

digkeit einer parlamentsgesetzlichen Regelung⁷⁶. Mit nicht überzeugender Begründung führt das Gericht aus, dass die Grundsätze der Finanzierung der Jugendorganisationen nicht auf die parteinahen Stiftungen zu übertragen sei, da die Stiftungen von den Parteien verschiedene, voneinander abgrenzbare Ziele verfolgten. Bezug genommen wird dabei zum einen auf das Stiftungsurteil des BVerfG aus dem Jahre 1986⁷⁷, welches ergangen ist, als die politischen Parteien noch keine staatliche Finanzierung für alle ihnen nach dem Grundgesetz zustehenden Aufgaben erhalten haben. Das Urteil erging mithin in einem gänzlich anderen Finanzierungskontext. Zum anderen wird auf den Beschluss des BVerfG zur Politikfinanzierung aus dem Jahre 2015 verwiesen⁷⁸, der die Frage, ob die Finanzierung parteinaher Stiftungen durch ein materielles Gesetz zu regeln ist, offen gelassen hat. Das BVerfG hat das damalige Organstreitverfahren als unzulässig zurückgewiesen und mithin auch keine abschließende inhaltliche Prüfung vorgenommen. Im Ergebnis hat auch das OVG die Frage offen gelassen, da die Entscheidung des VG Potsdam sich aus anderen – nicht parteirechtlichen – Gründen als richtig erwiesen hat. Erneut wurde die wesentliche Frage der finanziellen Förderung parteinaher Stiftungen damit keiner inhaltlichen gerichtlichen Klärung zugeführt.

Dr. Heike Merten

4. Parteien und Parlamentsrecht

Eine Absenkung der Quoren für die Ausübung parlamentarischer Minderheitenrechte im Deutschen Bundestag ist verfassungsrechtlich nicht geboten. Dies hat das **BVerfG**⁷⁹ entschieden und damit einen Antrag der Bundestagsfraktion Die Linke zurückgewiesen. Die Fraktion hatte einen Gesetzentwurf eingebracht, nach dem Minderheitenrechte wie die abstrakte Normenkontrolle aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG nicht nur von einem Viertel bzw. einem Drittel der Abgeordneten ausgeübt werden können sollte, sondern auch von der „Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen“. Nachdem der Gesetzentwurf mit den Stimmen der großen Koalition aus CDU/CSU und SPD abgelehnt worden war, beehrte die Fraktion im Wege eines Organstreitver-

fahrens die Feststellung, dass der Deutsche Bundestag die Rechte des Bundestages dadurch verletzt habe, dass er die von der Fraktion geforderten Veränderungen nicht vornahm. Das BVerfG folgte dem nicht. Zwar enthalte das Grundgesetz einen durch die Rechtsprechung konkretisierten allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition. Es begründe jedoch weder explizit spezifische Oppositionsrechte, noch lasse sich ein Gebot aus der Verfassung ableiten, nach dem es geboten wäre, solche Rechte zu schaffen. Zur Begründung verweist das Gericht auf das verfassungsrechtliche Regelungskonzept. Der Verfassungstext enthalte den Begriff der Opposition nicht, während die Fraktionen nur in Art. 53a GG genannt würden, der die Zusammensetzung des Gemeinsamen Ausschusses betreffe. In keiner grundgesetzlichen Bestimmung werde eine bestimmte Anzahl an Fraktionen mit besonderen Rechten ausgestattet. Die Ausübung von Rechten der parlamentarischen Opposition ist nach Auffassung des Gerichts nicht an Fraktionen gebunden, sondern vollzieht sich über das Erreichen eines bestimmten Quorums an Mitgliedern des Bundestages. Darüber hinaus stehe die Gleichheit der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG der Einführung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte entgegen. Jeder Abgeordnete sei berufen, die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung auszuüben. Auch den Abgeordneten, die strukturell die Regierung stützen, sei die Möglichkeit eines Opponierens im Einzelfall eröffnet. Die Zuweisung spezifischer Oppositionsrechte stelle hingegen eine nicht gerechtfertigte Bevorzugung und damit eine Ungleichbehandlung zugunsten der oppositionellen Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse dar. Einer Absenkung der grundgesetzlich festgelegten Quoren stehe insoweit die bewusste Entscheidung des Verfassungsgebers für die bestehenden Quoren entgegen.

