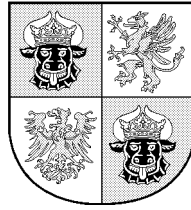


Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 4/99

Verkündet am: **14.12.2000**
Mollenhauer, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Organstreitverfahren

der Partei Bündnis 90/Die Grünen
Landesverband Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch den Landesvorstand,
Bergstraße 36,
19055 Schwerin

- Antragstellerin -

Prozeßbevollmächtigte:

Rechtsanwälte
Sommer & Kremer,
Chausseestraße 8,
10115 Berlin

g e g e n

den Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch den Präsidenten des Landtages,
Schloß Schwerin,
Lennéstraße 1,
19053 Schwerin

- Antragsgegner -

Prozeßbevollmächtigter:

Prof. Dr. Albert von Mutius,
Olshausenstraße 40,
24098 Kiel

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

durch

den Präsidenten Dr. Hückstädt,
den Vizepräsidenten Wolf,
den Richter Häfner,
den Richter Dr. Schneider,
die Richterin Steding,
den Richter von der Wense und
den Richter Prof. Dr. Wallerath

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom

10. Oktober 2000

für Recht erkannt:

Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern hat gegen Art. 3 Abs. 3 und 4 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern dadurch verstoßen, daß er es unterlassen hat, die Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung der 5 %-Klausel in § 37 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz Kommunalwahlgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 26. November 1993 - KWG M-V - (GVOBl. S. 938) vor der Kommunalwahl 1999 zu überprüfen.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat drei Viertel der der Antragstellerin entstandenen notwendigen Auslagen zu erstatten.

Entscheidungsgründe:

A.

Die Antragstellerin wendet sich dagegen, daß der Antragsgegner es unterlassen habe, die ihrer Ansicht nach aufgrund von Änderungen des Kommunal(wahl)rechts verfassungswidrig gewor-

dene 5 %-Sperrklausel im Kommunalwahlgesetz Mecklenburg-Vorpommern zu überprüfen und gegebenenfalls aufzuheben oder zu ändern.

I.

1. Die 5 %-Sperrklausel, die Parteien und Wählergruppen, nicht aber Einzelbewerber von einer Berücksichtigung bei der Sitzverteilung ausschließt, ist in § 37 Abs. 2 Satz 1 Kommunalwahlgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 26. November 1993 - KWG M-V (Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Mecklenburg-Vorpommern [GVOBl.] 1993, S. 938) geregelt. Die Bestimmung lautet:

"Die im Wahlgebiet zu vergebenden Sitze werden nach den folgenden Sätzen 2 bis 5 auf die Wahlvorschläge verteilt, wobei bei der Berechnung der Sitzverteilung die für eine Partei oder Wählergruppe abgegebenen Stimmen unberücksichtigt bleiben, wenn sie weniger als 5 vom Hundert der Gesamtzahl der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen betragen."

Zuvor hatte das Gesetz über die Wahlen zu Kreistagen, Stadtverordnetenversammlungen, Stadtbezirksversammlungen und Gemeindevertretungen vom 6. März 1990 (GBl. I 1990, S. 99) - Kommunalwahlgesetz DDR - gegolten, aufgrund dessen die ersten Gemeindevertretungen nach der ebenfalls im Jahre 1990 neu beschlossenen Kommunalverfassung DDR (Ges. vom 17. Mai 1990 - GBl. I 1990, S. 255) gebildet wurden. Dieses Gesetz enthielt keine Sperrklausel, sah allerdings ein Unterschriftenquorum für Einzelbewerber in Höhe von 5 %, jedoch nicht mehr als 200 Unterschriften, vor.

Bei der Beratung des Gesetzentwurfs der Landesregierung für das Kommunalwahlgesetz im Innenausschuß (vgl. Bericht des Abgeordneten Bollinger, LT-Drs. 1/3764 vom 3. November 1993, S. 5, 15) hatten sich die Fraktionen der SPD und der LL/PDS dafür ausgesprochen, die neu vorgesehene Klausel ersatzlos zu streichen; hierzu wurde u. a. vorgebracht, die kommunalen Vertretungen würden "keine Beeinträchtigung ihrer Arbeit erleiden, obwohl in der Vergangenheit keine Sperrklausel zum Tragen gekommen sei". Der Antrag fand, wie auch ein entsprechender von der Fraktion der LL/PDS im Plenum gestellter Antrag (LT-Drs. 1/3787), keine Mehrheit, so daß § 37 KWG M-V schließlich in der Fassung des Entwurfs der Landesregierung angenommen wurde (LT-Prot. 1/91, S. 5366, 5372).

2. Die 5 %-Sperrklausel ist bei Novellierungen des Kommunalwahlgesetzes und der Kommunalverfassung in der Folgezeit beibehalten worden. Das galt zunächst für die Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger durch das Erste Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften vom 18. Dezember 1995 (GVOBl. S. 651), sowie für das Zweite Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (2. WRÄndG) vom 28. Oktober 1997 (GVOBl. S. 546). Anträge der Fraktion der PDS, die Sperrklausel zu streichen (LT-Drs. 2/737 und 2/3197-neu), fanden wiederum keine Mehrheit. Die Abgeordnete Jünger hatte hierzu in der 2. Lesung des Gesetzentwurfs zum 2. WRÄndG (der noch unter der Bezeichnung "Entwurf des Ersten Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften [1.WRÄndG]" eingebracht worden war), u. a. ausgeführt: "Wir lehnen weiterhin die 5 %-Sperrklausel in den Wahlgesetzen ab. Sperrklauseln stellen einen sehr willkürlichen Eingriff in die Wahlrechte und Mitbestimmungsrechte von Wählerinnen und Wählern dar. Sie sind als Instrument einer demokratischen Auseinandersetzung um Minderheiten völlig ungeeignet" (Sitzung vom 22. Oktober 1997, LT-Prot. 2/69, S. 4280, 4282).

In dem Verfahren zum Erlaß des am 29. November 1997 in Kraft getretenen Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften und zur Einführung der direkten Wahl der Bürgermeister und Landräte (Ges. vom 26. November 1997 - GVOBl. S. 694) kam die 5 %-Sperrklausel nicht zur Sprache. Dieses Gesetz sah erstmals die Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten in Mecklenburg-Vorpommern vor; nach der Übergangsregelung in Art. 1 Nr. 113 des Gesetzes (= § 176 Kommunalverfassung [KV M-V] n.F.) sollte das neue Wahlverfahren erstmals ab der nächsten Wahl zu den Gemeindevertretungen und Kreistagen im Lande Mecklenburg-Vorpommern Anwendung finden.

Im Gesetzgebungsverfahren zur Herabsetzung des aktiven Wahlalters von 18 auf 16 Jahre durch das Erste Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 3. März 1999 (GVOBl. S. 212) machte der Innenausschuß des Landtages den Wegfall der 5 %-Sperrklausel zum Gegenstand einer öffentlichen Anhörung (LT-Drs. 3/214 vom 24. Februar 1999). Er empfahl dem Landtagsplenum aber keine entsprechende Änderung. Während der 3. Lesung des Gesetzentwurfes nahmen mehrere Redner zur Frage des Wegfalls der 5 %-Klausel Stellung. In der Landtagsdebatte am 3. März 1999 führte Innenminister Dr. Timm (LT-Prot. 3/10, S. 399, 400) aus, die Umstellung der Wahl der Bürgermeister und Landräte erfolge erst ab dem Jahre 2001, so daß es erforderlich sei, "daß sich der Landtag zu gegebener Zeit, und zwar ausführlich und gründlich, mit dieser Frage befaßt und sicherlich auch befassen wird"; das sei allerdings vor der Kommunalwahl nicht möglich und nicht notwendig, weil das Problem erst nach dem Jahre 2001 anstehe.

II.

Die Antragstellerin hat das vorliegende Organstreitverfahren am 9. April 1999 eingeleitet.

1. Zur Zulässigkeit macht sie geltend, als politische Partei sei sie über Art. 21 GG und Art. 5 Abs. 3 LV durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet und daher im Organstreitverfahren beteiligtenfähig. Sie rüge die Verletzung der verfassungsrechtlich verbürgten Rechte auf gleiche Wahlen (Art. 21, 28 Abs. 1 Satz 2 GG iVm. Art. 5 Abs. 3 LV) und das daraus abzuleitende Recht auf den gleichen Erfolgswert jeder Stimme sowie auf Chancengleichheit politischer Parteien (Art. 3, 21 GG iVm. Art. 5 Abs. 3 LV). Der Antrag sei innerhalb der Sechsmonatsfrist des § 36 Abs. 3 LVerfGG gestellt worden. Sie habe den Antragsgegner im Vorfeld der Landtagsdebatte des am 3. März 1999 beschlossenen Ersten Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes öffentlich aufgefordert, die 5%-Klausel abzuschaffen und ihm hierzu ein Rechtsgutachten vorgelegt. Die 5 %-Sperrklausel sei jedoch nicht aufgehoben worden.

2. Zur Begründetheit trägt die Antragstellerin - teilweise unter Bezugnahme auf die Antragschrift im Verfassungsbeschwerdeverfahren LVerfG 3/99 - vor, die in § 37 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz KWG M-V enthaltene 5 %-Sperrklausel verstoße gegen den Grundsatz der gleichen Wahl sowie gegen den Grundsatz der Chancengleichheit. Sperrklauseln bedürften wegen ihrer den Erfolgswert abgegebener Wählerstimmen unterschiedlich gewichtenden Wirkung zu ihrer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung eines zwingenden Grundes. Ein solcher sei nicht vorhanden. Sperrklauseln dienten unter den Bedingungen des Verhältniswahlrechts der Bildung klarer Mehrheitsverhältnisse in der zu wählenden Volksvertretung, indem Splitterparteien von der Sitzzuteilung ausgeschlossen würden. Die derzeitige Situation in denjenigen Kommunen des Landes, in denen die Zahl der Gemeindevertreter mehr als 20 betrage und in denen deshalb für die Zuteilung eines Sitzes weniger als 5 % der Stimmen erforderlich seien, sei bereits jetzt geprägt von kleineren Fraktionen, Wählergruppen und Einzelbewerbern.

Insgesamt würde sich die Zusammensetzung der Kommunalvertretungen nach einer Abschaffung der 5 %-Sperrklausel im Rahmen dessen bewegen, was bereits derzeit vorzufinden sei, nämlich eine Situation, in der sich mehrere Gruppen zusammenfinden müßten, um eine Mehrheit zu erreichen. Auskünfte von Kreisen, Gemeinden sowie des Städte- und Gemeindetages ließen keine Schwierigkeiten im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der Verwaltungen befürchten,

"Problemfälle" seien nicht bekannt geworden. Aus Ländern, in denen das Kommunalwahlrecht keine 5 %-Sperrklausel kenne, seien ebenfalls keine Schwierigkeiten namhaft gemacht worden. Der geänderte Aufgabenkreis der Kommunalvertretungen rechtfertige zudem die 5%-Sperrklausel nicht mehr. Den Vertretungen sei die wichtige Aufgabe entzogen worden, den Bürgermeister bzw. Landrat zu wählen. Es gebe schließlich auch keinen sachlichen Grund für die Differenzierung zwischen Einzelbewerbern einerseits und Parteien und Wählergruppen andererseits hinsichtlich der 5%-Klausel. Ein Bewerber um ein politisches Mandat müsse höhere Anforderungen erfüllen, wenn er für eine Partei oder eine Wählergruppe auftrete. Das sei angesichts des Verfassungsauftrages, den die Parteien für die politische Meinungsbildung wahrzunehmen hätten, unzulässig. Anlässlich der Änderungen des Kommunalwahlgesetzes, insbesondere wegen der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister, sei es jedenfalls die Pflicht des Gesetzgebers gewesen, die Voraussetzungen der Beibehaltung der 5 %-Sperrklausel im einzelnen zu überprüfen.

