

munale Wählergemeinschaft aber eben nicht. Die umfassende Aufgabenbreite der Parteien im Sinne des § 2 PartG, die auch zu Bundestags- und Landtagswahlen antreten, reiche aus, um eine steuerliche Besserstellung gegenüber kommunalen Wählervereinigungen zu rechtfertigen. Schließlich bliebe diese Aufgabenbreite unabhängig vom Parteienbegriff bei kommunalen Wählergemeinschaften auf den kommunalen Bereich und damit in seiner finanziellen Auswirkung begrenzt. Nach Ansicht des BFH sei die fehlende Begünstigung von Spenden und Beiträgen an kommunale Wählervereinigungen verfassungsrechtlich unbedenklich und verletze deren Chancengleichheit auf kommunaler Ebene nicht. Dies entspreche der Rechtsprechung des BVerfG, welches wiederholt zu dieser Frage entschieden habe. Die geltenden Höchstbeträge stimmten inflationsbedingt im Wesentlichen mit den vom BVerfG überprüften Beträgen überein. Auch habe sich das rechtliche Umfeld auf kommunaler Ebene nicht wesentlich verändert. Schließlich sei zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber bei der sog. mittelbaren Parteienfinanzierung die besonderen Aufgaben der Parteien auf regionaler wie überregionaler Ebene zu beachten habe.

Dr. Heike Merten

4. Parteien und Parlamentsrecht

In gleich drei Entscheidungen hatte sich der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg (VerfGH BW) mit der Abberufung eines Landtagsabgeordneten aus Parlamentsausschüssen zu beschäftigen. Die AfD-Fraktion hatte eines ihrer Mitglieder nach § 19 Abs. 2 S. 1 der Geschäftsordnung dem Landtag zur Abwahl als Mitglied des Innenausschusses und des Untersuchungsausschusses Rechtsterrorismus/NSU BW II vorgeschlagen und hierdurch im Ergebnis auch die Abwahl durch Beschlüsse des Landtags bewirkt. Darüber hinaus verbot die Fraktion ihrem Abgeordneten pauschal, für sie im Landtag zu sprechen. Einen zunächst angedachten Fraktionsausschluss vollzog sie jedoch nicht. Gegen die Maßnahmen seiner Fraktion wendete sich der Abgeordnete vor dem **VerfGH BW**¹²⁰ im Organstreitverfahren und stellte hinsichtlich der Abberufung aus den Ausschüssen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung¹²¹. Das Gericht entschied in beiden Verfahren in kleinerer Besetzung als üblich. Es erklärte ein Ablehnungsgesuch des Antragstellers gegenüber einer

Richterin des Verfassungsgerichtshofs wegen einer Besorgnis der Befangenheit für begründet¹²². Aus Sicht eines verständigen Dritten bestehe Anlass, an der Unvoreingenommenheit der Richterin zu zweifeln, weil sie zugleich Büroleiterin eines Abgeordneten der AfD-Fraktion war. Auch wenn sich die betroffene Richterin selbst nicht für befangen hielt und es sich (nur) um eine Teilzeitstelle handele, habe sie einen Anteil an der politischen Meinungsbildung des Abgeordneten. Denn die Tätigkeit als Büroleiterin setze typischerweise ein nicht unerhebliches Maß an politischer Übereinstimmung und Vertrauen voraus. Das Gericht verweist auf das durch Art. 27 Abs. 3 der Landesverfassung geschützte freie Mandat. Hiernach sei es für dessen Unabhängigkeit unerlässlich, Personen als Mitarbeiter beauftragen zu können, die in politischer und fachlicher Hinsicht das persönliche Vertrauen des Abgeordneten besitzen. Die erforderliche Freiheit des Abgeordneten bei der Auswahl seiner Mitarbeiter dürfe weder unmittelbar noch mittelbar beschränkt werden. Schon deshalb, weil die streitgegenständlichen Maßnahmen einen Machtkampf in der AfD-Fraktion beträfen, bestünden Zweifel, ob die Richterin in diesem Verfahren einen unparteiischen und von dem Abgeordneten oder dessen Fraktion unabhängigen Standpunkt einnehmen könne. In dem Verfahren sei zudem deutlich geworden, dass die Fraktion der AfD von ihren Abgeordneten nachdrücklich verlange, dass sich deren persönliche Mitarbeiter auch gegenüber der Fraktion loyal verhielten. Den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wies der VerfGH BW als unbegründet zurück¹²³, weil es an dem gesetzlich erforderlichen dringenden Bedarf für die begehrte vorläufige Regelung fehle. Wegen der anstehenden Sommerpause wäre die Wahrnehmung der Rechte des Antragstellers, sollten sie durch die angegriffenen Maßnahmen der Antragsgegnerin verletzt werden, nur für einen vergleichsweise geringfügigen Zeitraum beeinträchtigt. Demgegenüber bedeutete es einen erheblichen Eingriff in eine kontinuierliche Ausschussarbeit, wenn der Landtag auf Vorschlag der Antragsgegnerin den Antragsteller vorübergehend in die Ausschüsse wählen würde, zumal andere Landtagsabgeordnete für diese Zeit ihre Mitgliedschaft in den Ausschüssen verlören. Im Ergebnis stellte der VerfGH BW eine Verletzung der Rechte des Antragstellers fest¹²⁴. Die Maßnahmen

