

Leitsatz:

Kommunale Wählervereinigungen sind – anders als politische Parteien – im landesrechtlichen Organstreitverfahren nicht beteiligtenfähig.

§§ 12 Nr. 5, 43 VerfGHG NRW
Art. 75 Nr. 2 LV NRW
§ 2 Abs. 1 Satz 1 PartG
Art. 21 Abs. 1 GG

VerfGH NRW, Beschluss vom 27.6.2017 – VerfGH 14/16 –

VerfGH 14/16

B e s c h l u s s

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

der Sauerländer Bürgerliste e. V.,

Antragstellerin,

g e g e n

den Landtag Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den Präsidenten, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Antragsgegner,

Prozessbevollmächtigter:

wegen Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit und auf Gleichheit der Wahl durch Einführung einer 2,5-vom-Hundert-Sperrklausel für die Wahlen der Räte in den Gemeinden, der Bezirksvertretungen, der Kreistage und der Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr durch das Kommunalvertretungsstärkungsgesetz

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

durch die Verfassungsrichter

Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs Dr. B r a n d t s ,

Präsidentin des Oberlandesgerichts P a u l s e n ,

Präsidentin des Oberlandesgerichts G r ä f i n v o n S c h w e r i n ,

Professor Dr. W i e l a n d ,

Professorin Dr. D a u n e r - L i e b ,

Richter am Bundesgerichtshof Dr. N e d d e n - B o e g e r und

Präsident des Verwaltungsgerichts Dr. H e u s c h

am 27. Juni 2017

gemäß § 19 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGHG NRW) einstimmig beschlossen:

Der Antrag wird als unzulässig verworfen.

G r ü n d e :

I.

Der Organstreit betrifft die Frage, ob der Antragsgegner Rechte der Antragstellerin dadurch verletzt hat, dass er durch Änderung der Landesverfassung und des Kommunalwahlgesetzes eine 2,5 %-Sperrklausel für Kommunalwahlen eingeführt hat.

1. Dem Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen liegt, was die Wahlen der Räte der Gemeinden und der Kreistage angeht, ein Mischsystem aus vorgeschalteter Mehrheitswahl und ausgleichender Verhältniswahl nach Reservelisten im ganzen Wahlgebiet zugrunde. Die Wahlen der Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten sowie der Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr erfolgen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl nach Listenwahlvorschlägen.

Mit Urteil vom 6. Juli 1999 – VerfGH 14, 15/98 – (OVGE 47, 304) entschied der Verfassungsgerichtshof, dass die Beibehaltung der 5 %-Sperrklausel in § 33 Abs. 1 KWahlG (a. F.) mit dem Recht auf Chancengleichheit als politische Partei aus Art. 21 GG, Art. 1 Abs. 1 LV und dem Recht auf Gleichheit der Wahl aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 1 Abs. 1, Art. 2 LV nicht vereinbar ist. Der Verfas-

sungsgerichtshof stellte maßgeblich darauf ab, der nordrhein-westfälische Gesetzgeber habe seine Entscheidung, die 5 %-Sperrklausel nicht aufzuheben oder abzumildern, vor dem Hintergrund der substantiellen Neuordnung der Kommunalverfassung (Verlagerung der Wahl des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten auf die Bürger) nicht hinreichend begründet. Auf Grund des Urteils wurde die Sperrklausel durch das Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften vom 14. Juli 1999 (GV. NRW. S. 412) ersatzlos gestrichen.

2. Im September 2015 brachten die Fraktionen von SPD, CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und wahlrechtlicher Vorschriften (Kommunalvertretungsstärkungsgesetz) in den Landtag ein (LT-Drs. 16/9795). Unter anderem sollte in Art. 78 Abs. 1 LV für die Wahlen der Räte der Gemeinden, der Bezirksvertretungen, der Kreistage und der Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr eine 2,5 %-Sperrklausel festgeschrieben und § 33 KWahlG entsprechend geändert werden.

In der Begründung des Gesetzesentwurfs wird u. a. ausgeführt: Der Wegfall der früheren 5 %-Sperrklausel habe zu einer sich fortwährend verstärkenden Zersplitterung der Kommunalvertretungen geführt. Um den sich hieraus ergebenden abstrakten und konkreten Gefährdungen der Funktionsfähigkeit der Räte und Kreistage Einhalt zu gebieten und um einen überproportionalen Einfluss kleiner und kleinster Gruppierungen zu verhindern, bedürfe es der Einführung einer 2,5 %-Sperrklausel. Diese solle unmittelbar in der Landesverfassung festgeschrieben werden, um etwaige Unklarheiten zu vermeiden und die Entscheidung angesichts ihrer Bedeutung auch nicht dem einfachen Gesetzgeber und etwaigen einfachen Mehrheiten im Landtag zu überlassen. Ihre Höhe erscheine unter Berücksichtigung der Interessen kleiner Parteien und Wählergemeinschaften sowie ihrer Wähler einerseits und der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen sowie der Integrationsfunktion von Wahlen andererseits angemessen und sachgerecht. Eine gewis-