Nach teilweiser Rücknahme ihres Antrags, der sich zunächst auch gegen die Landesregierung und den Innenausschuß des Landtages sowie inhaltlich in erster Linie auf eine Streichung der Sperrklausel gerichtet hat, beantragt die Antragstellerin nunmehr,

festzustellen, daß der Antragsgegner die der Antragstellerin zustehenden, in der Landesverfassung verbürgten Rechte auf gleiche Wahlen sowie auf Chancengleichheit der politischen Parteien verletzt oder unmittelbar gefährdet hat, indem er es unterlassen hat, die Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung der 5 %-Klausel in § 37 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz KWG M-V rechtzeitig vor der Kommunalwahl 1999 zu überprüfen.

III.

Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern als Antragsgegner hat sich mit Schriftsatz vom 28. Juli 1999 dahingehend geäußert, eine Stellungnahme ausschließlich zur Zulässigkeit des Verfahrens abgeben zu wollen. Hierzu hat er mit Schriftsatz vom 29. September 2000 näher ausgeführt:

Der Antragstellerin fehle die Antragsbefugnis. Diese habe nicht schlüssig begründet, inwieweit der vermeintlichen Pflichtverletzung auch eine Verletzung subjektiver (eigener) Organrechte der Antragstellerin entspreche. Das Bundesverfassungsgericht habe in ständiger Rechtsprechung betont, daß der einzelne Staatsbürger grundsätzlich keinen gerichtlich verfolgbaren Anspruch auf

ein Handeln des Gesetzgebers haben könne, wenn anders nicht eine vom Grundgesetz schwerlich gewollte Schwächung der gesetzgebenden Gewalt erfolgen solle. Dieser Grundsatz müsse auch für solche Staatsorgane oder Quasi-Staatsorgane gelten, denen von Verfassungs wegen kein unmittelbarer Einfluß auf Verfahren der parlamentarischen Gesetzgebung zukomme.

Die Voraussetzungen der vom Bundesverfassungsgericht insoweit anerkannten Ausnahmen seien vorliegend nicht gegeben. Die Antragstellerin könne sich weder auf einen ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Auftrag berufen, der Inhalt und Umfang der Gesetzgebungspflicht im Wesentlichen umgrenze, noch gehe es um grundrechtliche Schutzpflichten des Staates. Auch fehle es an einer subjektiv-rechtlich durchsetzbaren gesetzgeberischen Nachbesserungspflicht. Diese komme (nur) in Betracht, wenn bei Erlaß des Gesetzes dessen Auswirkungen ungewiß gewesen seien und sich bei einer später zeigenden Fehlerprognose eine Korrektur der ursprünglich als verfassungskonform angesehenen Regelung aufdränge. Dabei sei der Maßstab der "Evidenz" entscheidend; nur wenn dieser erfüllt sei, könne sich der dem parlamentarischen Gesetzgeber verbleibende Prognose- und Gestaltungsspielraum zu einer Handlungspflicht (mit welchen Modalitäten auch immer) verdichten. Indes gebe es seit dem Inkrafttreten des Kommunalwahlgesetzes weder neue noch evidente Erkenntnisse oder Umstände, die eine verfassungsrechtliche Neubewertung des § 37 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz KWG M-V zwingend geböten.

Die von der Antragstellerin als Grund oder Anlaß für eine Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers reklamierte Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte im Gesetz vom 26. November 1997 betreffe nur die Vermittlung einer unmittelbar-demokratischen Legitimation für die Spitzen der hauptamtlichen Verwaltung in Gemeinden und Landkreisen, reduziere also lediglich die Befugnisse der kommunalen Vertretungskörperschaften in einem Teil ihrer Kreativefunktionen, habe aber die grundlegende Aufgabenverteilung zwischen hauptamtlichem Gemeinde- und Landkreisvorstand einerseits und der ehrenamtlichen Vertretungskörperschaft andererseits, um deren Funktionsfähigkeit letztlich gestritten werde, völlig unberührt gelassen. Selbst im Bereich der Kreativefunktionen seien bei den kommunalen Vertretungskörperschaften zahlreiche Befugnisse bei den Gemeindevertretungen verblieben.

Schließlich sei der gestellte Antrag wegen Verfristung unzulässig. Im Interesse einer sicheren Feststellbarkeit des Fristbeginns sei als Anknüpfungspunkt ein objektiv faßbares, hinreichend deutliches Verhalten des handlungspflichtigen Organs erforderlich. Danach habe die Frist bereits am 29. November 1997, dem Tage des Inkrafttretens des Gesetzes zur Änderung kommu-

nalverfassungsrechtlicher Vorschriften und zur Einführung der direkten Wahl der Bürgermeister und Landräte, zu laufen begonnen. Bereits aufgrund der Ermächtigung in Art. 4 § 1 dieses Gesetzes habe der Landtag eindeutig zu erkennen gegeben, daß er mit dieser Novelle die nächsten im Jahre 1999 anstehenden Kommunalwahlen abschließend habe regeln wollen. Dies gelte jedenfalls auch für die in § 37 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz KWG M-V enthaltene 5 %-Klausel. Denn bereits am 31. Oktober 1997 sei das Zweite Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften vom 28. Oktober 1997 in Kraft getreten; im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens sei aufgrund eines entsprechenden Antrags der PDS-Fraktion auch über die Abschaffung der 5 %-Klausel im Landtag debattiert worden.

Etwas anderes ergebe sich auch nicht aus dem Ersten Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 3. März 1999. Die ab dem 29. November 1997 erkennbare Absicht des Landtages, die Grundstrukturen des Kommunalwahlrechts für die nächsten im Jahre 1999 anstehenden Kommunalwahlen nicht mehr zu verändern, sei durch dieses Gesetz nicht in Frage gestellt worden. Die Debatte über die 5 %-Klausel im Rahmen der Landtagssitzung vom 3. März 1999 habe keinerlei Einfluß auf irgendein Gesetzgebungsverfahren oder sonstige verbindliche Entscheidungen des Landtages gehabt; sie habe deshalb auch nicht bewirken können, daß die gemäß § 36 Abs. 3 LVerfGG einzuhaltende Frist erneut in Lauf gesetzt worden sei.

IV.

Namens der Landesregierung hat das Justizministerium eine Stellungnahme abgegeben:

Der Antrag sei wegen Verfristung unzulässig. Anläßlich des Gesetzgebungsverfahrens zum Zweiten Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften vom 28. Oktober 1997 sei ein Antrag der Fraktion der PDS auf Aufhebung der 5 %-Sperrklausel mehrheitlich abgelehnt worden. Sodann sei am 29. November 1997 das Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften und zur Einführung der direkten Wahl der Bürgermeister und Landräte vom 27. November 1997 in Kraft getreten. Die Sechsmonatsfrist des § 36 LVerfGG sei daher bereits am 29. November 1997 in Lauf gesetzt worden. Die Diskussion über die 5 %-Sperrklausel anläßlich der Landtagssitzung am 3. März 1999 habe die Frist des § 36 Abs. 3 LVerfGG nicht erneut auslösen können. Ihr komme nur deklaratorische Bedeutung zu. Die im November 1997 erkennbare Absicht des Gesetzgebers, die Kommunalwahlen des Jahres 1999 in ihren Wesensbe-

reichen abschließend zu regeln, sei durch die Herabsetzung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre durch das Erste Gesetz zur Änderung des KWG M-V vom 3. März 1999 weder in Frage gestellt noch geändert worden. Aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 6. Juli 1999 ergebe sich ebenfalls, daß nicht die Herabsetzung des Wahlalters, sondern nur die Einführung der Direktwahl die Pflicht des Gesetzgebers begründen könne, die 5%-Sperrklausel zu überprüfen.

Der Antrag sei überdies unbegründet. Das Landesverfassungsgericht dürfe die erstrebte Feststellung der Verletzung oder unmittelbaren Gefährdung des Rechts auf Wahlrechts- und Chancengleichheit nicht treffen. Der Gesetzgeber habe insoweit zunächst eine eigene Prognoseentscheidung zu fällen; dieser dürfe das Verfassungsgericht nicht vorgreifen. Die Gründe für die Aufrechterhaltung der Sperrklausel seien auch nicht evident verfassungswidrig. Nach der Änderung des Aufgabenzuschnitts der kommunalen Vertretungskörperschaften durch die Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte verbleibe den Vertretungen noch eine Vielzahl - im einzelnen aufgeführter - wesentlicher Zuständigkeiten. Ein Wegfall der Sperrklausel könne die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften beeinträchtigen. In ihnen könnten dann künftig deutlich mehr Parteien und Wählergruppen vertreten sein als bisher. Die Mehrheitsverhältnisse könnten sich durch Splittergruppen je nach Lage ändern.

In Gemeinden bis zu 7500 Einwohnern, die insgesamt 96 % aller Gemeinden im Lande ausmachen, entfielen auf einen Sitz in der Gemeindevertretung ohnehin mehr als 5 % der Stimmen, weil dort weniger als 20 Gemeindevertreter zu wählen seien. Dies spreche für die Beibehaltung der 5 %-Klausel auch in größeren Gemeinden.

Für die Differenzierung zwischen Einzelbewerbern einerseits und Parteien und Wählergruppen andererseits hinsichtlich der Sperrklausel schließlich gebe es sachliche Gründe. Die Abläufe in der Gemeindeverwaltung würden durch Mitwirkung kleiner Parteien und Wählergruppen eher erschwert als durch Einzelbewerber. Gemeindevertreter, die über Parteien oder Wählergruppen gewählt worden seien, würden sich eher zu Fraktionen zusammenschließen als Einzelbewerber. Fraktionen stehe aber eine Reihe von Sonderrechten zu, deren Wahrnehmung den Verwaltungsaufwand erhöhe.

Der Gesetzgeber habe es nicht unterlassen, die Prüfung der Notwendigkeit der 5 %-Sperrklausel vorzunehmen. Zu dieser Problematik hätten sich im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum

Ersten Gesetz zur Änderung des KWG M-V vom 3. März 1999, in dem es um die Absenkung des Wahlalters gegangen sei, insbesondere alle im Landtag vertretenen Parteien geäußert. Die Prüfungen seien allerdings noch nicht abgeschlossen. Es sei vorgesehen, dem Landtag im Jahre 2001 einen Entwurf zur Änderung des KWG M-V vorzulegen, der sich auch mit der 5 %-Klausel befasse. Die für eine Prognoseentscheidung des Gesetzgebers erforderlichen Erhebungen und Abwägungen seien so umfangreich, daß sie anlässlich der Änderung des KWG M-V zur Herabsetzung des Wahlalters im Frühjahr 1999 nicht mehr hätten durchgeführt werden können. Das Gesetzgebungsverfahren habe unter dem Zeitdruck der im Juni 1999 stattfindenden Kommunalwahlen gestanden.

B.

Der zur Entscheidung gestellte Antrag ist zulässig.

Nach Art. 53 Nr. 1 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LV) vom 23. Mai 1993 (GVOBl. S. 371) in der Fassung vom 4. April 2000 (GVOBl. S. 158), § 11 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (LVerfGG) vom 19. Juli 1994 (GVOBl. S. 734) in der Fassung vom 28. Oktober 1997 (GVOBl. S. 546) entscheidet das Landesverfassungsgericht über die Auslegung der Verfassung aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtages mit eigenen Rechten ausgestattet sind.

I.

1. Die Antragstellerin ist im vorliegenden Verfahren beteiligtenfähig (§ 35 LVerfGG). Sie kann als politische Partei im Wege des Organstreits geltend machen, durch das Unterlassen der Nachprüfung der 5%-Klausel in § 37 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz KWG M-V in ihrem verfassungsrechtlichen Status auf Chancengleichheit bei Wahlen verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein.

Die Antragstellerin ist als politische Partei im Sinne von Art. 21 Abs. 1 GG sowie Art. 3 Abs. 4 LV im Organstreitverfahren "andere Beteiligte" im Sinne von § 11 Abs. 1 Nr. 1 LVerfGG.

a) Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (seit der Plenumsentschei-

dung vom 20.07.1954, BVerfGE 4, 27, 31; siehe BVerfGE 6, 367, 372; 66, 107, 115; 73, 1, 29; 82, 322, 335; 84, 290, 298; 85, 264, 284) können politische Parteien als "andere Beteiligte", die durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet worden sind, eine Verletzung oder unmittelbare Gefährdung des ihnen verliehenen verfassungsrechtlichen Status durch ein Verfassungsorgan im Wege der Organstreitigkeit geltend machen. Antragsteller können auch die Landesverbände der politischen Parteien sein (BVerfGE 66, 107, 115).