¹²⁰ VerfGH BW, Urteil vom 27.10.2017 – 1 GR 35/17, online veröffentlicht bei juris.

¹²¹ **VerfGH BW**, Beschluss vom 02.08.2017 – 1 GR 35/17, online veröffentlicht bei juris.

¹²² **VerfGH BW**, Beschluss vom 03.07.2017 – 1 GR 35/17, online veröffentlicht bei juris.

¹²³ VerfGH BW, Beschluss vom 02.08.2017 – 1 GR 35/17, online veröffentlicht bei juris.

¹²⁴ VerfGH BW, Urteil vom 27.10.2017 – 1 GR 35/17, online veröffentlicht bei juris.

beträfen das Spannungsverhältnis der Mandatsfreiheit eines Abgeordneten zur gleichberechtigten Mandatsfreiheit der übrigen Fraktionsmitglieder und der Notwendigkeit einer strukturierten und an den Mehrheitsverhältnissen im Landtag ausgerichteten Arbeit. Nach Auffassung des VerfGH BW verletzte insbesondere auch die Abberufung aus den Ausschüssen den Antragsteller in seinen Rechten. Das Gericht setzt sich mit der in Teilen der Literatur vertretenen Auffassung, die Ausschussabberufung unterliege keinen rechtlichen Grenzen, auseinander und kommt unter Verweis auf die Verfassungsbindung des Landtags aus Art. 25 Abs. 2 LV zu dem Ergebnis, dass dieser Auffassung nicht gefolgt werden könne. Die innere Ordnung der Fraktionen müsse demokratischen Grundsätzen entsprechen und rechtsstaatlichen Anforderungen genügen. Daraus folge die Geltung des Gebots rechtlichen Gehörs, dem Betroffenen einer beabsichtigten Maßnahme sei diese mit einer Begründung schriftlich vorab zu übermitteln, damit er sich gegenüber seinen Fraktionskollegen äußern könne. Eine etwaige Äußerung müsse den Fraktionsmitgliedern bekannt gemacht werden, damit sie in die Entscheidungsfindung mit einbezogen werden könne. Materiell sei „zumindest“ das allgemeine Willkürverbot zu beachten. Vorliegend habe es schon an der Beachtung der Verfahrensanforderungen gefehlt, weil der Antragsteller nicht im Vorfeld über die Abberufung aus den Ausschüssen informiert worden war. Mangels ausreichender Information über die geplante Maßnahme habe er keine Gelegenheit gehabt, sich zu dieser zu äußern.