Will eine Parlamentsminderheit im Niedersächsischen Landtag einen Untersuchungsausschuss einsetzen, ist eine wesentliche Veränderung des Untersuchungsgegenstandes durch Mehrheitsbeschluss verfassungswidrig. Die parlamentarische Minderheit darf bei der Ausübung ihrer Kontrollbefugnisse nicht auf das Wohlwollen der Parlamentsmehrheit angewiesen sein, urteilte der **Niedersächsische StGH**⁸⁰. Kontrollbefugnisse seien der parlamentarischen Minderheit nicht nur in ihrem eigenen Interesse, sondern in erster Linie im Interesse des demokratischen, gewaltenteiligen Staates, nämlich zur öffentlichen Kontrolle der von der Mehrheit gestützten Regierung und

⁷⁶ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 07.06.2017 – 6 N 64.16, juris Rn. 3.

⁷⁷ BVerfGE 73, 1 ff.

⁷⁸ BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, online veröffentlicht bei juris; dazu *H. Merten*, Das Bundesverfassungsgericht und die Politikfinanzierung, in: MIP 2016, 108 ff.

⁷⁹ BVerfG, Urteil vom 03.05.2016 – 2 BvE 4/14, online veröffentlicht bei juris.

⁸⁰ Nds. StGH, Urteil vom 10.02.2017 – StGH 1/16, online veröffentlicht bei juris.

ihrer nachgeordneten Behörden, an die Hand gegeben. Es müsse der Minderheit überlassen bleiben, den Gegenstand der von ihr beantragten Untersuchung festzulegen. Gegen den Willen der Minderheit dürfe der Untersuchungsauftrag daher grundsätzlich nicht verändert oder erweitert werden. In Niedersachsen seien Änderungen des Untersuchungsauftrags gegen den Willen der Einsetzungsminderheit voraussetzungs- und insbesondere anlasslos möglich, sie unterlägen aber geschriebenen und ungeschriebenen Grenzen. Soweit der Gesetzgeber in Niedersachsen, anders als beispielsweise der Bund, eine Änderung des Untersuchungsauftrags in gewissen Grenzen zulasse, sei dies zulässig („Kernbereichsregelung“). Gegen den Willen der Antragsteller dürfe der Untersuchungsauftrag aber nach Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV nur ausgedehnt werden, wenn dessen Kern gewahrt bleibe und keine wesentliche Verzögerung zu erwarten sei. Dass der Kern gewahrt bleibe müsse offen zutage treten, andernfalls gehe es zu Lasten der Parlamentsmehrheit und die Erweiterung des Untersuchungsauftrags sei unzulässig.

Mit der Rechtsstellung von Fraktionen beschäftigte sich auch das **VerfG Brandenburg**⁸¹. Es hat entschieden, dass den Fraktionen im brandenburgischen Landtag kein einseitiges Benennungs- und Entsendungsrecht von mindestens einem Mitglied in die Parlamentarische Kontrollkommission zusteht. Der Landtag ist damit nicht verpflichtet, bei der Wahl des Gremiums den Vorschlag einer Fraktion zu berücksichtigen. Anders als Fachausschüsse, die als parlamentarische Untergliederung die Beschlussfassung durch das Plenum vorbereiteten, sei die Parlamentarische Kontrollkommission ein besonderes Kontrollinstrument des Landtags gegenüber der Landesregierung, deren Aufgabe unabhängig von einer vorherigen Übertragung durch das Plenum des Landtags bestehe, sondern gesetzlich ausgestaltet sei. § 25 BbgVerfSchG weise ihr klar definierte Kontrollrechte zur eigenständigen Wahrnehmung zu. Die notwendige Geheimhaltung werde dadurch gewährleistet, dass die Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollkommission zur Verschwiegenheit verpflichtet seien und ihre Anzahl hinter der Zahl der Mitglieder von Parlamentsausschüssen zurückbleibe. Da die Arbeit der Kommission ihrerseits keiner parlamentarischen Kontrolle unterliege, müssten die übrigen Abgeordneten in besonderem Maße auf die Integrität der Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollkommission vertrauen können. Zweck der Wahlregelung sei es sicherzustellen, dass nur Abgeordnete gewählt wer-

den, die persönlich das Vertrauen der Mehrheit in ihre fachliche Kompetenz und Verschwiegenheit besitzen. Dieses Verständnis werde auch durch die „ganz überwiegend geübte“ Staatspraxis bestätigt.