Der verfassungsrechtliche Status der politischen Parteien umfaßt namentlich das Recht auf Chancengleichheit bei der rechtlichen Gestaltung des Wahlverfahrens (siehe BVerfGE 6, 367, 371 f.). Das gilt auch für die Geltendmachung der Gleichheit der Wettbewerbschancen bei den Gemeindewahlen (BVerfGE 6, 367, 372). Demgegenüber sind politische Parteien nach der Rechtsprechung des BVerfG (nur) dann zur Verfassungsbeschwerde befugt, wenn sie in ihrem Recht auf Gleichbehandlung nicht durch ein Verfassungsorgan, sondern durch ein Verwaltungsorgan (im funktionellen Sinne) beeinträchtigt werden (BVerfGE 14, 121, 129; 67, 149, 151).

b) Danach war für die zunächst von der Antragstellerin erhobene Verfassungsbeschwerde kein Raum. Das Landesverfassungsgericht folgt für seinen Jurisdiktionsbereich - trotz der im Schrifttum vorgebrachten Kritik (namentlich Kunig, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 1987, § 33 Rn. 84; J. Ipsen, in: Sachs [Hrsg.], GG, 2.Aufl. 1999, Art.21 Rn. 49 ff.; Tsatsos/Morlok, Parteienrecht, 1982, S.129f.) - der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der eine politische Partei (nur) im Organstreitverfahren vor dem Verfassungsgericht beteiligtenfähig ist, soweit sie sich auf eine Verletzung ihres verfassungsrechtlichen Status aus Art. 3 Abs. 4 LV durch Verfassungsorgane beruft.

Zwar sind politische Parteien unbeschadet ihrer Anerkennung durch Art. 21 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 4 LV frei gebildete, im gesellschaftlichen Bereich wurzelnde Gruppierungen, die nicht an der inneren Staatswillensbildung beteiligt sind und denen deshalb auch nicht die Eigenschaft "oberster Landesorgane" zukommt (BVerfGE 20, 56, 101). Indessen messen Grundgesetz und Landesverfassung den Parteien insoweit eine besondere Funktion im Verfassungsleben bei, als diese politische Impulse aufzunehmen, zu Alternativen zu formen, bei der Konstituierung der Parlamente durch Wahlen mitzuwirken und die verschiedenen politischen Positionen auch zwischen den Wahlen gegenüber den Staatsorganen zur Geltung zu bringen haben (BVerfGE 85, 264, 286; Kunig a.a.O. § 33 Rn. 82; Tsatsos/Morlok a.a.O. S. 127). Diese Funktionszuweisung liegt zugleich im Interesse des auf Repräsentation bauenden staatlichen Entscheidungssystems

(BVerfGE 1, 351, 359; E. Klein, Verfassungsprozeßrecht, AöR108 [1983] S. 561, 563). Ihr entsprechen die besonderen Anforderungen, die das Grundgesetz an die innere Ordnung der politischen Parteien stellt, wie auch der spezifische Schutz, der in Art. 21 Abs. 3 GG seinen Ausdruck findet. Der daraus folgende besondere Status gründet, wie die systematische Stellung von Art. 21 GG und Art. 3 Abs. 4 LV in der Verfassung bestätigt, jedenfalls nicht allein in grundrechtlichen Freiheiten, sondern legt offen, daß die politischen Parteien in den organisatorischen Verfassungsrechtskreis mit eingewoben sind (vgl. Stern, Staatsrecht, Bd.III/1, 1988, § 63 V 4 b [S.383]).

Angesichts des eigenständigen Auftrages, den die politischen Parteien im Schnittfeld zwischen Staat und Gesellschaft wahrnehmen, ist das Organstreitverfahren die angemessenere verfassungsgerichtliche Rechtsschutzform zur Verteidigung des durch Art. 3 Abs. 4 LV verliehenen verfassungsrechtlichen Status der politischen Parteien gegenüber einer möglichen Beeinträchtigung durch Verfassungsorgane (im Ergebnis ebenso BbgVerfG, LVerfGE 3, 135, 139; VerfGH NW, DVBl. 1995, S.153; 1999, S. 1271). Die Organstreitigkeit vor dem Verfassungsgericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern umfaßt - anders als die Verfassungsbeschwerde - auch den Fall der "Gefährdung" organschaftlicher Rechte wie auch ausdrücklich den Fall der Unterlassung; sie ist nicht auf Gesetzgebungsakte wie die (in Mecklenburg-Vorpommern im Hinblick auf den letzten Halbsatz des Art. 53 Nr.7 LV im Vordergrund stehende) Normenverfassungsbeschwerde beschränkt.

Letztlich ist die Frage, ob politische Parteien durch die Zuerkennung der Beteiligtenfähigkeit im Organstreitverfahren und damit in verfassungsprozessualer Hinsicht auf die Ebene oberster Landesorgane gehoben werden, eine durch Art. 53 Nr. 1 LV rechtlich vorgezeichnete Wertungsfrage. Die sich auf der Ebene der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit stellende, verschiedentlich herausgestellte Problematik (vgl. etwa Ipsen a.a.O. Art. 21 Rn. 47 ff.; Henke, NVwZ 1985, S. 616, 619) unterschiedlicher Kreise von Antragsberechtigten nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und § 63 BVerfGG stellt sich auf der Ebene der Landesverfassungsgerichtsbarkeit Mecklenburg-Vorpommern nicht: § 35 LVerfGG bezieht sich auf § 11 Abs. 1 Nr. 1 LVerfGG. Dieser wiederholt - soweit hier von Belang - wörtlich Art. 53 Nr. 1 LV. Landesverfassungsgerichtsgesetz und Landesverfassung benennen damit den Kreis der in einem Organstreit Beteiligtenfähigen übereinstimmend unter Einschluß "anderer Beteiligter", die durch die Verfassung (oder in der Geschäftsordnung des Landtages) mit eigenen Rechten ausgestattet sind.

c) Die Beteiligtenfähigkeit der Antragstellerin ist nicht deshalb ausgeschlossen, weil es sich vorliegend um den Streit über ein Verhalten des Antragsgegners handelt, das die normativen Voraussetzungen einer Kommunalwahl betrifft. Die Antragstellerin macht eine Verletzung ihres verfassungsrechtlichen Status durch die am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe bei der näheren Ausgestaltung des Wahlverfahrens zur Kommunalwahl geltend. Auch hierfür ist das Organstreitverfahren die geeignete Verfahrensart (ebenso BVerfGE 6, 367, 371 f.; 13, 1, 9 f.; VerfGH NW, DVBl. 1995, S.153, NWVBl. 1996, S. 58; anderer Ansicht etwa Clemens, in: ders./Umbach [Hrsg.], BVerfGG, 1992, §§ 63, 64 Rn. 100). Mit Recht hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 6, 367, 373) betont, daß eine politische Partei es sich kaum leisten kann, im politischen Wettbewerb auf eine Beteiligung an Kommunalwahlen zu verzichten. Demgemäß hebt Art. 3 Abs. 2 LV ausdrücklich hervor, daß die Selbstverwaltung in den Gemeinden und Kreisen dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben dient. Die Mitwirkung der politischen Parteien an der Willensbildung in den Kommunalvertretungen vollzieht sich auf der unteren Ebene des Staatsganzen. Dem entspricht, wenn Kommunalpolitik traditionell mit dem Bild als "Schule der Demokratie" verbunden wird (vgl. etwa Glaser, in Darsow/Gentner/Glaser/Meyer [Hrsg.], Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2. Aufl. 1999, § 1 Rn. 1).

Durch Stellungnahmen zu kommunalpolitischen Fragen kann eine politische Partei "unter Umständen Wählerschichten für sich gewinnen, die ihr dann auch bei Bundestags- und Landtagswahlen treu bleiben - und umgekehrt" (BVerfGE 6, 367, 373). Zum verfassungsrechtlichen Status einer Landespartei gehören deshalb gleiche Wettbewerbschancen auf allen Ebenen, auch auf der kommunalen. Sieht sich eine politische Partei durch das Verhalten eines Verfassungsorgans in diesem Status beeinträchtigt, so kämpft sie auch insoweit um ihr Recht auf Teilhabe am Verfassungsleben.

2. Der Landtag ist als oberstes Landesorgan gemäß §§ 11 Abs. 1 Nr. 1, 35 LVerfGG möglicher Antragsgegner.

II.

Gegenstand des Organstreits kann nach Art. 53 Nr. 1 LV, § 36 Abs.1 LVerfGG eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners sein, welche die Antragstellerin in ihren durch die Landesverfassung übertragenen Rechten oder Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet.

1. Die Antragstellerin macht geltend, sie werde in ihrem Recht auf gleiche Wahlen und auf Chancengleichheit politischer Parteien verletzt oder gefährdet, indem der Antragsgegner es pflichtwidrig unterlassen habe, die Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung der 5 %-Klausel in § 37 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz KWG M-V rechtzeitig vor der Kommunalwahl 1999 zu überprüfen.

Sie rügt damit der Sache nach ein Unterlassen des Gesetzgebers (hierzu BVerfGE 56, 54, 71 f.; 92, 80, 87). Zwar hat der Gesetzgeber mit dem Erlaß des § 37 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz KWG M-V (5%-Sperrklausel) eine explizite Entscheidung über die 5%-Klausel getroffen. Dennoch ist die Antragstellerin nicht darauf zu verweisen, sie hätte gegen diese Norm als Maßnahme des Antragsgegners - mit der Folge der Versäumnis der Frist des § 36 Abs. 3 LVerfGG - vorgehen können. Eine besondere Fallgruppe gesetzgeberischen Unterlassens stellt nämlich die Verletzung einer "gesetzgeberischen Nachbesserungspflicht" dar. Wird gerügt, daß eine bestimmte Regelung aufgrund geänderter Umstände in die Rechte des Antragstellers eingreife und deshalb der Nachbesserung bedürfe, geht es einerseits um einen gegebenenfalls verfassungswidrig gewordenen Gesetzgebungsakt, was nach den vorstehend genannten Kriterien dem Angriff auf ein gesetzgeberisches Tun entspricht. Andererseits ist der Streitgegenstand mit dem bei der Rüge anfänglicher Verfassungswidrigkeit der Maßnahme (Normsetzung) jedoch nicht identisch, sondern unterscheidet sich von diesem in seiner zeitlichen Dimension.

Vorliegend beanstandet die Antragstellerin nicht den Erlaß einer ihre Rechte verletzenden Norm und damit eine "Maßnahme" im Sinne des § 36 Abs. 1 LVerfGG, sondern das Unterlassen ihrer Überprüfung und Anpassung an später veränderte Umstände; sie stellt ausdrücklich auf die sich im Lauf der Zeit geänderte Sach- und Rechtslage ab. Diese bewirke nunmehr, daß sie durch das geltende Recht, konkret die 5 %-Sperrklausel, in ihren Rechten verletzt werde.

Gegenstand des Streits ist auch nicht etwa die Herbeiführung eines verfassungswidrigen Zustandes durch den Antragsgegner als Gesetzgeber des Gesetzes zur Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte vom 26. November 1997 (GVOBl. S. 694) im Sinne einer positiven Maßnahme. Die Antragstellerin wendet sich nicht gegen die gesetzliche Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte, was ihr angesichts des Fristerfordernisses des § 36 Abs. 3 LVerfGG auch verwehrt wäre, sondern gegen ein Unterlassen der Überprüfung mit dem Ziel einer Aufhebung oder Milderung der Sperrklausel.

