist neben dem Rat als Hauptorgan der Gemeinde der Bürgermeister zweites Organ des Kommunalverfassungssystems. Der Rat ist zuständig für die grundlegenden Entscheidungen, während die Aufgaben des Bürgermeisters durch die Außenvertretung und die initiierende, koordinierende und durchführende Verwaltung charakterisiert sind. Die laufenden Geschäfte der einfachen Verwaltung sind dem Bürgermeister als eigene Angelegenheiten zugewiesen (vgl. Art. 29 Abs. 1, Art. 37 Abs. 1 der Bayerischen Gemeindeordnung; § 24 Abs. 1, § 44 Abs. 2 der Baden-Württembergischen Gemeindeordnung). Der Antragsgegner hat indes nicht ermittelt, welche Bedeutung das Rückholrecht des § 41 Abs. 3 GO NRW in der Praxis, also der für das Wahlrecht maßgeblichen "Verfassungswirklichkeit" hat. Er hat sich nicht vergewissert, ob und inwieweit die Arbeit der Kommunalvertretungen durch die Erledigung von ("zurückgeholten") Geschäften der laufenden Verwaltung geprägt wird. So ist nicht erkennbar, ob die Übertragung der Geschäfte der laufenden Verwaltung auf den Bürgermeister "im Namen des Rates" und dessen damit einhergehendes Rückholrecht im Unterschied zu einer Zuweisung dieser Aufgaben originär an den Bürgermeister von praktischer Relevanz ist oder nur eine theoretische Bedeutung als Unterscheidungsmerkmal für die systematische Einteilung von Kommunalverfassungen ("monistisch"; "dualistisch") hat. Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, warum der Antragsgegner gerade an diesen Unterschied anknüpfend den Erfahrungen der süddeutschen Länder ihre Bedeutung für Nordrhein-Westfalen absprechen will. Die Relevanz dieses Unterschiedes für die Sperrklausel und ihre Wirkung auf die Funktionsfähigkeit des Rates ist jedenfalls nicht ohne weiteres nachvollziehbar.

Ähnliches gilt für die Unterschiede in der Amtszeit des Bürgermeisters. In Nordrhein-Westfalen ist die Amtszeit des Bürgermeisters an die Wahlperiode des Rates gekoppelt. In den süddeutschen Ländern ist die Amtszeit der Bürgermeister länger (Bayern: 6 Jahre; Baden-Württemberg: 8 Jahre). Sie ist nicht an die Wahlperiode der Kommunalvertretung gekoppelt. Auch insoweit bleibt indes unklar, inwieweit dieser Unterschied sich auf die Bewertung der Sperrklausel und ihrer Erforderlichkeit auswirken soll.

88

b) Soweit der Landtag für den Fall der Aufhebung oder Abmilderung der Sperrklausel Funktionsstörungen hinsichtlich der Erfüllung der Aufgaben der Kommunalvertretungen prognostiziert hat, entbehrt dies einer tragfähigen tatsächlichen Grundlage.

89

Allenfalls ansatzweise ist in den Beratungen des Ausschusses für Kommunalpolitik deutlich geworden, welche tatsächlichen Entwicklungen der Gesetzgeber bei einem Wegfall der Sperrklausel erwartet. Ausgangspunkt ist dabei die Annahme, in den Gemeinderäten könnten ohne Sperrklausel künftig mehr Parteien und Wählergruppen als bisher mit Fraktionen, Gruppen oder einzelnen Ratsmitgliedern vertreten sein. Hiervon ausgehend befürchtet der Gesetzgeber, die Kommunalvertretungen würden in eine solche Vielzahl von Fraktionen, Gruppen oder einzelnen Ratsmitgliedern zerfallen, daß eine positive Mehrheit für notwendige Entscheidungen nicht mehr zustande komme.

90

Für eine solche Erwartung fehlt es indes bislang an hinreichenden tatsächlichen Erkenntnissen. Sie versteht sich auch keineswegs von selbst. Denn bei aller Unterschiedlichkeit der Kommunalverfassungen im einzelnen ist den Kommunalvertretungen doch gemeinsam, daß sie Entscheidungen treffen müssen.

91

Hierfür müssen Mehrheiten gefunden werden. Deshalb sind die Erfahrungen anderer Länder ohne Sperrklausel für die Frage von Gewicht, ob der Wegfall einer Sperrklausel erwarten läßt, die Kommunalvertretungen könnten bis zur Unfähigkeit, Mehrheiten zu bilden, in Fraktionen, Gruppen oder einzelne Ratsmitglieder zersplittert werden.