Auch das Redeverbot verletze den Antragsteller in seinen Rechten, namentlich in dem Recht, im Landtagsplenum das Wort zu ergreifen. Zwar unterliege das Rederecht den vom Landtag kraft seiner Geschäftsordnungsautonomie gesetzten Schranken. Das Präsidium könne Redezeiten für die Fraktionen und die einzelnen Redner festlegen, die Fraktionen hätten aber auch dann kein ausschließliches Verfügungsrecht über die Redezeit. Das freie Mandat schütze die parlamentarische Mitwirkung in einer und durch eine Fraktion. Ein pauschales und unbestimmtes Redeverbot beeinträchtige die im freien Mandat angelegte Mitwirkungsmöglichkeit, als Mitglied einer Fraktion von dieser als Redner in Betracht gezogen zu werden. Auch hier war der Antragsteller vor dem Beschluss über das Verbot allerdings nicht angehört worden. Unabhängig davon, so der VerfGH BW, ob ein Redeverbot wie im vorliegenden Fall überhaupt zulässig sein könne, stelle bereits das fehlende rechtliche Gehör eine Verletzung organschaftlicher Rechte dar.

Für eine gerichtliche Auseinandersetzung zweier Landtagsfraktionen über die Zulässigkeit von Äußerungen in Informationsschriften zur Öffentlichkeitsarbeit ist der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten gegeben. Dies hat das **OLG Dresden**¹²⁵ entschieden. Die Fraktion der AfD im Sächsischen Landtag nahm die Fraktion Die Linke wegen eines Flugblatts auf Unterlassung verschiedener Äußerungen in Anspruch. Das OLG hob das erstinstanzliche Urteil des LG Dresden¹²⁶, mit dem die zuvor erlassene einstweilige Verfügung aufrechterhalten wurde, auf. Der Klägerin stehe ein Anspruch auf Unterlassung nicht zu, weil eine Verletzung ihres allgemeinen Persönlichkeitsrechts durch die Beklagte nicht vorliege. Ausführlich setzt sich das Gericht mit der Frage des Rechtswegs auseinander. Zwar seien die Parteien beide als Teile des Parlaments der organisierten Staatlichkeit eingefügt und damit als Verfassungsorgane anzusehen. Der streitige Lebenssachverhalt betreffe jedoch nicht ihre Stellung als Verfassungsorgane im innerparlamentarischen Raum, sondern eine außerparlamentarische Rechtsbeziehung, weil es um die Frage der Zulässigkeit von Öffentlichkeitsarbeit gehe.

Das **OVG Münster**¹²⁷ hatte sich mit einem Ordnungsruf gegenüber einem Ratsmitglied auseinanderzusetzen. Die Klägerin äußerte anlässlich eines Antrags, in dem die Einführung einer Sperrklausel für Kommunalwahlen befürwortet wurde: „ja, da haben wir es ja endlich, das wahlpolitische Ermächtigungsgesetz der Altparteien, die vor allem auf der Verteidigung ihrer Pfründe bedacht sind.“ Der Bürgermeister rief die Klägerin wegen dieser Aussage zur Ordnung. Auf die Klage des Ratsmitglieds stellte das OVG fest, dass dies rechtswidrig war. Bei der Ausübung der Ordnungsgewalt habe der Bürgermeister der Bedeutung des Rederechts für die Demokratie und die Funktionsfähigkeit des Rats angemessen Rechnung zu tragen. Sie sei kein Instrument zur Ausschließung bestimmter inhaltlicher Positionen aus der Debatte und diene nicht der Sicherstellung der „Richtigkeit“ oder Korrektheit bestimmter inhaltlicher Positionen oder der Sicherung eines gesellschaftlichen Konsenses. Die Grenze zur Verletzung der Ordnung in der Volksvertretung „Rat“ sei erst dort erreicht, wo es sich nicht mehr um eine inhaltliche Auseinandersetzung handelt, sondern eine bloße Provokation im Vordergrund steht oder wo es

¹²⁵ OLG Dresden, Urteil vom 09.05.2017 – 4 U 102/17, online veröffentlicht bei juris.

¹²⁶ LG Dresden, Urteil vom 21.12.2016 – 3 O 2205/16 EV, nicht veröffentlicht.