2. Im Organstreitverfahren kann auch gesetzgeberisches Unterlassen ein zulässiger Streitgegenstand sein. Das Bundesverfassungsgericht hat bislang allerdings im Organstreitverfahren - anders als im Verfassungsbeschwerdeverfahren (siehe BVerfGE 56, 54, 70 f.; insoweit einschränkend BVerfG, 3. Kammer des Ersten Senats, NJW 1998, S.3264ff.) - lediglich eine Rüge, die auf ein nicht legislatives Unterlassen gerichtet war, als zulässigen Streitgegenstand anerkannt (siehe etwa BVerfGE 4, 250, 269 f.; 45, 1, 28; 68, 1, 66; 71, 299, 303 ff.). Dagegen hat es ausdrücklich offen gelassen, "ob bloße Unterlassungen des Gesetzgebers im Wege des Organstreitverfahrens (überhaupt) angreifbar sind" (BVerfGE 92, 80, 87). Das Landesverfassungsgericht bejaht dies für seinen Zuständigkeitsbereich. Daß der Erlaß eines Gesetzes eine "Maßnahme" im Sinne des § 36 Abs. 1 LVerfGG sein kann, hat das Landesverfassungsgericht bereits - in Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 80, 188, 209) entschieden (Urt. vom 11.07.1996, LVerfG 1/96, LVerfGE 5, 203, 217 = LKV 1997, S. 94, 95). § 36 LVerfGG stellt der Maßnahme ein "Unterlassen" des Antragsgegners gleich; ein gesetzgeberisches Unterlassen ist hiervon nicht ausgenommen (so auch VerfGH NW, DVBl. 1995, S. 153; NWVBl.1996, S. 58).

Durchschlagende Bedenken hiergegen - etwa aus dem Prinzip der Gewaltenteilung - bestehen nicht. Zwar sind der rechtsprechenden Gewalt nach diesem Prinzip u. a. Grenzen gegenüber dem zur Gesetzgebung berufenen Parlament insofern gesetzt, als die Verfassungsgerichte sich nicht an die Stelle des Gesetzgebers setzen dürfen. Dieses Prinzip ist jedoch in einer Fallkonstellation, in der Streitgegenstand ein pflichtwidriges legislatorisches Unterlassen ist, nicht in Frage gestellt. Aufträge an den Gesetzgeber, Gesetze zu erlassen, können sich aus den verschiedensten Quellen ergeben (vgl. die Aufzählung bei Lücke, in: Sachs a.a.0. Art. 76 Rn. 14). Der nach dem Gewaltenteilungsprinzip gebotenen Zurückhaltung gegenüber vorschneller Anerkennung gerichtlich durchsetzbarer Gesetzgebungspflichten ist durch Berücksichtigung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraumes im Rahmen des Organstreitverfahrens Rechnung zu tragen, nicht jedoch durch grundsätzliche Ausklammerung aus möglichen Streitgegenständen.

III.

Die Antragstellerin ist gemäß § 36 Abs. 1 LVerfGG antragsbefugt.

1. Nach § 36 Abs. 1 LVerfGG ist für die Zulässigkeit des Antrages erforderlich, daß der Antrag-

steller eine Verletzung oder unmittelbare Gefährdung seiner ihm durch die Landesverfassung übertragenen Rechte oder Pflichten bzw. solcher des Organs, dem er angehört, geltend macht. Das bedeutet, daß er tatsächliche Behauptungen substantiiert vortragen muß, die - ihre Richtigkeit unterstellt - eine Rechts- oder Pflichtenverletzung bzw. eine unmittelbare Rechts- oder Pflichtengefährdung durch ein Verhalten des Antragsgegners möglich erscheinen lassen (vgl. BVerfGE 2, 143, 168; 21, 312, 319; 80, 188, 209). § 36 Abs. 1 LVerfGG setzt der Maßnahme, also einem positiven Tun, die Unterlassung gleich. Wie sonst in der deutschen Rechtsordnung gilt auch hier, daß für die Gleichsetzung von positivem Tun und Unterlassen eine - hier verfassungsrechtliche - Rechtspflicht zum Handeln besteht (vgl. BVerfGE 96, 264, 277; Stern, in: Kommentar zum Bonner GG, Art. 93 Rn. 177).

2. Die Antragstellerin wendet sich dagegen, daß der Antragsgegner seiner Überprüfungspflicht im Hinblick auf die Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung der 5 %-Klausel in § 37 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz KWG M-V nicht rechtzeitig vor der Kommunalwahl 1999 nachgekommen sei, obwohl sich maßgebliche Umstände, die ursprünglich ihren Erlaß rechtfertigten, verändert hätten. Mit der Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten in die Kommunalverfassung sei eine wichtige Aufgabe der Kommunalvertretung, mit der die Aufnahme der Sperrklausel bislang wesentlich gerechtfertigt worden sei, weggefallen. Sperrklauseln bewirkten gleichheitswidrige Behandlungen der im politischen Wettbewerb stehenden Parteien. Nunmehr könne die Beibehaltung der Sperrklausel nicht mehr hinreichend gerechtfertigt werden. Deren gleichheitswidrige Auswirkungen müsse sie nicht mehr hinnehmen.

a) Dieses Vorbringen läßt eine Verletzung bzw. unmittelbare Gefährdung des sich aus Art. 3 Abs. 3 und 4 LV ergebenden Rechts der Antragstellerin auf Wahlrechts- und Chancengleichheit infolge einer unterlassenen Rechtspflicht des Landtages zum Handeln möglich erscheinen.

Eine solche Rechtspflicht kann sich daraus ergeben, daß der Landtag als Wahlgesetzgeber veränderte Umstände vorgefunden hat, denen durch eine Änderung des Gesetzes Rechnung getragen werden muß (BVerfGE 82, 322, 338 f.). Aus den Grundsätzen der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der politischen Parteien im Wettbewerb folgt die Pflicht des Gesetzgebers, eine bei ihrem Erlaß verfassungsmäßige Sperrklausel darauf unter Kontrolle zu halten, ob sich die Verhältnisse, die sie gerechtfertigt haben, in erheblicher Weise geändert haben (VerfGH NW, DVBl. 1995, S. 153, 155 f.).

Die die Rechtspflicht zum Handeln begründenden besonderen Umstände hat die Antragstellerin hinreichend substantiiert behauptet, indem sie vorgetragen hat, mit der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte sei das Kompetenzgefüge zwischen den kommunalen Organen erheblich verändert worden. Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, daß das Recht der Antragstellerin auf Gleichheit der Wahl und auf Chancengleichheit eine bisher nicht erfüllte Pflicht des Antragsgegners ausgelöst hat, die 5 %-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht zu überprüfen und diese gegebenenfalls aufzuheben oder zu ändern.

b) Mit ihrer Behauptung, das Unterlassen der Nachprüfung, Aufhebung oder Abmilderung der Sperrklausel beeinträchtigt sie in ihrem Recht auf Chancen- und Wahlgleichheit, macht die Antragstellerin eine (bereits eingetretene) eigene Rechtsverletzung geltend.

Fehlt es, wie die Antragstellerin vorbringt, an einer weiteren Legitimation für die Aufrechterhaltung der Sperrklausel, so bedeutet die Nichterfüllung der Pflicht, diese zu überprüfen und zu ändern, jedenfalls zugleich eine Verletzung der Rechte der Antragstellerin. Kommt der Antragsgegner seiner Pflicht nicht hinreichend nach, eine bestimmte Norm unter Kontrolle zu halten, welche die Rechte eines anderen am Verfassungsleben Beteiligten beeinträchtigt, so ist zwangsläufig dessen verfassungsrechtlicher, im Organstreitverfahren nach Art. 53 Nr. 1 LV, § 36 Abs. 1 LVerfGG verteidigungsfähiger Status, hier derjenige aus Art. 3 Abs. 3 und 4 LV, berührt. Politische Parteien werden durch Wahlgesetze unmittelbar betroffen. Diese berühren ihren verfassungsrechtlichen Status; bevorstehende oder vergangene Wahlen bringen die im Wahlrecht angelegten Vor- und Nachteile lediglich aktuell zur Wirkung (BVerfGE 1, 208, 230; 92, 80, 89).

Sperrklauseln beeinträchtigen diejenigen politischen Parteien in ihren Rechten auf Chancen- und Wahlgleichheit, denen es nicht gelingt, das jeweilige Quorum, hier 5 %, bei Wahlen zu erreichen, und die deshalb von der Sitzzuteilung in der zu wählenden Körperschaft ausgeschlossen sind. Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung gilt jedoch, daß Sperrklauseln stets einer besonderen Rechtfertigung durch einen zwingenden Grund bedürfen, um den Eingriff in den verfassungsrechtlichen Status der von ihr betroffenen kleineren Parteien zu legitimieren. Der Wegfall der den Eingriff legitimierenden Gründe führt deshalb zur Verfassungswidrigkeit des Eingriffes (der Sperrklausel) selbst.

Sieht man in der Änderung des Aufgabenzuschnitts der Kommunalvertretungen den Wegfall eines die Sperrklausel im Kommunalwahlrecht legitimierenden Umstandes, bedeutet das Unterlas-

sen des Gesetzgebers, dem nachzugehen und den veränderten Verhältnissen durch eine Änderung des Gesetzes Rechnung zu tragen, nicht nur eine unmittelbare Gefährdung des materiellen Rechts auf Chancengleichheit bei den anstehenden Kommunalwahlen, sondern auch eine Verletzung des der Antragstellerin aus Art. 3 Abs. 3 und 4 LV erwachsenden (Teil-)Rechts auf Überprüfung und Nachbesserung der sie beeinträchtigenden Rechtslage. Insoweit enthält Art. 3 Abs. 4 LV seinerseits bereits eine Vorverlagerung des Schutzes gegenüber Beeinträchtigungen des Status politischer Parteien. Diese hat eine ähnliche Dimension wie die Garantie der Entstehensicherung bei Grundrechten oder der Grundrechtsschutz durch Verfahren (abweichend VerfGH Saarl., Urteil vom 14.07.1998, Umdruck S.11).

IV.

Nach § 36 Abs. 2 LVerfGG ist die Bestimmung der Landesverfassung zu bezeichnen, gegen die durch die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung verstoßen wird.

Die Antragstellerin rügt einen Verstoß gegen ihr Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen durch pflichtwidriges Unterlassen des Antragsgegners und benennt dafür als verletzte Norm Art. 21 Abs. 1 GG. Nicht ausdrücklich benannt, auch nicht unter Bezugnahme auf die Antragschrift im Verfahren LVerfG 3/99, hat sie Art. 3 Abs. 4 LV, der - soweit es die politischen Parteien betrifft - eine wortlautidentische normative Aussage enthält.

Versteht man Art. 21 Abs. 1 GG zugleich als eine Norm des Landesverfassungsrechts (so das BVerfG in st. Rspr, vgl. BVerfGE 6, 367, 375; 27, 10, 17; 60, 53, 61; s. a. VerfGH NW, DÖV 1992, S.268, 269; DVBl. 1995, S. 153), so ist dem Formerfordernis des §36 Abs.2 LVerfGG ohne weiteres entsprochen. Aber auch wenn man, wozu das Landesverfassungsgericht neigt, Art. 21 Abs. 1 GG lediglich als sog. "Durchgriffsnorm" (siehe Dreier a.a.O. Art. 28 Rn.49 f.; Stern, in: BK Art. 100 Rn. 21) deutet, die unmittelbare Geltung auch gegenüber der Landesstaatsgewalt beansprucht, ohne als solche zugleich Bestandteil der Landesverfassung zu sein, gilt im Ergebnis nichts anderes: Art. 3 Abs. 4 LV greift erkennbar die Regelung des Art. 21 Abs. 1 GG auf und trifft - in dem genannten Rahmen - eine entsprechende landesverfassungsunmittelbare Anordnung. Insofern bestehen keine grundsätzlichen Bedenken dagegen, die Antragsbegründung mit in die Auslegung des Antrages einzubeziehen (vgl. BVerfGE 68, 1, 63 f. zu § 64 BVerfGG). Würdigt man das Vorbringen der Antragstellerin vor dem angeführten Hintergrund, insbesondere der inhaltlichen Konvergenz beider Bestimmungen, ohne "förmelnde Enge"

(BVerfGE 4, 115, 123), so ergibt sich, daß sie mit der Rüge der Verletzung ihres Rechtes auf Chancengleichheit auch Art. 3 Abs. 4 LV als verletzt ansieht.