Der **VerfGH NRW**⁸² musste sich ebenfalls mit Wahlvorschlägen einer Fraktion befassen, die vom Landtag nicht berücksichtigt worden waren. Die Piratenfraktion hatte nacheinander drei Kandidaten für das Amt des Landtagsvizepräsidenten vorgeschlagen, von denen keiner eine Mehrheit erhielt. Das daraufhin von der Fraktion gegen den Landtag und die Präsidentin des Landtags angestrebte Organstreitverfahren hatte keinen Erfolg. Mit ihren Anträgen machte die Fraktion geltend, der Landtag habe mit der Nichtwahl gegen die Landesverfassung verstoßen. Ferner habe die Landtagspräsidentin es unter Verstoß gegen die Landesverfassung unterlassen, „mit allen geeigneten Mitteln“ auf die Erfüllung des Rechts der Fraktion auf Wahl eines ihrer Mitglieder zum Vizepräsidenten hinzuwirken. Der VerfGH NRW verwarf die Anträge als unzulässig. Der Fraktion fehle es an der erforderlichen Antragsbefugnis, weil die Verfassung kein Recht einer Fraktion auf die Besetzung einer Stellvertreterposition begründe. Es sei von vornherein ausgeschlossen, dass verfassungsmäßige Rechte der Antragstellerin verletzt seien. Zwar stehe den Fraktionen ein Recht auf gleiche Teilhabe am politisch-parlamentarischen Willensbildungsprozess zu, auf die Wahl des stellvertretenden Präsidenten des Landtags habe dieses Recht jedoch keinen Einfluss. Die Funktionen des aus der Präsidentin und ihren Stellvertretern gebildeten Präsidiums wiesen keinen Bezug zur parlamentarischen Willensbildung und zur Mitwirkung der Abgeordneten und Fraktionen auf. Dies gelte nicht nur in Bezug auf Verwaltungsangelegenheiten, sondern auch für die Befugnisse im parlamentarischen Bereich. Das Präsidium übe keinen Einfluss auf die Willensbildung und Entscheidungsfindung des Landtags aus, auch forme es diese inhaltlich nicht vor. Der Ältestenrat besteht hingegen nicht nur aus der Präsidentin des Landtags und ihren Stellvertretern, die Fraktionen sind vielmehr über ihre Vorsitzenden, deren Stellvertreter und die Parlamentarischen Geschäftsführer vertreten. Eine effektive Beteiligung der Fraktionen am parlamentarischen Beratungs- und Entscheidungsverfahren setze daher eine Vertretung im Präsidium nicht voraus. Ferner seien die Präsidentin und die Stellvertreter zur parteipolitischen Neutralität und zur unparteilichen Amtsführung verpflichtet.

⁸¹ VerfG Brandenburg, Urteil vom 19.02.2016 – VfGBbg 57/15, online veröffentlicht bei juris.

⁸² VerfGH Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 25.10.2016 – 6/16, VerfGH 6/16, online veröffentlicht bei juris.

Das **VerfG Brandenburg**⁸³ hat die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse parlamentarischer Gruppen im Verhältnis zu den Fraktionen des Landtags konkretisiert. Der Landtag änderte im Jahr 2015 das Fraktionsgesetz, seitdem eröffnet es drei fraktionslosen Abgeordneten die Möglichkeit, sich zu einer Gruppe zusammenzuschließen, sofern sie derselben Partei, politischen Vereinigung oder Listenvereinigung angehören oder von diesen als Wahlbewerber aufgestellt worden waren. Als solche erhalten sie eine gegenüber den Fraktionen reduzierte Finanzierung. Weitere Unterschiede sah das Fraktionsgesetz in Bezug auf die Mitgliedschaft im Präsidium des Landtags und die Besetzung von Gremien, die Redezeit, die Einbringung von Beratungsmaterialien, die Anmeldung einer Aktuellen Stunde und Stellung Großer Anfragen vor. Gegen die unterschiedliche Behandlung wendete sich eine Gruppe von drei Abgeordneten mit einem Organstreitverfahren und hatte teilweise Erfolg. Die parlamentarischen Gruppen zugewilligten Mittel in Höhe von 20 % des einer Fraktion zustehenden Grundbetrages, des mitgliedsbezogenen Betrages und des Oppositionszuschlages sind nach Auffassung des Gerichts „unangemessen gering“. Der Landtag habe die Aufgaben der Antragstellerin nur „lückenhaft wahrgenommen und damit unzureichend berücksichtigt“, weil er etwa der sachkundigen, allgemeinen Vorbereitung parlamentarischer Initiativen, der fachlichen Unterstützung im Rahmen der Ausschussarbeit, der Informationsbeschaffung und -aufbereitung oder auch allgemein der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit keine Bedeutung beizumessen scheine, obwohl diese Aufgaben auch von Fraktionen wahrgenommen würden. Abschlüsse dürften zwar vorgenommen werden, nicht aber auf lediglich ein Fünftel. In diesem Zusammenhang verweist das Gericht zusätzlich darauf, dass Gruppen anders als Fraktionen einzelne Sachleistungen der Landtagsverwaltung nicht in Anspruch nehmen können. Auch das Recht, eine Aktuelle Stunde anzumelden, stehe einer Gruppe zu, mit der Privilegierung der Fraktionen überschreite der Landtag seinen Ausgestaltungsspielraum. Ermögliche der Antragsgegner eine besondere Form der Aussprache ohne Beschlussziel im Plenum, sei die Beteiligung vom Rederecht der Abgeordneten umfasst. Da sich der Zweck des Zusammenschlusses zu einer Gruppe aber nicht wesentlich von dem einer Fraktion unterscheide, komme eine unterschiedliche Behandlung nicht in Betracht, denn auch die Antragstellerin bündele eine Mehrzahl politischer Ansich-