Dem kann nicht mit Erfolg entgegengehalten werden, das Wahlrecht Bayerns und Baden-Württembergs kenne zwar keine Sperrklausel, räume den Wählern aber die Möglichkeit ein, ihre Stimmen auf mehrere Listen zu verteilen (panaschieren) oder einem einzelnen Kandidaten mehrere Stimmen zu geben (kumulieren). Daß dadurch eine Sperrwirkung vergleichbar der Sperrklausel erreicht wird, leuchtet nicht ohne weiteres ein. Die Kommunalwahl in Bayern und in Baden-Württemberg ist ebenfalls eine Verhältniswahl. Die Sitze in den Gemeindevertretungen werden den Parteien und Wählervereinigungen nach der Gesamtstimmenzahl zugeteilt, welche die von ihnen eingereichten Listen erreicht haben. Ob und wie sich Panaschieren und Kumulieren als Sperre auswirkt, hat der Antragsgegner nicht ermittelt.

92

Der Verwertung von Erfahrungen anderer Länder steht auch nicht entgegen, die Gemeinden in den Ländern ohne Sperrklausel seien im Schnitt deutlich kleiner als die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Zwar haben kleine Gemeinden regelmäßig nur kleine Gemeinderäte. Bleibt die Zahl der Ratsmitglieder unter 20, sind auch ohne ausdrückliche Sperrklausel mindestens 5 v.H. der Wählerstimmen erforderlich, um einen Sitz im Rat zu erwerben. Jedoch gibt es in den Ländern ohne Sperrklausel zahlreiche Städte und Gemeinden mit größeren Gemeinderäten (insgesamt 37 Großstädte gegenüber 28 Großstädten in Nordrhein-Westfalen), in denen sich die geringe Zahl der Ratssitze nicht als faktische Sperre gegen kleinere Parteien und Wählergruppen auswirkt. Drohte der Wegfall der Sperrklausel tatsächlich die Kommunalvertretungen bis zur Unfähigkeit der Mehrheitsbildung zu zersplittern, müßten über die Jahrzehnte hin jedenfalls in solchen Städten derartige Erfahrungen gesammelt worden sein. Die unterschiedliche Größe der Gemeinden rechtfertigt es mithin nicht, die Erfahrungen jener Länder ohne Sperrklausel schlechthin zu ignorieren.

93

Probleme sind insoweit nicht bekannt geworden, wie die Länderumfrage "Sperrklauseln bei Kommunalwahlen" des nordrhein-westfälischen Innenministeriums ergeben hat. Der Antragsgegner hält diese Umfrage für unzureichend. Sie habe nur bei den Innenministerien der Bundesländer stattgefunden. Diesen lägen indes keine Erkenntnisse über die tatsächlichen Verhältnisse in den Städten und Gemeinden vor. Schon diese Begründung ist nicht nachvollziehbar. Im übrigen hätte es dem Antragsgegner freigestanden, auf andere Weise die Erfahrungen zu ermitteln, die in den Bundesländern ohne Sperrklausel gewonnen wurden. Er hätte beispielsweise zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik Vertreter der kommunalen Spitzenverbände jener Bundesländer einladen können. Bei ihnen dürften sich Erfahrungen der Städte und Gemeinden im Lande bündeln. Der Antragsgegner hält es jedenfalls für möglich, daß dabei Erkenntnisse hätten gewonnen werden können.

94

Dementsprechend hat er in der mündlichen Verhandlung einen Beweisantrag gestellt und verlangt, Oberbürgermeister und Landräte aus Niedersachsen sowie Baden-Württemberg als Zeugen zu vernehmen. Der Verfassungsgerichtshof konnte dem Beweisantrag indes nicht nachkommen. Sein Gegenstand sind nicht einzelne streitige oder sonst aufklärungsbedürftige, unmittelbar entscheidungserhebliche Tatsachen. Die als Zeugen benannten Oberbürgermeister und Landräte sollen vielmehr beispielhaft und exemplarisch über Erfahrungen mit Splitterparteien und -gruppen in Gemeinderäten oder Kreistagen berichten. Der Antragsgegner strebt mit seinem Beweisantrag letztlich

eine Expertenanhörung an, wie sie dem Gesetzgebungsverfahren eigen ist. Die Auswertung der Erfahrungen anderer Bundesländer durch Anhörung von Experten ist nicht Sache des Verfassungsgerichtshofs, sondern des Landtags als Gesetzgeber. Ginge der Verfassungsgerichtshof auf die Anregung des Antragsgegners ein, an seiner Stelle die notwendige Sachverhaltsermittlung vorzunehmen, müßte er auch die darauf aufbauende Prognose künftiger Entwicklung und die Entscheidung über den Wegfall oder Beibehalt der 5-v.H.-Sperrklausel selbst treffen. Er würde damit sowohl hinsichtlich des Verfahrens als auch in der Sache die Rolle des Gesetzgebers übernehmen.