V.

Entgegen der Auffassung des Antragsgegners ist der Antrag nicht gemäß § 36 Abs. 3 LVerfGG verfristet. Nach dieser Bestimmung muß der Antrag binnen sechs Monaten, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist, gestellt werden. Diese Frist ist eingehalten.

1. Ebenso wie die - wortgleiche - Vorschrift des § 64 Abs. 3 BVerfGG enthält die Bestimmung eine gesetzliche Ausschlußfrist, nach deren Ablauf Rechtsverletzungen im Organstreitverfahren nicht mehr geltend gemacht werden können (vgl. BVerfGE 71, 299, 304; 80, 188, 210). Die Frist läuft nach der ausdrücklichen Regelung des § 36 Abs. 3 LVerfGG unabhängig davon, ob Angriffsgegenstand eine Maßnahme oder ein Unterlassen ist.

Dies gilt im Falle des Organstreitverfahrens gegen ein Unterlassen des Gesetzgebers auch dann, wenn das von ihm verlangte Handeln nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erfüllen war, sondern dieser einer Verpflichtung zum Handeln über eine längere Zeit hinweg nicht nachkam (fortdauerndes Unterlassen). Mit der Ausschlußfrist des § 36 Abs. 3 LVerfGG sollen im Organstreitverfahren angreifbare Rechtsverletzungen nach einer bestimmten Zeit im Interesse der Rechtssicherheit außer Streit gestellt werden (vgl. BVerfGE 80, 188, 210; VerfGH Saarl. a.a.O. S. 9). Das rechtfertigt die Befristung für die Einleitung eines Organstreites auch dann, wenn Angriffsziel ein Unterlassen des Antragsgegners ist, das über eine gewisse Zeit fortbesteht; andererseits ist das Fristerfordernis des § 36 Abs. 3 LVerfGG nicht darauf angelegt, die beteiligten Organe zur Einleitung eines Organstreitverfahrens "auf bloßen Verdacht" hin anzuhalten.

Wann unter solchen Umständen die Frist für die Einleitung eines Organstreitverfahrens beginnt, läßt sich nicht generell und für alle Fallgestaltungen einheitlich festlegen. Sie wird aber jedenfalls dadurch in Lauf gesetzt, daß sich der Antragsgegner erkennbar eindeutig weigert, in der Weise tätig zu werden, die der Antragsteller zur Wahrung der Rechte aus seinem verfassungsrechtlichen Status für erforderlich hält. In einer derartigen Weigerung liegt zugleich ein Geschehen, das - im Sinne von § 36 Abs. 3 LVerfGG - als Bekanntwerden des Unterlassens zu werten ist und an das deshalb trotz fortdauernden Unterlassens für den Fristbeginn anzuknüpfen ist (vgl.

BVerfGE 92, 80, 89; VerfGH NW, DVBl. 1995, S. 153).

2. Diese Voraussetzung ist vorliegend (erst) im Zusammenhang mit der Änderung des Kommunalwahlgesetzes zum Zwecke der Herabsetzung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre (Erstes Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 3. März 1999 - GVOBl. S. 212) erfüllt.

a) Der Entwurf der Fraktionen der SPD und der PDS für das Erste Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes (LT-Drs. 3/34 vom 18. November 1998) sah keine Aufhebung der 5 %-Sperrklausel vor. Nach dem Entwurf sollte neben redaktionellen Änderungen nur das aktive Wahlalter von 18 auf 16 Jahre herabgesetzt werden. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens machte der Innenausschuß den Wegfall der 5%-Sperrklausel aber zum Gegenstand der Anhörung und erwähnte das Thema auch in seinem dem Landtag übermittelten Bericht. In der Beschlußempfehlung war die Frage allerdings nicht ausdrücklich aufgeführt (LT-Drs. 3/214 vom 24. Februar 1999). Daraufhin machte die Antragstellerin ihre Forderung an den Gesetzgeber, die Sperrklausel aufzuheben, öffentlich. So wies die Antragstellerin auf die von ihr behauptete Ungleichbehandlung von kleineren Parteien und Wählergruppen einerseits und von Einzelbewerbern andererseits sowie auf die Hinfälligkeit der Sperrklausel wegen der Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten hin. Der Landtag befaßte sich im Zuge der 2. Lesung des Gesetzes sodann am 3. März 1999 inhaltlich mit der Abschaffung, Änderung oder Beibehaltung der Sperrklausel (LT-Prot. vom 3. März 1999, 3/10, S. 398). Mehrere Abgeordnete erörterten die Beibehaltung oder Abschaffung der Sperrklausel vor allem unter dem Gesichtspunkt ihrer Wirksamkeit zur Bildung stabiler Mehrheiten in der jeweiligen Vertretungskörperschaft. Der Landtagsabgeordnete und Innenminister Dr. Timm führte im Hinblick auf die Auswirkungen der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte auf die Sperrklausel aus, daß deren Überprüfung gegenwärtig nicht notwendig sei, weil sich diese Gesetzesänderung erst ab dem Jahr 2001 auswirke; bis dahin sei hinreichend Zeit, die Auswirkungen der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte auf die Sperrklausel ausführlich und gründlich zu prüfen. In der Schlußabstimmung über den Entwurf zum Ersten Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes (Herabsetzung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre) hat der Landtag mehrheitlich die Beschlußempfehlung des Innenausschusses angenommen, die keine Änderung oder Abschaffung der Sperrklausel vorsah.

Wenn sich Innenausschuß und Plenum des Landtages inhaltlich mit der Verfassungskonformität

der 5 %-Sperrklausel, auch mit der Frage der gegenwärtigen Notwendigkeit einer Gesetzesänderung wegen der Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten, auseinandergesetzt haben, in dem (Landtags-)Beschluß vom 3. März 1999 aber dennoch nur Änderungen des Wahlalters, der Regelungen über Wahlvorschläge, sowie weitere geringfügige redaktionelle Änderungen ohne zusätzlichen Prüfungsauftrag ihren Niederschlag gefunden haben, kann das nur dahin verstanden werden, daß der Gesetzgeber die 5 %-Sperrklausel beibehalten und umgekehrt Änderungs- und Abschaffungsbegehren jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt ablehnen wollte. Vor allem die Begründung der für die Mehrheit des Landtages sprechenden Abgeordneten machte deutlich, weshalb eine Aufhebung der 5 %-Klausel - zumindest derzeit - nicht beabsichtigt sei: Indem der Landtag mit dem Gesetzesbeschluß vom 3. März 1999 der Empfehlung des vorbereitenden Ausschusses (LT-Drs. 3/214) folgte, den Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und PDS auf Drucksache 3/34 mit den in der Beschlußempfehlung des Innenausschusses "enthaltenen Maßgaben und im übrigen unverändert anzunehmen" (LT-Prot. 3/10, S. 415), hat er der Sache nach über das Begehren der Antragstellerin mitentschieden. In dem der Beschlußempfehlung beigefügten Bericht hatte der Ausschuß Anregungen des Städte- und Gemeindetages zur Aufhebung der 5 %-Sperrklausel erwähnt; wenn diese der Empfehlung entsprechend nicht mit aufgegriffen wurden, kann dies nur so verstanden werden, daß der Landtag die Forderung der Antragstellerin - die sich voll mit der Anregung des Städte- und Gemeindetages deckte - inhaltlich ablehnte. Mit diesem Beschluß, der zugleich ein Gesetzesbeschluß war, wurde manifest, daß eine Änderung des Kommunalwahlgesetzes im Hinblick auf die 5 %-Klausel einstweilen nicht erfolgen würde.

Diese Weigerung ist der Antragstellerin in der öffentlichen Sitzung des Landtages am 3. März 1999, und zwar mit der Beschlußfassung über den Gesetzentwurf, spätestens jedoch mit der Verkündung des Ersten Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes am 5. März 1999, bekannt geworden und hat die Antragsfrist des § 36 Abs. 3 LVerfGG ausgelöst. Auf welches konkrete Datum für das "Bekanntwerden" der Weigerung auf Seiten der Antragstellerin abzustellen ist, braucht vorliegend nicht entschieden zu werden. In beiden Fällen ist die nach § 36 Abs. 3 LVerfGG einzuhaltende Sechsmonatsfrist gewahrt: Die Antragstellerin hat am 18. März 1999 die Antragschrift beim Landesverfassungsgericht als Verfassungsbeschwerde eingereicht. Diese ist am 9. April 1999 auf eine Organstreitigkeit umgestellt worden. Damit ist die geforderte Frist eingehalten.

b) Der Landtag und die Landesregierung stellen hingegen darauf ab, spätestens mit dem Inkraft-

treten des Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften und zur Einführung der direkten Wahl der Bürgermeister und Landräte sei eindeutig klar gewesen, daß der Gesetzgeber die 5 %-Sperrklausel zumindest für die im Jahr 1999 stattfindenden Kommunalwahlen nicht abschaffen werde, vielmehr hätten die Kommunalwahlen 1999 bereits abschließend geregelt werden sollen. Daran ändere auch nichts das Erste Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 3. März 1999, das im wesentlichen nur die Herabsetzung des Wahlalters geregelt habe; die Absicht des Gesetzgebers, die Kommunalwahlen 1999 im Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften und zur Einführung der direkten Wahl von Bürgermeistern und Landräten vom 29. November 1997 abschließend zu regeln, sei dadurch nicht in Frage gestellt worden.

Darauf, ob der Gesetzgeber mit dem Gesetzesbeschluß über das Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften und zur Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte im November 1997 möglicherweise beabsichtigte, die Vorschriften für die Kommunalwahlen 1999 abschließend zu regeln, kommt es entgegen der Auffassung des Antragsgegners und der Landesregierung für die Frage des Beginns der Sechsmonatsfrist des § 36 Abs. 3 LVerfGG nicht an. Zweifel daran ergeben sich bereits insoweit, als er anschließend die Herabsetzung des Wahlalters mit dem Kommunalwahländerungsgesetz vom 3. März 1999 beschlossen hat, das insofern die weitreichende Grundsatzentscheidung enthält, noch nicht Volljährige in die Verantwortung für die Zusammensetzung der kommunalen Vertretungen einzubinden.

Entscheidend ist indes, wie dargelegt, ob sich der Antragsgegner in einer die Ausschlußfrist des § 36 Abs. 3 LVerfGG auslösenden Weise erkennbar eindeutig geweigert hat, so tätig zu werden, wie dies die Antragstellerin zur Wahrung der Rechte aus ihrem verfassungsrechtlichen Status für erforderlich hielt (BVerfGE 92, 80, 89). Unter dem hier allein maßgeblichen Aspekt nachträglich geänderter Umstände hat der Antragsgegner eine solche eindeutige Weigerung gegenüber der Antragstellerin erstmals anläßlich der 2. Lesung des Ersten Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes am 3. März 1999 erkennen lassen.

Zwar hatte sich der Landtag schon zuvor mit der Frage der Beibehaltung der Sperrklausel beschäftigt. So blieben Anträge der Fraktion der LL/PDS vom 10. November 1993 (Drs. 1/3787) und vom 30. August 1995 (Drs. 2/737) zur Verhinderung bzw. Aufhebung der Sperrklausel erfolglos. Der Städte- und Gemeindetag hatte die Aufhebung der Sperrklausel gegenüber dem Landtag in einem Expertengespräch am 8. November 1995 anläßlich des Gesetzgebungsverfah-

rens zum Ersten Wahlrechtsänderungsgesetz vom 18. Dezember 1995, im Zusammenhang mit dem Zweiten Wahlrechtsänderungsgesetz (LT-Prot.2/69, S. 4280 ff.) sowie am 20. Januar 1999 bei der Anhörung im Gesetzgebungsverfahren zum Kommunalwahländerungsgesetz vom 3. März 1999 angeregt, jedoch ebenfalls keine Resonanz gefunden.