ten und führe sie zu einem Ausgleich. Auch sei sie in verschiedenen Landesteilen verankert und insofern im Unterschied zu einem fraktionslosen Abgeordneten besser in der Lage, politische Ansichten zu integrieren und die landespolitische Relevanz eines Themas einschätzen und „auf den Punkt“ bringen zu können. Eine pauschale Bemessung der Redezeit nach der Anzahl der Gruppenmitglieder pro Plenarsitzung hält das VerfG hingegen grundsätzlich für zulässig. Es forderte aber eine Nachbesserung, weil nicht berücksichtigt wurde, dass nicht selten wegen der Anzahl an Beratungsgegenständen ein Fortsetzungstag stattfinde, der in seinem Umfang einem durchschnittlichen Plenartag gleiche. Nicht beanstandet hat das Gericht, dass das Fraktionsgesetz die Einbringung von Beratungsmaterialien an die Unterschriften entweder aller Gruppenmitglieder oder des jeweiligen Gruppensprechers knüpft, während bei Fraktionen auch ein Zeichnungsrecht der Parlamentarischen Geschäftsführer oder der stellvertretenden Vorsitzenden vorgesehen ist. Gruppen sind ferner nicht bei der Besetzung des Präsidiums des Landtags zu berücksichtigen, weil die Landesverfassung ausdrücklich nur Fraktionen berücksichtigt. Im Rahmen seines Gestaltungsspielraums musste der Landtag das Recht, Große Anfragen zu stellen, nicht auch Gruppen zugestehen, weil diese hierdurch nicht wesentlich schlechter gestellt wären. Das Gericht verweist darauf, dass die erforderlichen Informationen für die politische Arbeit im Wege der Kleinen Anfrage von den Abgeordneten erfragt werden können. Große und Kleine Anfragen unterschieden sich entgegen ihrer Bezeichnung nicht notwendig in ihrem Umfang.

Fraktionslose Mitglieder des Regionalverbandes Saarbrücken haben keinen Anspruch auf eine anteilige Fraktionsfinanzierung. Das **BVerwG**⁸⁴ hat ein Urteil des OVG Saarland⁸⁵ bestätigt, das einen Normenkontrollantrag gegen eine Regelung zurückgewiesen hatte, die Zuschüsse nur für Fraktionen vorsah, nicht aber für fraktionslose Mitglieder des Regionalverbandes. Den generellen Ausschluss fraktionsloser Regionalverbandsmitglieder in der Geschäftsordnung habe das OVG zu Recht nur am allgemeinen Gleichheitssatz und am Grundsatz der Chancengleichheit der Fraktionen gemessen. Die unmittelbare Gewährung von Fraktionszuschüssen sei nach der Rechtsprechung des BVerwG⁸⁶ nicht an den strengeren Anforderungen des formalisierten Grundsatzes der Wahlgleichheit aus

⁸³ VerfG Brandenburg, Urteil vom 22.07.2016 – VfGBbg 70/15, online veröffentlicht bei juris.

⁸⁴ BVerwG, Beschluss vom 16.02.2016 – 10 BN 4/15, online veröffentlicht bei juris.

⁸⁵ OVG Saarland, Urteil vom 17.09.2015 – 2 C 29/15, online veröffentlicht bei juris.

Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG zu messen. Aus der Wahlgleichheit folge nur eine Überprüfungspflicht in Bezug auf die mittelbaren Auswirkungen der Fraktionsfinanzierung auf die Stellung der Mandatsträger. Die Gewährung von Finanzmitteln an die Fraktionen dürfe nicht dazu führen, dass die in den Fraktionen zusammengeschlossenen Mandatsträger bei der Wahrnehmung ihres Mandats gegenüber fraktionslosen Mandatsträgern ungleich bevorzugt würden. In diesem Falle müssten Nachteile ausgeglichen werden. Nach den tatsächlichen Feststellungen des OVG bestehe aber kein krasses Missverhältnis der Finanzierung zum anfallenden Koordinationsaufwand der Fraktionen und somit auch keine mittelbare Benachteiligung.

Im Anschluss an das BVerwG hat das **VG Mainz**⁸⁷ ebenfalls entschieden, dass einem fraktionslosen Ratsmitglied keine Fraktionszuschüsse zustehen. Ein über die allgemeine Aufwandsentschädigung für ehrenamtliche Stadtratsmitglieder hinausgehender Zahlungsanspruch, so das Gericht, folge weder aus dem Stadtratsbeschluss über die Verteilung der Fraktionszuschüsse noch aus den jeweiligen Haushaltsbeschlüssen. Auch der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und der Grundsatz der Wahlgleichheit aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG seien nicht verletzt.

Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgeld und Ersatz für Verdienstaufschlag, die ein Ratsmitglied nach der Gemeindeordnung für seine ehrenamtliche Tätigkeit erhält, führen nach einem Urteil des **BSG**⁸⁸ nicht zu einem Ende der Versicherungspflicht in der Künstler-sozialversicherung. Zwar handele es sich bei diesen Einnahmen um steuerpflichtige Einkünfte aus selbstständiger Arbeit, die Tätigkeit als Ratsmitglied sei aber nicht erwerbsmäßig im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 5 KSVG. Dabei soll, so das BSG, die Höhe des Einkommens nicht ausschlaggebend sein. Das Ende der Versicherungspflicht in der Kranken- und Pflegeversicherung nach dem KSVG solle nur dann eintreten, wenn die weitere selbstständige Tätigkeit von ihrem eigentlichen Zweck her, also nicht bloß als Nebenzweck, auf den „Broterwerb“ gerichtet sei. Das Tatbestandsmerkmal der Erwerbsmäßigkeit schließe damit unentgeltliche ehrenamtliche Tätigkeiten vom Anwendungsbereich des § 5 Abs. 1 Nr. 5 KSVG grundsätzlich aus. Die Mitgliedschaft im Rat sei gesetzlich als Ehrenamt ausgestaltet, also im Grundsatz unent-

geltlich. Aufwandsentschädigungen und andere Zahlungen dienten daher nicht dem Lebensunterhalt, sondern dem Ausgleich von mit der ehrenamtlichen Dienstleistung verbundenen Beschwerden und finanziellen Einbußen. Würde auf sie verzichtet, wäre die Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nicht mehr gewährleistet. In einem obiter dictum weist das Gericht abschließend darauf hin, dass sie, auch wenn sie für die Versicherungspflicht in der KSV außer Betracht bleiben, für die Beitragsbemessung heranzuziehen sind. Die Entscheidung ist zu begrüßen, weil sie erhebliche sozialversicherungsrechtliche Nachteile für kommunale Mandatsträger vermeidet.

Tritt ein Mitglied einer Fraktion in einer Berliner Bezirksverordnetenversammlung (BVV) der Partei aus, über deren Wahlvorschlag er das Mandat erringen konnte, endet die Mitgliedschaft in der Fraktion, wenn es seinen Beitritt zu einer anderen Partei erklärt, die ebenfalls mit einer eigenen Fraktion in der Bezirksverordnetenversammlung vertreten ist. Dies hat das **OVG Berlin-Brandenburg**⁸⁹ beschlossen und eine anderslautende einstweilige Anordnung des **VG Berlin**⁹⁰ aufgehoben. Die Fraktionszugehörigkeit basiere auf dem Gedanken der Zugehörigkeit zu einer bestimmten politischen Gruppierung. Es bestehe keine Wahlfreiheit beim Eintritt in eine andere in der BVV mit einer Fraktion bereits vertretene Partei oder Wählergemeinschaft, denn darin liege sowohl die Aufgabe der bisherigen als auch die Begründung einer neuen Gruppenzugehörigkeit.