¹²⁷ OVG NRW, Urteil vom 14.09.2017 – 15 A 2785/15, online veröffentlicht bei juris.

um die schiere Herabwürdigung anderer oder die Verletzung von Rechtsgütern Dritter geht. Das Gericht ist der Auffassung, es bestehe ein sachlich-inhaltlicher Bezug, die Aussagen seien nicht auf eine reine Diffamierung des politischen Gegners gerichtet. Den sachlich-politischen Bezug ihres Wortbeitrags habe die Klägerin erzeugt, indem sie dem Wort „Ermächtigungsgesetz“ das Adjektiv „wahlpolitisch“ voranstellte. Hiermit mache sie deutlich, dass sie sich in scharfer Form gegen den von ihr als undemokratisch erachteten Ausschluss kleiner Fraktionen und Gruppen aus den Gemeinderäten aussprechen wollte, den eine Sperrklausel absehbar zur Folge haben würde. Von einer reinen Diffamierung des politischen Gegners könne auch deshalb nicht die Rede sein, weil die Aussage der Klägerin nicht den Beklagten unmittelbar betraf, sondern ein – von diesem befürwortetes – Gesetzesvorhaben des Landtags.

Dieser Rechtsprechung des OVG Münster schloss sich das **VG Düsseldorf**¹²⁸ in einer weiteren Entscheidung an. Die Klägerin ging in einer Ratssitzung auf ihrer Auffassung nach Linksautonomen zuzuordnende Straftaten ein, zog einen Vergleich zu von der SA während des Nationalsozialismus angewandte Methoden und warf dem Vorsitzenden der Fraktion Die Grünen vor, die „roten SA-Kampfgruppen“ medial zu unterstützen. Weiter führte die Klägerin aus: „Und auch der Herr Dr. L. sieht keine Veranlassung, das autonome Zentrum zu schließen. Das spricht einmal mehr für sich und zeigt so offenkundig, dass nicht nur Teile der Politik, sondern auch der Verwaltung das faschistische Treiben autonomer Kreise womöglich goutieren.“ Das Gericht beurteilte den Ordnungsruf als rechtswidrig, weil die beanstandeten Äußerungen „erkennbar nicht ausschließlich der Provokation oder der Herabwürdigung anderer“ dienten. Hierfür spreche die Einbindung in einen politischen Sachzusammenhang.

Eine Regelung, wonach jeweils ein Ratsmitglied jeder Fraktion und die Ratsmitglieder, die keiner Fraktion angehören, im Zusammenhang mit der jährlichen Beratung des Haushalts der Gemeinde eine Haushaltsrede halten dürfen, ist – gemessen am Gleichheitsgrundsatz – nicht zu beanstanden. Dies hat das **VG Düsseldorf**¹²⁹ entschieden. Die Klägerin, die einer aus Ratsmitgliedern verschiedener Parteien gebildeten Fraktion angehörte, wollte neben einem weiteren Fraktionsmitglied eine Haushaltsrede hal-

ten. Der Beklagte als Leiter der Sitzung wies darauf hin, dass nach einer Absprache im Ältestenrat nur ein Redner pro Fraktion vorgesehen und eine weitere Rede der Fraktion nicht möglich sei. Das Gericht äußerte zwar Zweifel daran, ob die Geschäftsordnung des Rates die Vorgehensweise des Beklagten, die Redereihenfolge nach Fraktionen vorzunehmen, überhaupt zuließ. Aber selbst wenn der Beklagte nicht befugt gewesen wäre, die Redeordnung in diesem Sinne anzuwenden, hätte die Beklagte keinen Anspruch darauf gehabt, eine Haushaltsrede zu halten. Denn in diesem Fall wäre den Ratsmitgliedern, die eine Grundsatzrede hielten, das Recht hierzu ebenfalls nicht zugekommen, ohne dass die Klägerin hieraus etwas für sich ableiten könnte. Ungeachtet der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit der geübten Praxis sei die Klägerin nach den Kriterien dieser Praxis jedenfalls nicht gleichheitswidrig, sondern gemäß dem danach maßgeblichen Unterscheidungskriterium behandelt worden. Diese Differenzierung nach Fraktionen sei nicht zu beanstanden.

