

## Rechtsprechung in Nordrhein-Westfalen

### Verletzung der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit durch 5%-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht

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.

VfGH NRW, Urteil vom 6. 7. 1999 – 14/98; 15/98 – (rechtskräftig)

Die Antragstellerinnen politischer Parteien, wenden sich im Organstreitverfahren dagegen, daß der Antragsgegner (Landtag Nordrhein-Westfalen) es unterlassen hat, bei der Änderung des nordrhein-westfälischen Kommunalwahlgesetzes im Mai 1998 die 5%-Sperrklausel aufzuheben oder abzumildern.

Sie machen insbesondere geltend, daß die 5%-Sperrklausel die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien beeinträchtigt. 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.

Ferner bedürfe die 5%-Sperrklausel zu ihrer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung eines zwingenden Grundes. Die bloße abstrakte Behauptung eines solchen Grundes durch den Gesetzgeber reiche nicht aus.

### Aus den Gründen:

Die Anträge sind gemäß Art. 75 Nr. 2 LV, § 12 Nr. 5, §§ 43 ff. VerfGHG zulässig.

(...)

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.

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%-Sperrklausel im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht als Folge ihrer Überprüfung aufzuheben oder zu mildern. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 29. 9. 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.

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%-Sperrklausel des § 33 Abs. 1 KWahlG nicht aufgehoben oder abgemildert hat. Er hat sie ohne hinreichende Begründung beibehalten.

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 Verfassung wegen versagt. Differenzierungen bedürfen in diesem Bereich stets eines „zwingenden Grundes“ (vgl. z. B. BVerfGE 82, 322, 338). Als solcher ist seit lan-

gern 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% ist dabei in aller Regel verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (BVerfGE 82, 322, 338).

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). 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).

b) Das Bundesverfassungsgericht hat durch Urteil vom 23. 1. 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.

In seinem Urteil vom 29. 9. 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.

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.

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.

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. 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.

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.

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%-Sperrklausel könne zum Einzug zahlreicher kleiner Parteien und Wählervereinigungen in die Kom-

munalvertretungen 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.

Der Gesetzgeber darf sich nicht damit begnügen, die für Bundes- und 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.

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.

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.

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%-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.

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.

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 bedürften die Entsprechungen und Unterschiede in den Strukturen und Funktionsbedingungen kommunaler Verwaltung besonders sorgfältiger Prüfung. 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.

(...)

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.

Allenfalls ansatzweise ist in den Beratungen des Ausschusses für Kommunalpolitik deutlich geworden, welche tatsächlichen Entwicklungen der Gesetzgeber bei einem Wegfall der Sperrklausel erwartet. Ausgangs-

punkt 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.

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. 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.

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% 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. 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 Bundeslän-

der 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. 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%-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.

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 einge-

schränkte Interessen, seien nicht auf größere Zusammenhänge ausgerichtet und nicht am Gemeinwohl orientiert.

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. 7. 1998 – LV 4/97 –), ist für Nordrhein-Westfalen nicht zu erwarten.

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 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.

Der Rat muß sich mit einer Vielzahl von Spezialmaterialien 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.

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.

Der Antragsgegner befürchtet zwar, die Vorteile einer Arbeitsteilung durch Vorbereitung der Ratsbeschlüsse in Ausschüssen könnten verlorengelassen, 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 wären. 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.

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.

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%-Sperrklausel als eine einheitliche Fragestellung für die verschiedenen Wahlordnungen behandelt (vgl. VerfGH NRW NWVBl. 1996, 58).

(...)