In dem Verfahren zum Erlaß des am 29. November 1997 in Kraft getretenen Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften und zur Einführung der direkten Wahl der Bürgermeister und Landräte selbst kam die 5 %-Sperrklausel nicht zur Sprache. Das entsprach dem Umstand, daß eine Überprüfungs- und etwaige Änderungspflicht des Antragsgegners im Hinblick auf die 5 %-Sperrklausel selbst gar nicht Beschlußgegenstand in dem damaligen Gesetzgebungsverfahren war. Vielmehr bildete erst die in diesem Verfahren beschlossene Veränderung des Aufgabenzuschnitts der Kommunalvertretung die Grundlage für eine Änderung der maßgeblichen Verhältnisse, aus der sich als weitere Rechtsfolge die infrage stehende Überprüfungspflicht des Antragsgegners ergeben konnte.

Wohl wurde in dem Verfahren über den Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (2. WRÄndG) vom 28. Oktober 1997 (GVOBl., S. 546 ff.) u. a. auch über Anträge der Fraktion der PDS, die Sperrklausel zu streichen (LT-Drs. 2/737 und 2/3197-neu), abgestimmt, ohne daß diese eine Mehrheit fanden. Wenn die Abgeordnete Jünger hierzu in der 2. Lesung des Gesetzesentwurfs ausführte, ihre Fraktion lehne "weiterhin die 5 %-Sperrklausel in den Wahlgesetzen ab", weil "Sperrklauseln einen sehr willkürlichen Eingriff in die Wahlrechte und Mitbestimmungsrechte von Wählerinnen und Wählern" darstellten (LT-Prot. 2/69 S. 4280, 4282), so zeigt dies, daß mit dem Antrag (lediglich) ein bereits zu einem früheren Zeitpunkt vorgebrachtes, allgemein-politisches Anliegen der Fraktion verfolgt wurde, das den Aspekt einer sich möglicherweise aus veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen ergebenden Überprüfungs- und Anpassungspflicht (noch) nicht zum Gegenstand hatte.

Fehlte diesem Verfahren ein systematischer, hinreichend deutlich erkennbarer Bezug zur Einführung der Direktwahl, so konnte die Frist für die Geltendmachung eines pflichtwidrigen gesetzgeberischen Unterlassens in einem parallel betriebenen Gesetzgebungsverfahren nur ausgelöst werden, wenn der Gesetzgeber in seiner Entscheidung hinreichend deutlich machte, daß er trotz der Neuregelung der Wahl der Bürgermeister und Landräte an der 5 %-Hürde festhalten wollte. Ein solcher Bedeutungsinhalt kann den in der Sitzung am 22. Oktober 1997 gefaßten Beschlüssen jedoch nicht beigemessen werden. Denn der objektivierte, für die Antragstellerin er-

kennbare Erklärungswert des Verhaltens des Landtages am 22. Oktober 1997 war nicht etwa, daß er eine Überprüfung der Sperrklausel im Hinblick auf die Umstellung der Wahl der Bürgermeister und Landräte ablehne. Vielmehr hat der Landesgesetzgeber mit seinem Verhalten ausschließlich zu erkennen gegeben, daß er einem von einer Oppositionsfraktion in einem anderen systematischen (Einführung des Wahlrechts für Unionsbürger) und zeitlichen (1995) Zusammenhang eingebrachten Vorschlag nicht folgen wollte.

Von einer vor dem 3. März 1999 hinreichend eindeutig erkennbaren Weigerung des Landtages, die Sperrklausel unter der Perspektive veränderter Verhältnisse zu diskutieren und gegebenenfalls aufzuheben, kann nach allem daher keine Rede sein.

C.

Der Antrag ist auch begründet. Der Antragsgegner hat dadurch gegen Art. 3 Abs. 3 und 4 LV verstoßen, daß er es im Zusammenhang mit dem Erlaß des Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften und zur Einführung der direkten Wahl der Bürgermeister und Landräte vom 26. November 1997 (GVOBl. S.694 ff.) unterlassen hat, rechtzeitig, d. h. vor der Kommunalwahl 1999, zu prüfen, ob eine Aufhebung oder Änderung des § 37 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz KWG M-V geboten ist.

I.

Das Unterlassen des Antragsgegners, der Frage einer weiteren Rechtfertigung der Sperrklausel des § 37 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz KWG M-V nachzugehen, verstößt gegen das in (Art. 21 Abs. 1 GG iVm.) Art. 3 Abs. 3 und 4 LV gewährleistete Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb bei Wahlen.

1. Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 3 Abs. 4 LV wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit; ihre Gründung ist frei (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG). Aus diesen Bestimmungen ergibt sich der an der freiheitlichen demokratischen Grundordnung wesentlich teilhabende Verfassungsgrundsatz, daß Parteien bei Wahlen gleiche Wettbewerbschancen haben müssen (BVerfGE 3, 19, 26). In einem freiheitlichen Staat, in dem der Mehrheitswille in den Grenzen der Rechtsstaatlichkeit entscheidet, müssen Minderheitsgruppen die Möglichkeit haben, zur Mehrheit zu werden. Demokratische Gleichheit fordert, daß der jeweils herrschenden

Mehrheit und der oppositionellen Minderheit bei jeder Wahl aufs neue die grundsätzlich gleichen Chancen im Wettbewerb um die Wählerstimmen offengehalten werden. Die Gewährleistung gleicher Chancen im Wahlwettbewerb ist deshalb ein unabdingbares Element des vom Grundgesetz und von der Landesverfassung gewollten freien und offenen Prozesses der Meinungs- und Willensbildung des Volkes.

Dieser Prozeß setzt in der modernen parlamentarischen Demokratie die Existenz politischer Parteien voraus. Sie sind vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzufassen. Aus diesem Grund erkennen Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 3 Abs. 4 LV ausdrücklich an, daß die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Die Parteien sammeln und leiten die auf die politische Macht und ihre Ausübung in Wahlen und Staatsorganen gerichteten Meinungen, Interessen und Bestrebungen, gleichen sie in sich aus und formen sie zu Alternativen, unter denen die Bürger auswählen können. Wahlen zu den Repräsentationsorganen wirken damit als politisches Werturteil über ihr Programm und bestimmen wesentlich den Einfluß, den die Parteien auf die Willensbildung und die Entscheidung in diesen Organen haben (BVerfGE 44, 125, 145 f.; 73, 40, 85). Die Entscheidung über den Wert des Programmes einer politischen Partei und über ihr Recht, an der Bildung des Staatswillens (organisatorisch) mitzuwirken, kann allein von den Wählern getroffen werden; hier liegt die ursprünglichste und wichtigste Äußerungsform der repräsentativen Demokratie überhaupt (BVerfGE 3, 19, 26). Damit die Wahlentscheidung in voller Freiheit gefällt werden kann, ist es unerlässlich, daß die Parteien mit gleichen Chancen in den Wahlkampf eintreten können. Deshalb ist mit der in Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich angesprochenen Freiheit der Gründung im Grundsatz auch die gleichberechtigte Mitwirkung aller Parteien bei der Wahl verbunden. Von hierher empfängt der Verfassungsgrundsatz der gleichen Wettbewerbschancen der politischen Parteien das ihm eigene Gepräge (BVerfGE 14, 121, 133; s. a. Kunig, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 1987, § 33 Rn. 62; Tsatsos/Morlok, Parteienrecht, 1982, S. 88). Das Prinzip der Chancengleichheit der Parteien hängt damit eng mit dem Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl (Art. 38 Abs.1 GG, Art. 3 Abs. 3 LV) zusammen.

Die durch die Verfassung gebildete staatliche Grundordnung trägt im Bereich der politischen Willensbildung bei Wahlen insofern einen formalen Charakter, als sie unbeschadet der bestehenden sozialen Unterschiede alle Staatsbürger absolut gleich bewertet (BVerfGE 14, 121, 132). Der Grundsatz der gleichen Wahl gebietet, daß alle wahlberechtigten Bürger mit der Stimme,

die sie abgeben, grundsätzlich formal gleichen Einfluß auf das Wahlergebnis ausüben und daß das Gewicht ihrer Stimme weder nach ihrem Zähl- noch - von engen Ausnahmen abgesehen - in ihrem Erfolgswert differenziert wird. Da es heute die Parteien sind, welche die Aktivbürger für die Wahlen zu politischen Handlungseinheiten organisatorisch zusammenschließen, hat die Formalisierung des Gleichheitssatzes im Bereich der politischen Willensbildung des Volkes zur Folge, daß auch die Chancengleichheit der politischen Parteien in dem gleichen formalen Sinne verstanden werden muß (BVerfGE 24, 300, 340f.). Nur der Wahlakt kann in der parlamentarischen Demokratie das "entscheidende Vertretungsorgan des in seiner Gesamtheit auf Repräsentation angewiesenen Staatsvolkes kreieren" und die vom Demokratieprinzip geforderte Legitimationsgrundlage für die Ausübung öffentlicher Gewalt schaffen (vgl. BVerfGE 97, 317, 323). Aus diesem Grund ist dem Gesetzgeber bei Regelungen, welche die politische Willensbildung des Volkes berühren, zu denen auch die Chancengleichheit der Parteien bei Wahlen zählt, jede unterschiedliche Behandlung der Parteien, durch die deren Chancengleichheit bei Wahlen verändert werden kann, von Verfassungs wegen versagt, sofern sie sich nicht durch einen besonderen zwingenden Grund rechtfertigen läßt (BVerfGE 44, 125, 146; 51, 222, 235; 82, 322, 337f.; s. a. BVerfGE 95, 408, 417).

2. a) Sperrklauseln beeinträchtigen das Recht auf Chancengleichheit, indem sie Parteien oder Wählergruppen, die das festgesetzte Quorum nicht erfüllen, von der Sitzzuteilung in der zu wählenden Volksvertretung ausschließen. Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung (BVerfGE 6, 104, 114 ff.; 51, 222, 236ff.; 82, 322, 338ff.; 95, 408, 418 ff.) entschieden, daß jedenfalls bei der Verhältniswahl, wie sie das Kommunalwahlgesetz M-V - in einer durch Elemente der Persönlichkeitswahl modifizierten Form - vorsieht, jede Stimme grundsätzlich den gleichen Erfolgswert haben muß. Differenzierungen bei dem Erfolgswert der Stimmen bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines zwingenden Grundes (BVerfGE 51, 222, 235 f.; 82, 322, 338; 93, 375, 377; 95, 408, 418; Berl. VerfGH, LKV 1998, S. 142, 143; VerfGH NW, DVBl. 1995, S. 153, 155).

Als ein solcher ist - mit dem Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 82, 322, 338) - insbesondere die Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung anzusehen. Auch in seinen neueren Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 95, 335, 366; 95, 408, 419) die Gewährleistung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des zu wählenden Repräsentationsorgans als zureichenden Rechtfertigungsgrund hervorgehoben. Mit dem Ziel der Wahl, ein Repräsentationsorgan zu schaffen, das ein Spiegelbild der in der Wählerschaft vor-

handenen politischen Meinungen wiedergibt, verbindet sich zugleich das Anliegen, ein funktionsfähiges Organ hervorzubringen, das imstande ist, die ihm durch die staatliche Kompetenzordnung übertragenen Aufgaben wirksam wahrzunehmen. Ein unbegrenzter Proporz könnte durch die Abbildung vieler kleiner Gruppen in der Vertretungskörperschaft die Bildung stabiler Mehrheiten erschweren oder verhindern. Dies kann - je nach Aufgabenzuschnitt der beteiligten Organe - zu einer Verschiebung der verfassungsrechtlich vorausgesetzten innerkorperschaftlichen Aufgabenverteilung, unter Umständen auch zu ernsthaften Beeinträchtigungen der Handlungsfähigkeit der staatlichen oder kommunalen Körperschaft führen.

b) Bei der Beurteilung der Zulässigkeit einer Sperrklausel ist auf die Verhältnisse in dem jeweiligen Land und insbesondere auf den Aufgabenkreis der zu wählenden Volksvertretung abzustellen (BVerfGE 82, 322, 338; st. Rspr. seit BVerfGE 1, 208, 259). Beim Bundestag und den Landtagen hat das Bundesverfassungsgericht die 5%-Sperrklausel durch die Aufgaben der Gesetzgebung und Regierungsbildung, bei den Kommunalvertretungen vor allem vor dem Hintergrund der Aufgaben der eigenverantwortlichen Selbstverwaltung und der notwendigen Wahlen von Bürgermeistern (Gemeindedirektoren) und Ausschüssen als gerechtfertigt angesehen (BVerfGE 6, 104, 114ff.; 51, 222, 237).

