

sönlichkeitsrecht verletzt, weswegen er einen Amtshaftungsanspruch begehre. Indes sei die Rechtsprechung in diesem Bereich ausgesprochen zurückhaltend, zumal eine Verletzung des Persönlichkeitsrechts durch den Untersuchungsausschuss nicht ersichtlich sei. Insgesamt fehle es somit an einem berechtigten Interesse an der Feststellung, ob ihm die Betroffenenstellung zu gewähren war.

Vor dem **VG Regensburg**<sup>123</sup> wollte eine Ratsfraktion der „Freien Wähler“ erreichen, dass die ständigen Ausschüsse des Rates nicht mehr mit zwölf, sondern mit jeweils 13 Mitgliedern besetzt werden, weil damit dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit besser entsprochen würde. Der Rat lehnte den darauf gerichteten Antrag ab. Dies auch zu Recht, wie das Verwaltungsgericht feststellte. Die gegenwärtige Sitzzahl halte sich im Rahmen des Organisationsermessens des Rates, während ein Anspruch auf eine das Spiegelbildlichkeitsgebot optimierende Ausschussgröße nicht bestehe.

*Sven Jürgensen*

## 5. Wahlrecht

Durch einen ablehnenden Prozesskostenhilfebeschluss des **LG Berlin**<sup>124</sup> und eine dies bestätigende Entscheidung des **KG Berlin**<sup>125</sup>, sah sich ein Bürger in seinen Grundrechten aus Art. 3 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG und Art 19 Abs. 4 GG verletzt und erhob Verfassungsbeschwerde. In der Sache beehrte der Beschwerdeführer die gerichtliche Feststellung, dass verschiedene Regelungen im Grundkonsens, Frauenstatut, Urabstimmungsordnung und in der Satzung der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, sowie in dem Statut ihrer Bundesarbeitsgemeinschaften nichtig seien. Damit verbunden sollte die Feststellung der Nichtigkeit diverser innerparteilicher Wahlen ergehen. Grund für die Nichtigkeit der Regelungen und der darauf beruhenden Wahlen seien die statutarischen Bestimmungen der Partei, welche Quotenregelungen für Frauen enthalten. Diese seien nicht mit demokratischen Grundätzen, insbesondere nicht mit der Freiheit und der Gleichheit der Wahl nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG i.V.m. Art. 38 Abs. 1 GG zu vereinbaren. Die Instanzgerichte sahen keine hinreichenden Erfolgsaussichten für die Klage des Beschwerdeführers und lehnten in der Folge den An-

trag auf Prozesskostenhilfe ab. Das **BVerfG**<sup>126</sup> nahm die mit einem Antrag auf einstweilige Anordnung verbundene Verfassungsbeschwerde mangels Zulässigkeit derselben nicht zur Entscheidung an. Das Landgericht gehe zwar zu Unrecht davon aus, dass die Parteien bei der Ausgestaltung des passiven Wahlrechts für Parteiämter nicht an den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit gebunden seien, trotzdem seien Quotenregelungen auch vor dem Hintergrund dieses verfassungsrechtlichen Maßstabs von der Parteienfreiheit erfasst. Die Bewertung der Erfolgsaussichten der Klagen sei somit im Ergebnis nicht zu beanstanden. Aus prozessrechtlicher Sicht interessant war die Flankierung der Verfassungsbeschwerde mit Befangenheitsanträgen gegen die Richter *Baer* und *Maidowski*. Das Gericht verwarf diese als offensichtlich unzulässig. Dies ergab sich für die Richterin Baer daraus, dass diese mangels Kammerangehörigkeit schon nicht mit dem Verfahren betraut war. Der Richter Maidowski kam in seiner Dissertation (Umgekehrte Diskriminierung – Quotenregelungen zur Frauenförderung im öffentlichen Dienst und in den politischen Parteien, 1989) zu von der Rechtsansicht des Beschwerdeführers abweichenden Ergebnissen. Dieser Umstand allein könne aber die Annahme von Befangenheit nicht begründen.