c) Der Antragsgegner kann und muß die Unterschiede in der Landesstruktur berücksichtigen. Das ist bislang nur unzulänglich geschehen. Der Antragsgegner weist lediglich auf das Ballungsgebiet Ruhrgebiet hin. Dieser Hinweis ist in seiner Bedeutung für das Kommunalwahlrecht nicht ohne weiteres nachvollziehbar. Der Antragsgegner hat nicht dargelegt, welche eigenständige regionale Kooperation zwischen den Großstädten des Ruhrgebietes jenseits der institutionalisierten Kooperation etwa in der Bezirksplanung stattfindet, wie die Räte an einer solchen Kooperation beteiligt sind und wieso sie bei zersplitterter Ratsmehrheit nicht funktionieren soll. Nach der bisherigen Begründung ist auch nicht auszuschließen, daß im Ruhrgebiet mit seiner Ansammlung von Großstädten deren Probleme in der Ratsarbeit lediglich in einer größeren Zahl von Städten auftreten als in Ländern oder Regionen mit nur einzelnen Großstädten.

95

d) Die der Mehrheitsbildung bzw. -zersplitterung geltenden Befürchtungen des Antragsgegners kreisen letztlich darum, daß die Bildung von Mehrheiten unter Umständen Kompromisse erforderlich macht. In diesem Zusammenhang ist in den Beratungen davon die Rede, die stärkeren Fraktionen müßten sich die erforderlichen Mehrheiten "zusammenkaufen". Kleinere Parteien und Wählergruppen werden dabei dem Verdacht ausgesetzt, sie verträten nur bestimmte eingeschränkte Interessen, seien nicht auf größere Zusammenhänge ausgerichtet und nicht am Gemeinwohl orientiert.

96

Indes sind auch größere politische Parteien nicht dagegen gefeit, daß in ihren Ortsgruppen und Kreisverbänden Interessengruppen eine maßgebliche Rolle spielen. Das letzte Urteil darüber, von wem die Verwaltung der örtlichen Gemeinschaften am besten wahrgenommen wird, muß in einer freiheitlichen Demokratie dem Bürger überlassen bleiben (BVerfGE 13, 1, 17). Selbst bei absoluter Mehrheit einer größeren Partei sind Kompromisse zwischen Interessengruppen innerhalb dieser Partei erforderlich, um Mehrheiten für bestimmte Entscheidungen zustande zu bringen. Daß die Wählerschaft eines Straßenzuges oder einer Siedlung Sitz und Stimme in den kommunalen Gremien erhalten und dadurch in diese nur singuläre, partikuläre oder temporäre Interessen Einzug halten (so die Befürchtungen des Verfassungsgerichtshofs des Saarlands, Urteil vom 14. Juli 1998 - LV 4/97 -), ist für Nordrhein-Westfalen nicht zu erwarten. Wie der Antragsgegner in anderem Zusammenhang mit Recht hervorhebt, sind durch die kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen Gemeinden in einer Größenordnung geschaffen, daß selbst bei Wegfall der 5 v.H.-Sperrklausel zur Erringung eines Sitzes in der Gemeindevertretung mehr Stimmen erforderlich sind, als sie ein einzelner Straßenzug oder eine Siedlung aufzubringen vermöchte.

97

Im übrigen fehlt es wieder an einer ausreichenden Erhebung der tatsächlichen Erfahrungen mit dem hier relevanten bürgerschaftlichen Engagement in den Räten und Kreistagen. Freie Wählergemeinschaften treten bei Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen auf und sind durchaus erfolgreich. Der Antragsgegner hat keine Erfahrungen dafür aufbieten können, daß von derartigen Wählergruppen nur singuläre, partikuläre oder temporäre Interessen vertreten werden, von ihnen aber nicht auf Dauer verschiedene, miteinander nicht ohne weiteres vereinbare

98

Bedürfnisse der Wählerschaft aufgegriffen und gemeinwohl-orientiert ausgeglichen werden.