Ob eine Sperrklausel zur Sicherung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit einer Volksvertretung geboten ist, kann nicht ein für allemal abstrakt beurteilt werden; eine solche Einschränkung des Rechts auf gleiche Wahl kann in dem einen Gemeinwesen zu einem bestimmten Zeitpunkt gerechtfertigt sein und in einem anderen oder zu einem anderen Zeitpunkt nicht. Deshalb sind die Verhältnisse des Landes, für das sie gelten soll, jeweils zu berücksichtigen (BVerfGE 82, 322, 338). Dabei ist allerdings in Rechnung zu stellen, daß der Wahlakt die entscheidende Legitimationsgrundlage für die Ausübung staatlicher und kommunaler Befugnisse bereithält und das Wahlrecht "das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat" ist (BVerfGE 1, 14, 33; s. a. BVerfGE 97, 317, 323; 99, 69, 77 f.), dessen Einschränkung stets unter einem besonderen Rechtfertigungsdruck steht. Von daher bleibt dem Gesetzgeber nur ein eng bemessener Spielraum (BVerfGE 95, 408, 418f.; 99, 69, 78; VerfGH NW, DVBl. 1995, S. 153, 155; DVBl. 1999, S.1271, 1272). Unbeschadet seiner Freiheit in der Gestaltung des jeweiligen Wahlsystems und der näheren Ausformung des Wahlverfahrens hat er sich bei der Einschätzung und Bewertung von Umständen, die auf eine mögliche Gefährdung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Vertretungskörperschaften hindeuten, an der politischen Wirklichkeit zu orientieren; insbesondere darf er seiner Entscheidung nicht lediglich abstrakt konstruierte Fallgestaltungen zu-

grundelegen (BVerfGE 95, 408, 418 f.; s. a. BVerfGE 93, 373, 378). Unzulässig ist eine Einschränkung des Grundsatzes der Chancengleichheit bei der Wahl, wenn die Regelung nicht an dem Ziel orientiert ist, Störungen der Funktionsfähigkeit des zu wählenden Organs zu verhindern, oder wenn sie das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreitet (BVerfGE 6, 84, 94; 51, 222, 238).

3. Das Fortwirken von einmal beschlossenen Sperrklauseln bewirkt eine dauerhafte Beeinträchtigung des verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechts auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb der Parteien bei Wahlen. Deshalb besteht die Pflicht des Gesetzgebers, Sperrklauseln unter Kontrolle zu halten und die Voraussetzungen für ihren Erlaß bei entsprechendem Anlaß zu überprüfen; gegebenenfalls hat er sie zu korrigieren. Zwar zwingt eine solche Überprüfungs- und ggf. daraus folgende Änderungspflicht den Gesetzgeber nicht generell zu einer fortlaufenden Kontrolle des Gesetzes; bestehen indes Anhaltspunkte dafür, daß sich innerhalb des Geltungsbereiches eines Wahlgesetzes die Verhältnisse wesentlich geändert haben, so kann sich eine gegenüber der bisherigen Einschätzung abweichende Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit einer Sperrklausel ergeben. Findet der Wahlgesetzgeber in diesem Sinne veränderte Umstände vor, so muß er sie berücksichtigen. Demgemäß hat er die Pflicht zu prüfen, ob die Verhältnisse, derentwegen die Sperrklausel ehemals für erforderlich gehalten wurde, unverändert fortbestehen oder sich in erheblicher Weise geändert haben, und ggf. die Gesetzeslage zu korrigieren (BerlVerfGH, LKV 1998, S.143; VerfGH NW, DVBl. 1995, S. 153, 155; DVBl. 1999, S. 1271, 1272; vgl. zu Nachbesserungspflichten des Gesetzgebers auch BVerfGE 50, 290, 395; 73, 40, 94; 77, 308, 334).

II.

1. Nach diesen Kriterien war der Antragsgegner verpflichtet, mit Erlaß des Gesetzes über die Einführung des Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften und zur Einführung der direkten Wahl der Bürgermeister und Landräte vom 26. November 1997 (GVO-BI. S. 694 ff.) rechtzeitig in eine nähere Prüfung einzutreten, ob eine Aufrechterhaltung des § 37 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz KWG M-V in der bisherigen Form weiterhin gerechtfertigt ist. Mit dem Erlaß dieses Gesetzes haben sich die für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der Sperrklausel maßgeblichen Umstände wesentlich geändert.

a) Nach der Kommunalverfassung M-V vom 18. Februar 1994 hatten die Gemeindevertretung

und der Kreistag u. a. die Aufgabe, den Bürgermeister bzw. Landrat zu wählen (§§ 38 Abs. 1, 39 Abs. 4 KV, 116 Abs. 1 KV 1994). Diese Aufgabe ist in Mecklenburg-Vorpommern mit Inkrafttreten der Änderung der Kommunalverfassung und des Kommunalwahlgesetzes 1997 entfallen. Damit ist den Gemeindevertretungen und Kreistagen eine bedeutsame Personalentscheidung aus der Hand genommen worden; zugleich sehen sie sich einer Verwaltungsspitze mit erheblich gestärkter, unmittelbarer demokratischer Legitimation gegenüber. Hierdurch hat sich die Rechtslage im Vergleich zu der Situation unter der Geltung der Kommunalverfassung 1994 im Hinblick auf die 5 %-Sperrklausel so erheblich geändert, daß eine Überprüfung der ihrer Rechtfertigung dienenden Gründe geboten war.

aa) Bei der näheren Bestimmung einer Gefahr für die Funktionsfähigkeit von Volksvertretungen hat die Rechtsprechung von Anfang an in hohem Maße auf die in einem parlamentarischen System angelegte Notwendigkeit der Bildung sicherer Mehrheiten insbesondere bei der Regierungsbildung hingewiesen (BVerfGE 1, 208, 248; 6, 84, 92). Diese Rechtsprechung ist nicht zuletzt unter dem Eindruck des sog. "Weimarer Traumas" entwickelt worden (hierzu namentlich Meyer, in: Isensee/Kirchhof a.a.O. § 38 Rn. 27; s. a. Wenner, Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 346; Pauly, AöR 123 (1998), S. 232, 256). Ihr entspricht die Vorstellung, daß die auf den staatlichen Ebenen von Bund und Ländern nach dem (personalisierten) Verhältniswahlssystem gewählten Parlamente durch Mehrheitsbeschluß eine Regierung zu bilden haben. Der Regierung muß nicht nur für die Erledigung unumgänglicher Staatsgeschäfte, sondern auch für ihre laufende Arbeit durch eine positive, mit ihr übereinstimmende Parlamentsmehrheit ein ständiger Rückhalt geboten werden. Der Erlaß der notwendigen Gesetze, insbesondere die Genehmigung des Staatshaushaltes setzt eine positive Parlamentsmehrheit voraus. Die Bildung eines "Mehrheitsblocks" mehrerer Parteien durch eine sog. Koalition wird häufig um so schwieriger, je mehr Parteien ein Bündnis eingehen müssen, um eine regierungsfähige Mehrheit zu schaffen. Bloß negative Parlamentsmehrheiten können die Funktionen eines Staates lahmlegen. Wenn das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 6, 104, 118; 51, 222, 237 m.w.N.) auch bei der Wahl von Kommunalvertretungen maßgeblich mit auf die notwendigen Wahlen von Bürgermeister, Gemeindedirektor und Ausschüssen abgestellt hat, so liegt dem der gleiche Gedanke zugrunde.

bb) Während die Kommunalverfassung M-V bis zu ihrer Änderung im Jahre 1997 die Wahl der Bürgermeister bzw. Landräte durch die Vertretungskörperschaften kannte und insoweit dem parlamentarischen Regierungssystem auf staatlicher Ebene deutlich angenähert war, hat die Einfüh-

rung der Direktwahl eine bedeutsame strukturelle Änderung der Kommunalverfassung gebracht (so auch die Einschätzung durch den damaligen Innenminister Geil in der Schlußberatung am 5. März 1997, LT-Prot. 2/57, S. 3387; s. a. Meyer, LKV 1998, S.85, 86): Es ist nicht zuletzt das jeweilige Kräfteverhältnis von Vertretungskörperschaft und administrativer Spitze, das den spezifischen Charakter der jeweiligen Kommunalverfassung ausmacht. Demgemäß wird dieses Verhältnis traditionell als wesentliches Unterscheidungsmerkmal für die nähere Ausformung unterschiedlicher Gemeindeverfassungstypen im Kommunalrecht hervorgehoben (vgl. nur Schmidt-Abmann, in: ders. [Hrsg.], Bes. Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 1999, 1. Abschnitt, Rn. 55 ff. m.w.N.). Die systemprägende Bedeutung dieses Verhältnisses findet Ausdruck in § 21 KV M-V, wenn dort die Gemeindevertretung und der Bürgermeister als die Organe der Gemeinde bezeichnet sind.

Nach §§ 38 Abs. 1 und 32 Abs. 4, 116 Abs. 1, 110 Abs. 4 KV M-V 1994 lagen Wahl und Abwahl der Bürgermeister und Landräte in der Hand der Gemeindevertretung bzw. des Kreistages. Mit der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte durch das am 29. November 1997 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften und zur Einführung der direkten Wahl der Bürgermeister und Landräte vom 26. November 1997 sind diese für den Verwaltungsablauf innerhalb der Kommune wichtigsten Personalentscheidungen den Gemeindevertretungen und Kreistagen entzogen worden. Damit hat sich das Risiko, daß Splitterparteien auf eine zentrale Kreationaufgabe mit der weitreichenden Folge der erheblichen Funktionsbeeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltung störend einwirken konnten, substantiell verringert.

b) Der Einschätzung, daß es sich bei der Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten um einen für die Rechtfertigung der 5 %-Sperrklausel wesentlichen Umstand handelte, der den Gesetzgeber zur Überprüfung der bisherigen Rechtslage zwang, steht nicht entgegen, daß den kommunalen Vertretungen, wie der Antragsgegner geltend macht, auch nach der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte noch eine Vielzahl im einzelnen aufgeführter Aufgaben verblieb. Denn hier ist nicht zu entscheiden, ob sich insoweit möglicherweise trotz der gesetzlichen Vorkehrungen in §§ 30 Abs. 3, 38 Abs. 4 Satz 1, 2. Halbsatz, 108 Abs. 3 KV M-V- ein konkretes Gefährdungspotential durch in der Kommunalvertretung repräsentierte Splittergruppen belegen läßt. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, entfielen nicht die durch den Erlass des Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften und zur Einführung der direkten Wahl der Bürgermeister und Landräte vom 26. November 1997 begründete

Überprüfungsbedürftigkeit der der Sperrklausel zugrundeliegenden Umstände. Gleiches gilt für die landesspezifische Besonderheit, daß neben den Kreistagen lediglich ein kleiner Teil der Gemeindevertretungen von der 5 %-Sperrklausel betroffen ist, weil bei den - die weit überwiegende Anzahl von Kommunen ausmachenden - Gemeinden mit einer Einwohnerzahl bis zu 7.500 Einwohnern eine immanente Sperre von 5 % greift; eine rein quantitative Betrachtung kann nicht die auf strukturellen legislatorischen Veränderungen beruhende Nachprüfungspflicht des Gesetzgebers und die daraus ggf. folgende inhaltliche Entscheidung des Gesetzgebers in Frage stellen.