Eine auf die Feststellung gerichtete Klage einer Ratsfraktion, dass sie „weiterhin existiert, seit dem ... unter dem Namen ... handelnd“ ist im Kommunalverfassungsverstreit mangels Klagebefugnis unzulässig. Das gerichtliche Verfahren dient, so das **VG Düsseldorf**¹³⁰, nicht der Feststellung der objektiven Rechtswidrigkeit eines Aktes eines Organs oder Organteils der Gemeinde – etwa eines Beschlusses des Rates – oder der Klärung einer abstrakten Rechtsfrage, sondern dem Schutz der dem klagenden Organ oder Organteil durch das Innenrecht zugewiesenen Rechtspositionen. Ob die Klägerin mit der ursprünglich gegründeten Fraktion rechtsidentisch sei, habe jedenfalls zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Auswirkungen auf die subjektiven Organrechte der Klägerin und deren Ausübung, unter anderem weil ihr Status als Fraktion von der Beklagten nicht bezweifelt werde.

Das **VG Köln**¹³¹ hat entschieden, dass einem Pressevertreter gegenüber dem Bundesrechnungshof ein Anspruch auf Akteneinsicht in die abschließenden Prüfergebnisse der Fraktionen im Deutschen Bundestag zusteht. Der Bundesrechnungshof kann Dritten gem. § 96 Abs. 4 S. 1 BHO Zugang zu Prüfergebnissen gewähren, soweit diese abschließend festgestellt wurden. Nachdem die Behörde den Antrag eines Journalisten im Vorfeld der Bundestagswahl abge-

¹²⁸ VG Düsseldorf, Urteil vom 20.10.2017 – 1 K 15366/17, online veröffentlicht bei juris.

¹²⁹ VG Düsseldorf, Urteil vom 31.03.2017 – 1 K 15544/16, online veröffentlicht bei juris.

¹³⁰ VG Düsseldorf, Urteil vom 20.10.2017 – 1 K 8645/16, online veröffentlicht bei juris.

¹³¹ VG Köln, Beschluss vom 09.02.2017 – 6 L 2426/16, online veröffentlicht bei juris.

lehnt hatte, begehrte dieser erfolgreich eine Verpflichtung zur Gewährung der Akteneinsicht im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes. Nach Auffassung des VG Köln war das Ermessen des Bundesrechnungshofs auf Null reduziert. Es verweist auf die Pressefreiheit und das Transparenzgebot, demgegenüber lägen keine vorrangigen berechtigten Interessen vor. Weder Persönlichkeitsrechte der Abgeordneten noch die Freiheit des Mandats (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) stünden dem Anspruch entgegen. Durch den Zugang zu der abschließenden Prüfung des Bundesrechnungshofes sei nicht die Ebene der Mandatsausübung betroffen, sondern die Kontrolle auf einer darauffolgenden, zeitlich späteren Ebene. Hinsichtlich der Möglichkeit, dass diese Kontrolle bereits in die Mandatsausübung vorwirke, sei zu berücksichtigen, dass die Abgeordneten sich im System der parlamentarischen Demokratie an der Art ihrer Mandatsausübung messen lassen müssten. Auch einen Anordnungsgrund sah das Gericht als gegeben an, weil sich aus der anstehenden Bundestagswahl ein gesteigertes öffentliches Interesse und ein starker Gegenwartsbezug der Berichterstattung ergebe. Für die Wahlentscheidung der Bürger sei das Verhalten der gewählten Abgeordneten bei der Ausübung ihres Mandats von großer Bedeutung. Da die Abgeordneten ihr Mandat auch über den Zusammenschluss in Fraktionen ausübten, sei auch das Verhalten der Fraktionen und damit auch der Umgang der Fraktionen mit den ihnen zur Verfügung gestellten öffentlichen Geldern wichtig.