e) Je größer der Kreis von Fraktionen und Gruppen ist, die in einer Kommunalvertretung mitwirken, desto schwerfälliger mag sich eine mehrheitsfähige Meinung bilden. Das allein rechtfertigt aber eine Sperrklausel nicht (VerfGH NRW OVG 44, 301), und zwar nach der bisherigen Überprüfung auch nicht mit Blick auf die Bedeutung der Arbeit in den Ausschüssen der Kommunalvertretungen. 99

Der Rat muß sich mit einer Vielzahl von Spezialmaterien befassen. Dies setzt eine interne Arbeitsteilung voraus, die allen Mitgliedern des Rates die notwendige Sachkenntnis verschafft. Dieser internen Arbeitsteilung dient es, wenn die Arbeit des Rates in Ausschüssen vorbereitet, aber zu einem guten Teil auch dort durch Beschlußfassung erledigt wird. Die Mitarbeit in den Ausschüssen ist deshalb für die notwendige Sachkenntnis aller Ratsmitglieder erheblich. 100

Splittergruppen sind regelmäßig nicht imstande, in allen Ausschüssen mitzuarbeiten. Auf sie entfallen wegen der geringen Zahl der Ausschußmitglieder keine Sitze im Ausschuß. Im übrigen sind kleine Fraktionen und Wählergruppen wegen der geringen Anzahl ihrer Mitglieder und der dadurch verursachten zeitlichen Beanspruchung nicht in der Lage, in alle Ausschüsse bei gleicher effektiver Mitarbeit Mitglieder zu entsenden. 101

Der Antragsgegner befürchtet zwar, die Vorteile einer Arbeitsteilung durch Vorbereitung der Ratsbeschlüsse in Ausschüssen könnten verlorengehen, wenn Splittergruppen in den Ausschüssen nicht vertreten sind, an diesem Teil der Sacharbeit der Kommunalvertretung also nicht teilhaben und deshalb darauf dringen, daß der Rat sich im Plenum zeitaufwendig mit Vorlagen befassen muß, die im Ausschuß bereits abgearbeitet waren. Indes fehlt es auch insoweit, über Vermutungen hinaus, an der Erhebung einschlägiger tatsächlicher Erfahrungen. Private Gespräche des früheren Prozeßbevollmächtigten des Antragsgegners mit Kommunalpolitikern, wie sie in der mündlichen Verhandlung erwähnt wurden, sind dafür kein Ersatz. Erfahrungen müßten schon bisher zu gewinnen gewesen sein. Denn die Größe der Ausschüsse läßt auch jetzt in der Regel Parteien nicht oder nicht in allen Ausschüssen zum Zuge kommen, welche die 5 %-Hürde nur um weniges übersprungen haben. Im übrigen kann sich die Ratsmehrheit durch die Geschäftsordnung gegen Obstruktion von Splittergruppen schützen. 102

f) Schließlich hat der Antragsgegner auch nicht das Ausmaß der von ihm prognostizierten Gefahr von Funktionsstörungen abgeschätzt und die Sperrklausel unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen die Bedeutung der Wahlrechts- und Chancengleichheit abgewogen. Die Möglichkeit, die Sperrklausel aus Gründen der Verhältnismäßigkeit wenigstens zu mildern, hat er entgegen der Vorgabe des Verfassungsgerichtshofs ersichtlich nicht erwogen. 103

g) Für den Kreistag gelten ähnliche Überlegungen. Im übrigen sind die kommunalverfassungsrechtlichen Sperrklauseln stets als Einheit verstanden worden. Der Landesgesetzgeber hat das Problem der 5 v. H.- Sperrklausel als eine einheitliche Fragestellung für die verschiedenen Wahlordnungen behandelt (vgl. VerfGH NRW NWVBl. 1996, 58). 104

D. 105

Gemäß § 54 Abs. 4 VerfGHG ist die Anordnung gerechtfertigt, daß die notwendigen Auslagen den Antragstellerinnen zu erstatten sind. Sie haben durch ihre Anträge zur Klärung einer wesentlichen verfassungsrechtlichen Frage und zur Fortentwicklung der bisherigen Rechtsprechung zu den Grundsätzen der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien beigetragen. Sie können nicht wie der Antragsgegner, und wie es in der Regel bei 106

Organstreitverfahren der Fall ist, die für die Führung des Rechtsstreits erforderlichen Aufwendungen aus Mitteln öffentlicher Haushalte bestreiten.