Umgekehrt ist - anders als die Antragstellerin meint - im vorliegenden Verfahren nicht darüber zu befinden, ob sich die unterschiedliche Behandlung von Einzelbewerbern und Listenbewerbern, die als Ausnahme von der 5 %-Sperrklausel ihrerseits einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf (siehe BVerfGE 6, 84, 95f.; 95, 335, 358 f. - Überhangmandate; 95, 408, 420 - Grundmandate), mit dem Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien bei der Wahl vereinbaren läßt. Insoweit macht die Antragstellerin keine Veränderung der Verhältnisse geltend, die eine Überprüfungs- und etwaige Nachbesserungspflicht des Antragsgegners auslösen könnte.

2. Die Neubestimmung des Aufgabenkreises der Kommunalvertretungen durch die Verlagerung der Aufgabe, den Bürgermeister bzw. den Landrat zu wählen, auf die Bürger verlangte nach alledem eine neue Bewertung der Erforderlichkeit einer 5 %-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht. Der Landtag ist dieser Pflicht zur Überprüfung und ggf. erneuten Rechtfertigung, Abmilderung oder Aufhebung der Sperrklausel nicht rechtzeitig nachgekommen.

a) Mit der Einführung der direkten Wahl der Bürgermeister und Landräte ist dem Gesetzgeber die besondere Pflicht zugewachsen, die Sperrklausel auf ihre verfassungsrechtliche Erforderlichkeit gerade im Kontext mit der vorbezeichneten Neuregelung hin zu untersuchen. Dieser spezifischen Pflicht konnte der Gesetzgeber nicht dadurch genügen, daß er den in einem parallel betriebenen Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes eingebrachten Antrag zur Streichung der 5 %-Hürde (LT-Drs. 2/737) ohne Auseinandersetzung mit der durch das Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften und zur Einführung der direkten Wahl der Bürgermeister und Landräte vom 26. November 1997 aufgeworfenen Gleichheitsproblematik ablehnte. Insbesondere hat der Antragsgegner seiner aus der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte erwachsenen Pflicht nicht bereits dadurch entspro-

chen, daß er am 22. Oktober 1997 einen Gesetzentwurf diskutiert und abgelehnt hat, der sowohl zeitlich als auch systematisch ohne Zusammenhang mit der im Landtag geführten Diskussion der Direktwahl eingebracht und behandelt wurde (LT-Prot. 2/69 S. 4282; siehe auch den Gesetzentwurf der Landesregierung aus Anlaß der Einführung des Wahlrechts für Unionsbürger [Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften, LT-Drs. 2/674] mit Änderungsantrag der PDS-Fraktion [Drs. 2/737] - jeweils aus 1995 -, Änderungsantrag der PDS-Fraktion vom 22.10.1997, LT-Drs. 2/3196 [neu], Bericht des Innenausschusses vom 15.10.1997 - LT-Drs. 2/3166).

b) Es kann offen bleiben, ob der Gesetzgeber idealerweise zeitgleich mit dem Gesetzgebungsverfahren zur Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte auch eine Überprüfung der Sperrklausel vorgenommen hätte. Hiergegen mag sprechen, daß ein entsprechend frühes Handeln auf die Ungewißheit stieß, ob und wie das Gesetzesvorhaben der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte überhaupt verwirklicht werden konnte. Jedenfalls war mit Inkrafttreten der alle maßgeblichen Regelungen enthaltenden Gesetzesänderung am 29. November 1997 geklärt, daß die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte nach der nächsten Kommunalwahl (die am 13. Juni 1999 stattfand) nicht mehr zu den Aufgaben der kommunalen Vertretung zählte, sondern Aufgabe der Bürger war.

Vorliegend kommt es nicht darauf an, zu welchem genauen Zeitpunkt die Überprüfungspflicht des Antragsgegners einsetzte, um rechtzeitig bis zum 13. Juni 1999 die notwendigen Schritte im Hinblick auf § 37 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz KWG M-V einzuleiten. Jedenfalls lag dieser Zeitpunkt zeitnah zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte am 29. November 1997. Zum Zeitpunkt der Antragstellung am 9. April 1999 konnte ihr bereits nicht mehr angemessen nachgekommen werden, denn zu diesem Zeitpunkt war es, wie sich aus der Stellungnahme des Landeswahlleiters in der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Landtages am 20.01.1999 (LT-Drs. 2/214, S. 10) ergibt, nicht mehr möglich, die gesetzgeberische Überprüfung rechtzeitig bis zur Kommunalwahl am 13. Juni 1999 in angemessener und sachgerechter Weise durchzuführen. Soweit in der Landtagsdebatte am 3. März 1999 darauf abgestellt wurde, das Problem der Verfassungswidrigkeit der Sperrklausel infolge der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte stelle sich erst mit Ablauf des Jahres 2001 und nicht bereits zum damaligen Zeitpunkt (3. März 1999), so daß ausreichend Zeit zur Überprüfung der Sperrklausel bestehe, mag dies darauf zurückzuführen sein, daß die hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte auch schon in der Wahlperiode 1994 - je nach Hauptsat-

zung - für sieben oder neun Jahre gewählt worden waren (§§ 38 Abs. 5, 116 Abs. 5 KV M-V a. F.) und ihre Direktwahl am 13. Juni 1999 durch die Bürger tatsächlich noch gar nicht anstand.

Die regelmäßig erst ab 2001 zu erwartende direkte Neuwahl der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte konnte jedoch an der durch den Erlass des Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften und zur Einführung der direkten Wahl der Bürgermeister und Landräte vom 26. November 1997 ausgelösten Überprüfungspflicht des Antragsgegners nichts ändern. Der Zeitpunkt der ersten direkten Wahl der Bürgermeister und Landräte ist für die hier allein in Frage stehende Befassungs- und Neubewertungspflicht des Landtages nicht von Belang. Entscheidend ist allein, daß mit dem Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften und zur Einführung der direkten Wahl der Bürgermeister und Landräte vom 26. November 1997 den im Jahre 1999 zu wählenden kommunalen Vertretungen ein maßgebliches Kurationsrecht entzogen wurde. Damit war die Pflicht zur Neubewertung der in § 37 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz KWG M-V enthaltenen 5 %-Klausel unter Berücksichtigung des veränderten kommunalen Kompetenzgefüges ausgelöst.

Selbst wenn der Zeitpunkt der nächsten regulären Direktwahlen hauptamtlicher Bürgermeister und Landräte für die dem Antragsgegner überantwortete Sachentscheidung erheblich gewesen wäre, wäre in Rechnung zu stellen gewesen, daß dieser Zeitpunkt innerhalb der am 13. Juni 1999 begonnenen Wahlperiode der Gemeindevertretungen und Kreistage lag. Die sich hieraus ergebende Abwägungsproblematik hätte also mit einer erst für die darauf folgenden Wahlperiode wirksam werdenden Entscheidung nicht gelöst werden können.

c) Ob die Einführung des Kommunalwahlrechtes für Unionsbürger (durch das Erste Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften vom 18. Dezember 1995, GVOBl. 1995, S. 651) und die Herabsetzung des Wahlalters bei Kommunalwahlen weitere Anlässe waren, die uneingeschränkte Aufrechterhaltung der Sperrklausel zu überprüfen, kann angesichts der vorstehend dargestellten strukturellen Änderung des Kommunalverfassungsrechts offen bleiben; diese haben jedenfalls im Hinblick auf die vom Gesetzgeber zu treffende Entscheidung über § 37 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz KWG M-V nicht das gleiche Gewicht wie die Änderungen des kommunalverfassungsrechtlichen Kompetenzgefüges durch die Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte.

3. Die aus der gesetzlichen Neuregelung der Wahl der Bürgermeister und Landräte erwachsene

Überprüfungspflicht dauert fort, solange ihr nicht hinreichend nachgekommen ist. Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, bei der anstehenden, rechtzeitig vor der nächsten Kommunalwahl zu treffenden Neuentscheidung über die 5%-Sperrklausel in § 37 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz KWG M-V das Anliegen integrativer Repräsentanz und die Gebote der Wahlrechts- und Chancengleichheit der politischen Parteien einerseits mit dem Belang der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung andererseits zum Ausgleich zu bringen.

Bei der insoweit mit anzustellenden Gefahrenprognose für die Funktionsfähigkeit der zu wählenden Gemeindevertretungen bzw. Kreistage wird der Gesetzgeber zu berücksichtigen haben, daß diese sich an der konkreten politischen Wirklichkeit und nicht lediglich an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen zu orientieren hat (s. vorstehend C. I. 2 b). Angesichts der grundlegenden verfassungsrechtlichen Bedeutung, die dem Recht auf Chancengleichheit politischer Parteien bei der Wahl zu den Vertretungskörperschaften auf staatlicher wie auf kommunaler Ebene zukommt, genügt nicht eine den kommunalen Körperschaften aufgrund einer Parteienzersplitterung drohende, bloße Erschwernis der internen Willensbildung oder eine weitgehend abstrakte, theoretisch nicht auszuschließende Gefahr für deren Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit (BerlVerfG, LKV 1998, S. 142 ff. [mit abl. Sondervotum der Richter Finkelnburg, Driehaus und Töpfer]; HmbVerfG, DÖV 1999, S. 296, 299; VerfGH NW, DVBl. 1999, S. 1273 f.). Abzustellen ist vielmehr auf die konkrete, durch tatsächliche Anhaltspunkte gestützte und mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Möglichkeit der Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretung bzw. des Kreistages (s. a. BerlVerfG, a.a.O.; VerfGH NW a.a.O.; Ehlers, Jura 1999, S. 660, 655).

Hierbei können die zwischenzeitlich gewonnenen Erfahrungen in Ländern mit einem Kommunalwahlrecht, das ohne eine 5 %-Sperrklausel auskommt, nicht außer Acht gelassen werden (ebenso VerfGH NW, DVBl. 1995, S. 155, 156). Insgesamt beträgt der Erfahrungszeitraum mit einer solchen Rechtslage in den beiden Ländern Niedersachsen und Baden-Württemberg mehr als 50 Jahre. In Bayern ist die Sperrklausel 1952 abgeschafft worden, nachdem der Bayerische Verfassungsgerichtshof diese im gleichen Jahr (DÖV 1952, S. 438 ff.) für verfassungswidrig erklärt hatte. Zu berücksichtigen ist ebenfalls, daß es für die nach dem Gesetz über Wahlen zu Kreistagen, Stadtverordnetenversammlungen, Stadtbezirksversammlungen und Gemeindevertretungen vom 6. März 1990 (GBl. I 1990, S. 99) neu gewählten Gemeindevertretungen und Kreistage in den neuen Bundesländern zunächst keine 5 %-Sperrklausel gab (vgl. oben A. I. 1.), eine Ausgangslage, die auch heute noch in den Ländern Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt

gilt. Bei Einführung der 5 %-Klausel in Mecklenburg-Vorpommern durch § 37 Abs. 2 Satz 1 KWG M-V vom 26. November 1993 wurden Funktionsstörungen infolge der bisherigen Regelung nicht geltend gemacht (vgl. Bericht des Abgeordneten Bollinger, LT-Drs. 1/3764 vom 3. November 1993, S. 5, 15).

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 32 Abs. 1, 33 Abs. 2 LVerfGG. Die Antragstellerin hat durch die Vorbereitung und Durchführung des Verfahrens zur Klärung grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Fragen beigetragen. Sie kann nicht -wie dies in aller Regel bei allen an einem Organstreit Beteiligten der Fall ist - die für die Führung des Rechtsstreits erforderlichen Aufwendungen aus Mitteln öffentlicher Haushalte bestreiten. Unter Berücksichtigung der Teilrücknahme der Anträge und des Ausgangs des Verfahrens, soweit entschieden worden ist, erschien es deshalb billig, die Erstattung der Auslagen durch das Land Mecklenburg-Vorpommern, dem das Verhalten des Antragsgegners zuzurechnen ist (vgl. BVerfGE 73, 40, 103; s. a. BVerfGE 44, 125, 166f.; 82, 322, 351; VerfGH NW, NWVBl. 1996, S. 58, 61), gemäß § 33 Abs. 2 LVerfGG in dem tenorierten Umfang anzuordnen.

Dr. Hückstädt

Wolf

Häfner

Dr. Schneider

Steding

von der Wense

Prof. Dr. Wallerath