se Absenkung gegenüber den für Bundes- und Landtagswahlen geltenden 5 %-Sperrklauseln trage zum einen den Besonderheiten der Kommunalvertretungen Rechnung, bei denen ein höheres Maß an Funktionsbeeinträchtigungen oder -gefährdungen und mithin an Zersplitterung hinnehmbar sei als bei Parlamenten. Zum anderen Sorge eine landesweit einheitliche Sperrklausel in Höhe von 2,5 % für eine Einebnung interkommunaler Unterschiede in den faktischen Sperrklauseln, die je nach Größe der Kommunalvertretungen zwischen 0,6 % und 2,8 % schwankten. Dies führe zu einer höheren Chancengleichheit der Wähler und habe somit eine verfassungsorientierte Gleichstellungswirkung.

Der Hauptausschuss des Landtags führte am 21. Januar 2016 gemeinsam mit dem Ausschuss für Kommunalpolitik eine öffentliche Anhörung durch. Neben Rechts- und Politikwissenschaftlern äußerten sich insbesondere die kommunalen Spitzenverbände des Landes sowie Vertreter aus der Kommunalpolitik (Ausschussprotokoll 16/1139). Am Ende der Beratungen nahm der Hauptausschuss den Gesetzesentwurf im Wesentlichen unverändert an (LT-Drs. 16/12134).

Am 10. Juni 2016 verabschiedete der Landtag in dritter Lesung das Kommunalvertretungsstärkungsgesetz mit 180 Ja- gegen 15 Nein-Stimmen bei 16 Enthaltungen (Plenarprotokoll 16/116). Das Gesetz ist am 30. Juni 2016 verkündet worden (GV. NRW. S. 442) und am 1. Juli 2016 in Kraft getreten.

3. Die Antragstellerin ist eine in ihrer Tätigkeit auf den Hochsauerlandkreis beschränkte kommunale Wählervereinigung. Nach § 2 ihrer Satzung vertritt sie ausschließlich kommunalpolitische Interessen, hat das Ziel, an der politischen Willensbildung im Hochsauerlandkreis mitzuwirken, beteiligt sich zu diesem Zweck an Kommunalwahlen und unterstützt ihre Mitglieder, die dem Kreistag und/oder Gemeinde- und Stadträten sowie Bezirksausschüssen im Hochsauerlandkreis angehören. Bei der letzten Kommunalwahl im Jahr 2014 erlangte sie mit einem Stimmenanteil von 3,01 % zwei Sitze im Kreistag des Hochsauerlandkreises.

4. Die Antragstellerin hat am 10. Dezember 2016 ein Organstreitverfahren eingeleitet.

Sie beantragt sinngemäß

festzustellen, dass der Antragsgegner das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG, Art. 1 Abs. 1 LV und auf Gleichheit der Wahl aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 1 Abs. 2, Art. 2 LV dadurch verletzt hat, dass er durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und wahlrechtlicher Vorschriften (Kommunalvertretungsstärkungsgesetz) vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. S. 442) in Art. 78 Abs. 1 Satz 3 LV und § 33 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 KWahlG eine 2,5 %-Sperrklausel eingeführt hat.

Zur Begründung trägt die Antragstellerin vor:

Sie sei, auch ohne politische Partei zu sein, im Organstreitverfahren beteiligtenfähig. Nur so sei ihr eine effektive Durchsetzung ihres Rechts auf chancengleiche Teilnahme an Kommunalwahlen möglich.

Die Sperrklausel genüge nicht den von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Anforderungen an Differenzierungen innerhalb der Wahlgleichheit, die aufgrund ihrer bundesverfassungsrechtlichen Verankerung in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG auch der landesverfassungsändernde Gesetzgeber zu beachten habe. Insbesondere seien drohende Funktionsstörungen der Kommunalvertretungen nicht hinreichend belegt. Auch sei nicht ersichtlich, dass die Ehrenamtlichkeit ohne Sperrklausel gefährdet wäre. Bei den zunehmenden Rekrutierungsschwierigkeiten der Parteien handle es sich um einen schon länger andauernden und Hand in Hand mit anderen Problemen (etwa Mitgliederschwund) gehenden Trend. Über die hohe zeitliche Belastung durch eine Ratstätigkeit in Großstädten sei schon vor Jahrzehnten geklagt worden, als noch eine 5 %-Sperrklausel gegolten habe. Die

Sperrklausel erschwere unzulässig das Aufkommen neuer Parteien und Wählervereinigungen und schade damit der Erneuerungsfähigkeit der kommunalen Demokratie.

5. Der Antragsgegner beantragt sinngemäß,

den Antrag als unzulässig zu verwerfen.