Jasper Prigge

5. Parteien und Wahlrecht

Zwei Tage vor der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag im September 2017 befasste sich der 2. Senat des **BVerfG**¹³² noch mit einer Wahlprüfungsbeschwerde, die die vorangegangene Wahl zum 18. Deutschen Bundestag im September 2013 betraf, insgesamt aber erfolglos blieb. In derselben Angelegenheit war vom **BVerfG**¹³³ zuvor bereits ein Ablehnungsgesuch gegen den Richter am BVerfG *Müller*, Ministerpräsident des Saarlands a.D., als offensichtlich unzulässig abgelehnt worden. Nach Ansicht des 2. Senats begründen weder ein Berichterstatterschreiben, noch die Behauptung, *Müller* sei verfassungswidrig zum Ministerpräsidenten gewählt worden, die Besorgnis der Befangenheit. Inhaltlich untergliedert sich die

Beschwerde in drei Teile: Der Beschwerdeführer rügte erstens die in § 6 Abs. 3 S. 1 Alt. 1 BWahlG normierte 5 %-Sperrklausel, zweitens den Verzicht des Gesetzgebers auf die Einführung eines Eventualstimmrechts und drittens die „verschleierte Staats- und Wahlkampffinanzierung der Bundestagsparteien durch ihre Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahen Stiftungen“. Zwar war der Beschwerde kein Erfolg beschieden, doch bot sie nichtsdestoweniger den Karlsruher Richtern die Möglichkeit, zu den aufgeworfenen Fragen auf 119 Randnummern ausführlich Stellung zu nehmen. Hinsichtlich der Zulässigkeit einer Wahlprüfungsbeschwerde verbleibt der 2. Senat bei der bereits eingeübten zweigliedrigen Struktur: Demnach nimmt der Beschwerdeführer die Hürde der Zulässigkeit immer dann, wenn er neben der Möglichkeit eines Wahlfehlers auch die Mandatsrelevanz eben jenes Fehlers substantiiert darzulegen weiß. Betreffend den Nachweis der Mandatsrelevanz hat zudem der Maßstab der potentiellen Kausalität Bestand: Die Auswirkung des Wahlfehlers auf die Verteilung der Sitze im Bundestag muss eine nach der allgemeinen Lebenserfahrung konkrete und nicht ganz fernliegende Möglichkeit darstellen. Nicht weniger interessant sind die sich daran anschließenden Ausführungen zur Verfassungsmäßigkeit der 5 %-Hürde zur Wahl des Deutschen Bundestages, wobei die Richter dabei auch explizit auf die jüngeren Urteile, betreffend die 5 %- bzw. 3 %-Sperrklausel bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, des BVerfG eingehen. Der Antragsteller verwies dabei u.a. auf den „sperrklauselbedingten Ausfall“ von 15,7 % der abgegebenen Stimmen. Für das BVerfG ist und bleibt die Funktionsfähigkeit des Parlaments allerdings oberste Maxime; wie viele Stimmen oder Parteien der Sperrklausel, die das Parlament vor einer Zersplitterung bewahren soll, zum Opfer fallen, spielt grundsätzlich keine Rolle. Zudem fordert auch der Grundsatz des mildereren Mittels keine Absenkung oder gar Abschaffung der Sperrklausel. Bemerkenswert ist dabei, dass das Gericht neben diesem klaren Bekenntnis zur Verfassungsmäßigkeit der Sperrklausel Hinweise liefert, wann eine Sperrklausel der Verfassung nicht mehr gerecht wird. Nämlich dann, wenn durch den „sperrklauselbedingten Ausfall“ an Stimmen die Integrationsfunktion der Wahl beeinträchtigt würde. Im selben Atemzug spricht das BVerfG dem Gesetzgeber in Berlin zudem auch eine Mahnung aus: Dieser sei nämlich grundsätzlich dazu angehalten, sicherzustellen, dass keine gewichtigen Anliegen im Volk von der Volksvertretung ausgeschlossen bleiben würden. Dieser Grundsatz, begründet in der Funktion der Wahl als

¹³² BVerfG, Beschluss vom 19.09.2017 – 2 BvC 46/14, online veröffentlicht bei juris.

¹³³ BVerfG, Beschluss vom 15.08.2017 – 2 BvC 67/14, online veröffentlicht bei juris.