Der Antrag einer Fraktion, eine Sondersitzung des Rates einzuberufen, muss nicht von den Mitgliedern der Fraktion unterschrieben sein. Wie das **VG Düsseldorf**⁹¹ entschieden hat, genügt vorbehaltlich einer abweichenden internen Regelung, eine Mehrheitsentscheidung der Fraktion, der förmliche Antrag hingegen kann dann durch eine von der Fraktion durch Beschluss oder eine Regelung im Fraktionsstatut ermächtigte Person, z.B. den Geschäftsführer, eingereicht werden. Dies gelte auch dann, wenn die Geschäftsordnung des Rates keine ausdrückliche Regelung enthalte, von wem der Antrag zu unterzeichnen sei. Weiter hat sich das VG zur Möglichkeit geäußert, wann ein Antrag auf Einberufung des Rates abgelehnt werden kann. Materiell seien dem Bürgermeister hier enge Grenzen gesetzt. Bei Vorliegen der

⁸⁶ BVerwG, Urteil vom 05.07.2012 – BVerwG 8 C 22.11, online veröffentlicht bei juris.

⁸⁷ VG Mainz, Urteil vom 10.08.2016 – 3 K 877/15.MZ, online veröffentlicht bei juris.

⁸⁸ BSG, Urteil vom 18.02.2016 – B 3 KS 1/15 R, online veröffentlicht bei juris; s. dazu die ausführliche Anmerkung von S. Jürgensen, in: Die Sozialgerichtsbarkeit 2017, 148 ff.

⁸⁹ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 17.10.2016 – OVG 12 S 68.16, online veröffentlicht bei juris.

⁹⁰ VG Berlin, Beschluss vom 06.09.2016 – 2 L 347.16, online veröffentlicht bei juris.

⁹¹ VG Düsseldorf, Beschluss vom 20.01.2016 – 1 L 103/16, online veröffentlicht bei juris.

Voraussetzungen müsse er ohne Rücksicht darauf einberufen, ob nach seiner Auffassung die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Rates gegeben sei, ob es sich um mehr oder weniger bedeutungsvolle, um wesentliche, eilige oder nicht eilbedürftige Beratungsgegenstände handele. Anderes gelte nur bei erkennbar fehlender Ernsthaftigkeit, wenn ein verständiger Sinn nicht erkennbar, das Begehren aus tatsächlichen Gründen nicht beratungsfähig sei oder die Grenzen zum Rechtsmissbrauch überschritten würden.

Das **VG München**⁹² hat klargestellt, dass kommunale Gremien grundsätzlich eine Wahlmöglichkeit haben, nach welchem Berechnungsverfahren sie die Ausschüsse des Rates besetzen. Voraussetzung sei lediglich, dass das Berechnungsverfahren den verfassungsrechtlichen Anforderungen, namentlich dem Prinzip der repräsentativen Demokratie und dem Gebot der Wahlgleichheit, gerecht werde. Nicht jede kleine Gruppe des Kreistages habe Anspruch auf einen Sitz in den Ausschüssen. Die Gestaltungsfreiheit ende nur dort, wo ansehnlich große Gruppen von einer Vertretung im Ausschuss ausgeschlossen würden, so dass der Ausschuss kein Spiegelbild der Zusammensetzung der kommunalen Vertretungskörperschaft mehr darstellen würde.

Die Nutzung öffentlicher Einrichtungen durch kommunale Fraktionen ist immer wieder Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen, so auch vor dem **VG Augsburg**⁹³. Das Gericht hat einem Antrag auf aufschiebende Wirkung einer Klage gegen den Widerruf eines Bescheides, mit dem einer Gruppe von zwei Ratsmitgliedern die Genehmigung erteilt wurde, ihren Neujahrsempfang in Räumen des Rathauses auszurichten, stattgegeben. Die Stadt hatte ihren Widerruf darauf gestützt, ihr sei die Einladung der Parteivorsitzenden als Rednerin und insbesondere deren Äußerungen zum Einsatz von Schusswaffen durch Grenzpolizisten bei der Erteilung der Genehmigung nicht bekannt gewesen. Das VG hingegen meinte, dass diese Umstände nicht zu einem Widerruf berechtigten. Anderen Fraktionen und Wählergruppen würde das Rathaus ebenfalls für ihre Neujahrsempfänge zur Verfügung gestellt. Bei diesen würden üblicherweise auch überörtlich bekannte Politiker als Redner eingeladen. Die Äußerungen der Parteivorsitzenden seien vom Grundrecht der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG gedeckt. Eine Nutzungsuntersagung würde nach Ansicht des Gerichts den