Er ist der Auffassung, die Antragstellerin sei im Organstreitverfahren nicht beteiligtenfähig, da sie keine politische Partei, sondern eine kommunale Wählervereinigung sei.

6. Die Landesregierung ist von der Einleitung des Verfahrens in Kenntnis gesetzt worden.

Die Beteiligten sind auf die Möglichkeit einer Entscheidung nach § 19 VerfGHG NRW hingewiesen worden.

II.

Der Antrag ist unzulässig.

Die Antragstellerin ist im Organstreitverfahren nach Art. 75 Nr. 2 der Landesverfassung (LV NRW), § 12 Nr. 5, §§ 43 ff. VerfGHG NRW nicht beteiligtenfähig, weil sie keine politische Partei ist.

1. Gemäß Art. 75 Nr. 2 LV NRW entscheidet der Verfassungsgerichtshof über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch diese Verfassung oder in der Geschäftsordnung eines obersten Landesor-

gans mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Dazu bestimmt § 43 VerfGHG NRW, dass Antragsteller und Antragsgegner nur die obersten Landesorgane und die in der Verfassung oder in einer Geschäftsordnung mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe sein können.

Hierzu gehören nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs auch politische Parteien und ihre Landesverbände. Sie können die behauptete Verletzung ihres in Art. 21 Abs. 1 GG wurzelnden verfassungsrechtlichen Status durch ein Verfassungsorgan im Organstreit geltend machen (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 6. Juli 1999 – VerfGH 14, 15/98 –, OVGE 47, 304 = juris, Rn. 51, und vom 26. Mai 2009 – VerfGH 3/09 –, OVGE 52, 297 = juris, Rn. 30, jeweils m. w. N.).

2. Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 des Parteiengesetzes sind Parteien Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten. Diese Definition steht mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum verfassungsrechtlichen Parteienbegriff des Art. 21 Abs. 1 GG in Einklang (vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Oktober 1968 – 2 BvE 4/67 –, BVerfGE 24, 260 = juris, Rn. 14, und Beschluss vom 7. März 1989 – 2 BvQ 2/89 –, BVerfGE 79, 379 = juris, Rn. 20, m. w. N.)

Kennzeichnend ist danach insbesondere der Wille zur Einflussnahme auf die politische Willensbildung im Bereich des Bundes oder eines Landes und zur Teilnahme an den jeweiligen Parlamentswahlen. Deshalb sind kommunale Wählervereinigungen und sog. Rathausparteien, die ihre Tätigkeit auf den örtlichen Bereich beschränken und nur an Kommunalwahlen teilnehmen, keine politischen Parteien

(vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 7. Mai 1957 – 2 BvH 1/56 –, BVerfGE 6, 367 = juris, Rn. 25, und vom 15. Januar 1985 – 2 BvR 1163/82 –, BVerfGE 69, 92 = juris, Rn. 50) und mithin im Organstreitverfahren nicht beteiligtenfähig (vgl. zum bundesrechtlichen Organstreit BVerfG, Beschluss vom 7. März 1989 – 2 BvQ 2/89 –, BVerfGE 79, 379 = juris, Rn. 21; Umbach, in: Umbach/Clemens/Dollinger [Hrsg.], BVerfGG, 2. Auflage 2005, §§ 63, 64 Rn. 99; zum landesrechtlichen Organstreit Heusch, in: ders./Schönenbroicher [Hrsg.], Landesverfassung NRW, 2010, Art. 75 Rn. 25).

3. Die Antragstellerin ist keine politische Partei. Sie beschreibt sich selbst als eine nur im Hochsauerlandkreis tätige kommunale Wählervereinigung. Nach § 2 ihrer Satzung vertritt sie ausschließlich kommunalpolitische Interessen und beteiligt sich mit dem Ziel, an der politischen Willensbildung im Hochsauerlandkreis mitzuwirken, (nur) an Kommunalwahlen.

4. Durch die fehlende Beteiligtenfähigkeit im Organstreitverfahren ist die Antragstellerin nicht rechtsschutzlos gestellt. Zur Verteidigung ihres Rechts auf chancengleiche Teilnahme an Kommunalwahlen (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 17. April 2008 – 2 BvL 4/05 –, BVerfGE 121, 108 = juris, Rn. 49; VerfGH NRW, Urteil vom 26. Mai 2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 81) steht ihr das Wahlprüfungsverfahren nach §§ 39 ff. KWahlG zur Verfügung, in dessen Rahmen der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet ist (§ 41 KWahlG). Ein subjektiver verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz ist darüber hinaus nicht geboten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Juli 1998 – 2 BvR 1953/95 –, BVerfGE 99, 1 = juris, Rn. 69, 73).

Dr. Brandts

Paulsen

Gräfin von Schwerin

Prof. Dr. Wieland

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Heusch