Eine Entscheidung von durchaus einiger Bedeutung hatte das **BVerwG**<sup>127</sup> zu fällen. So schloss der Rat einer rheinland-pfälzischen Gemeinde ein gewähltes Mitglied aus, das wegen einer in Mittäterschaft begangenen gefährlichen Körperverletzung rechtskräftig verurteilt wurde. Hintergrund der Tat war ein vom Ratsmitglied initiiertes gewalttätiges Vorgehen gegen eine Gruppe politischer Gegner, welche zuvor Wahlplakate seiner Partei abgerissen hatte. Dies bewog den Rat zu dem Ausschluss auf Grundlage des § 31 Abs. 1 GemO RLP, wogegen sich der Kläger vor dem **VG Trier**<sup>128</sup> gerichtlich wehrte. Nach dieser Norm kann der Rat ein Mitglied ausschließen, wenn es durch Urteil eines deutschen Strafgerichtes rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Monaten verurteilt wird und durch die Straftat die für ein Ratsmitglied erforderliche Unbescholtenheit verwirkt hat. Der Kläger begründete die Klage im Wesentlichen mit der Verfassungswidrigkeit dieser Norm, welche die Grundsätze der Allgemeinheit, Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl verletze.

<sup>123</sup> VG Regensburg, Urteil vom 14.01.2015 – RN 3 K 14.1045, online veröffentlicht bei juris.

<sup>124</sup> LG Berlin, Beschluss vom 23.09.2014 – 6 O 375/14, nicht veröffentlicht.

<sup>125</sup> KG Berlin, Beschluss vom 24.11.2014 – 4 W 55/14, nicht veröffentlicht.

<sup>126</sup> BVerfG, Beschluss vom 01.04.2015 – 2 BvR 3058/14, online veröffentlicht bei juris.

<sup>127</sup> BVerwG, Urteil vom 21.01.2015 – 10 C 11/14, in: JA 2015, S. 558-560.

<sup>128</sup> VG Trier, Urteil vom 08.05.2012 – 1 K 1302/11.TR, in: LKRZ 2012, S. 331-334 (Gründe).

Das Verwaltungsgericht wies die Klage allerdings ab, das **OVG Rheinland-Pfalz**<sup>129</sup> wies die Berufung des Klägers mit der Begründung zurück, § 31 Abs. 1 GemO RLP sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Vor dem BVerwG hatte der Kläger mit seiner Revision hingegen Erfolg. Das Gericht urteilte, dass der Ausschluss rechtswidrig war. Grund hierfür sei nicht eine Verfassungswidrigkeit der Norm. Eine solche ergebe sich – entgegen des Klägervorbringens – nicht aus der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Landes, denn es handele sich bei § 31 Abs. 1 GemO RLP nicht um ein Strafgesetz, für dessen Erlass nach Artt. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 1 GG allein der Bund zuständig wäre. Das Berufungsurteil beruhe aber auf einer unzutreffenden Auslegung des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, nach dem die Verfassung die Wahlrechtsgrundsätze auch für Gemeinderatswahlen verbindlich festsetze. Die Regelung berühre zwar nicht die Allgemeinheit und Unmittelbarkeit, wohl aber die Gleichheit der Wahl. § 31 Abs. 1 GemO RLP führe zu einer Ungleichbehandlung der Mandatsträger, denn der Ausgeschlossene könne sein Mandat im Gegensatz zu den anderen Ratsmitgliedern nicht länger ausüben. Zur Rechtfertigung dieser Ungleichbehandlung seien zwingende Gründe des Allgemeinwohls notwendig. Das Berufungsgericht hatte darauf abgestellt, dass der § 31 Abs. 1 GemO RLP notwendig sei, damit der Rat das Gemeindevolk richtig repräsentieren könne bzw. damit sich das Gemeindevolk richtig repräsentiert sehe. Nur so könne die Akzeptanz des Rates und seiner Entscheidungen gewährleistet werden. Das BVerwG verwarf diese Begründung. Die Wahrung oder Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Rates könne zwar an sich einen rechtfertigenden Grund für die vorliegende Ungleichbehandlung darstellen, allerdings allein in Bezug auf den Rat in seiner Funktion als Verwaltungsorgan, nicht als Repräsentationsorgan. So diene der Rat zwar auch der Vertretung des Gemeindevolkes, die Repräsentationsfähigkeit gebiete jedoch in erster Linie eine Repräsentationsgenauigkeit, welche sich gerade gegen eine Veränderung des Wahlergebnisses ausspricht. Benachteiligungen einzelner Abgeordneter seien nur in besonderen, hier nicht einschlägigen Ausnahmefällen und begrenzt auf diese zulässig. Nach Ansicht des BVerwG führt dies aber nicht zu der Nichtigkeit der Vorschrift. So sei der Wortlaut einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich, auch wenn der historische Gesetzgeber mit ihr allein die Sicherstellung des Ansehens des Rates in der Bevölkerung im Sinn hatte. So sei § 31 Abs. 1 GemO