Grundsatz der Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG) verletzen, dem Verbot einer Diskriminierung politischer Anschauungen (Art. 3 Abs. 1 GG) zuwiderlaufen sowie das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Antragsteller (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) verletzen. Dass die Stadt einen Alternativstandort angeboten und erklärt hatte, die hierdurch anfallenden Kosten zu tragen, ändere hieran nichts. Aus denselben Gründen hatte das **VG Augsburg**⁹⁴ bereits kurz zuvor das gegenüber der Rednerin ausgesprochene Hausverbot als rechtswidrig angesehen.

Das **VG Stuttgart**⁹⁵ hat sich der Rechtsprechung des **VG Augsburg** angeschlossen und die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen ein Hausverbot, das ein Oberbürgermeister gegenüber einem Redner für eine öffentliche Einrichtung ausgesprochen hatte, wiederhergestellt. Der Veranstalter, ein Kreisverband einer nicht verbotenen Partei, stehe unter dem Schutz des Art. 21 GG. Gleiches gelte für den Redner, der zudem Fraktionsvorsitzender im Thüringischen Landtag sei. Beide hätten das Recht, sich dem Bürger so darzustellen, wie es ihrem Selbstverständnis entspreche. Im Hinblick auf das Grundrecht auf Meinungsfreiheit, das Verbot der Diskriminierung politischer Anschauungen und die Parteienfreiheit seien Aussagen, die nicht offensichtlich einen Straftatbestand erfüllten oder zu Straftaten aufriefen, im Rahmen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung grundsätzlich zulässig.

Beim Hambacher Schloss handelt es sich um eine öffentliche Einrichtung, so dass für Streitigkeiten um die Vermietung an eine Landtagsfraktion der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist. Die Eigentümerin, eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts, wurde vom **VG Neustadt**⁹⁶ im Wege der einstweiligen Anordnung dazu verpflichtet, die Betreiber-GmbH anzuweisen, der Fraktion die Räumlichkeiten des Schlosses zur Verfügung zu stellen. Auch wenn die Betriebsführung an eine GmbH übertragen werde, liege die Entscheidungsbefugnis darüber, wer das Hambacher Schloss für politische und kulturelle Veranstaltungen nutzen dürfe, letztlich bei der Eigentümerin. Die Antragstellerin habe ferner einen Anspruch auf Überlassung aus Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. der Verwaltungspraxis. Die Besorgnis, es werde zu Gegenaktionen, Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Beschädigungen der öffent-

⁹² VG München, Urteil vom 22.06.2016 – M 7 K 15.4896, online veröffentlicht bei juris.

⁹³ VG Augsburg, Beschluss vom 12.02.2016 – Au 7 S 16.200, online veröffentlicht bei juris.

⁹⁴ VG Augsburg, Beschluss vom 10.02.2016 – Au 7 S 16.189, online veröffentlicht bei juris; dazu schon oben S. Jürgensen, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Grundlagen.

⁹⁵ VG Stuttgart, Beschluss vom 11.02.2016 – 7 K 793/16, online veröffentlicht bei juris.

⁹⁶ VG Neustadt, Beschluss vom 19.10.2016 – 3 L 899/16.NW, online veröffentlicht bei juris.

lichen Einrichtung und anderer Sachen kommen, stehe dem nicht entgegen. Es lägen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass eventuelle Gegenproteste in einer die Sicherheit und Ordnung gefährdenden Weise eskalieren und in gewalttätigen Auseinandersetzungen enden könnten, die letztlich ein solches Ausmaß annehmen würden, dass die polizeilichen Sicherheitsmaßnahmen erfolglos blieben.

Jasper Prigge

5. Parteien und Wahlrecht

Der **VerfGH Baden-Württemberg**⁹⁷ verwarf eine Landesverfassungsbeschwerde gegen das gesetzgeberische „Unterlassen“, im Landtagswahlgesetz eine Regelung über eine „Hilfsstimme“ für den Fall einzuführen, dass die mit der „Hauptstimme“ gewählte Partei an der 5 %-Sperrklausel scheitert. Eine damit gerügte Verletzung der Wahlrechtsgleichheit (Art. 26 Abs. 4 LV BW) war nach Ansicht des VerfGH nicht gegeben und er wies die Verfassungsbeschwerde als offensichtlich unbegründet zurück. Zwar gebietet das derzeitige Landtagswahlrecht, das Elemente der relativen Mehrheits- oder Persönlichkeitswahl und der Verhältniswahl vereint, auch die Erfolgswertgleichheit der Stimmen, wonach jeder Wähler mit seiner Stimme den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der Volksvertretung haben muss. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl unterliegt allerdings keinem absoluten Abweichungsverbot. Differenzierungen des Gesetzgebers bei der Ordnung des Wahlrechts bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung. Dabei ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Gleichheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen. Der VerfGH prüft lediglich, ob die verfassungsrechtlichen Grenzen eingehalten sind, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat. Ausgehend hiervon hielt es der VerfGH für offensichtlich, dass die durch die 5 %-Sperrklausel bewirkte Ungleichbehandlung der Stimmen hinsichtlich ihres Erfolgswerts nicht aus Gründen der Verhältnismäßigkeit durch eine Hilfsstimme abgemildert werden muss. Zur Begründung verweist der VerfGH in bemerkenswerter Kürze auf die Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte und des BVerfG zur grundsätzlichen Zulässigkeit von 5 %-Sperrklauseln für Bundestags- und Landtagswahlen zur „Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes sowie

der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Landtags“. Dies ist angesichts des in der Rechtsprechung dazu herrschenden breiten Konsenses erklärlich, der Überzeugungskraft der Urteilsbegründung aber gleichwohl abträglich. Gleiches gilt hinsichtlich der kurzen – auch im Übrigen nicht näher ausgeführten – Hinweise, Art. 28 Abs. 3 S. 2 und 3 der Landesverfassung erlaube es dem Landesgesetzgeber ausdrücklich, eine 5 %-Sperrklausel im Landtagswahlrecht zu normieren, und auch andere Landesverfassungen ließen eine Sperrklausel zu⁹⁸. Welche Schlussfolgerungen daraus für die mit der Verfassungsbeschwerde begehrte Einführung einer „Hilfsstimme“ zu ziehen sein sollen, bleibt offen. Allein die Tatsache, dass Art. 28 Abs. 3 der Landesverfassung (deklaratorisch) die Einführung einer Sperrklausel bis zu maximal 5 % ermöglicht, befreit den Gesetzgeber nicht von seinen Prüfungspflichten – und den VerfGH nicht von den seinen –, in welcher Höhe und ggf. mit welchen flankierenden „Abmilderungen“ eine solche „Kann-Sperrklausel“ zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Landtages erforderlich ist. Auch die bloße Erwähnung von Sperrklauseln in anderen Landesverfassungen führt nicht weiter. Allein ein Verweis auf deren Vorhandensein erklärt nichts und da sich diese von der baden-württembergischen Regelung teilweise durchaus erheblich unterscheiden und auch durchweg in anderen Wahlsystemen Wirkung entfalten, sind sie jedenfalls ohne Weiteres keine Hilfe bei der Auslegung der baden-württembergischen Verfassung. Immerhin folgt noch eine – wiederum allerdings recht knapp geratene – Urteils Passage zu den zu erwartenden rechtlichen und tatsächlichen Auswirkungen einer Hilfsstimme, wenn sie denn eingeführt würde. Danach stoße die Möglichkeit einer Hilfsstimme wegen der Besonderheit der Einstimmenwahl in Baden-Württemberg auf systembedingte Grenzen. Die Stimme, die aufgrund der 5 %-Sperrklausel unberücksichtigt bleibe und durch die „Hilfsstimme“ zu ersetzen sei, müsste ebenso dem Personenbewerber entzogen werden, so dass Auswirkungen auf die Personenwahl unvermeidlich wären. Jedenfalls wäre hiernach ein hochkomplexes Berechnungsverfahren nötig, welches dem Wähler nur noch schwer zu vermitteln wäre. Zwar benennt der VerfGH den hier zur Anwendung gebrachten Prüfungsmaßstab nicht, er findet sich aber im Wahlrechtsgrundsatz der Öffentlichkeit, dessen normative Grundlagen sowohl der Landesverfassung als auch Art. 28 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG zu entnehmen sind. Obgleich diese Kritik durchaus nachvoll-

⁹⁷ VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.05.2016 – 1 VB 25/16, online veröffentlicht bei juris.

⁹⁸ VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.05.2016 – 1 VB 25/16, juris Rn. 9.