RLP derart einschränkend auszulegen, dass ein Ausschluss nur beim Vorliegen einer Straftat möglich ist, die im Zusammenhang mit der Ratsarbeit steht. Zudem müsse die Tat die Sorge begründen, dass von dem Ratsmitglied auch künftig eine Gefährdung der Arbeitsfähigkeit des Rates ausgeht. Diese komme namentlich in Betracht, wenn das Ratsmitglied organisierte Gewalt als Mittel politischer Auseinandersetzung eingesetzt hat. Ob dies im vorliegenden Fall vorlag, wurde vom Rat im Rahmen seiner Ermessensentscheidung nicht festgestellt. Die Erwägungen bezogen sich allein auf die zwar historisch korrekte aber verfassungswidrige Auslegung des § 31 Abs. 1 GemO RLP als Norm zum Schutze der Lauterkeit und Sauberkeit der Verwaltung und konnten deswegen den Ausschluss nicht tragen.

Der **VerfGH Rheinland-Pfalz**<sup>130</sup> hatte sich infolge einer Verfassungsbeschwerde eines Landtagsabgeordneten und Wahlkreisbewerbers mit der Einteilung der Wahlkreise zur Landtagswahl im Jahre 2016 zu befassen. Vorgegangen war die Änderung des Landeswahlgesetzes, welche einen veränderten Zugschnitt von 23 der insgesamt 51 Wahlkreise in Rheinland-Pfalz zur Folge hatte. Der Beschwerdeführer hielt die veränderte Einteilung in seinem Wahlkreis für das Ergebnis parteipolitischen Kalküls, nicht sachgerechter und willkürfreier Abwägung und sah sich in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt. Dem wollte das Verfassungsgericht nicht folgen, es sah den Beschwerdeführer durch den Gesetzgeber weder in seinem Recht auf Wahlchancengleichheit (Art. 76 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 17 Abs. 1 und 2 LV) noch in seinem Anspruch auf willkürfreie Entscheidung des Gesetzgebers (Art. 17 Abs. 1 und 2 LV, Art. 77 Abs. 2 LV) verletzt, erklärte die Verfassungsbeschwerde somit für unbegründet. Normativer Ausgangspunkt für diese Entscheidung waren die Wahlrechtsgleichheit und das Recht von Wahlbewerbern auf Chancengleichheit. Diese seien nicht auf die gleiche Behandlung der Bewerber bei der Zuteilung der Mandate beschränkt, sondern stellten eine Wahlgleichheit im Wettbewerb dar. Beide Rechte seien streng und formal zu verstehen, Eingriffe nur bei dem Vorliegen von Gründen von hinreichend zwingendem Charakter zulässig. Insgesamt folge aus der Verfassung ein Anspruch des Wahlbewerbers darauf, dass die Einteilung des Wahlgebietes nicht zu seinem Nachteil unter rein persönlichen und/oder parteipolitischen Aspekten vorgenommen und so das Wahlergebnis vorprogrammiert wird. Dies schließe das sog. „Gerrymandering“ aus, bei

<sup>129</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15.03.2013 – 10 A 10573/12, in: DVBl 2013, S. 736-740.

<sup>130</sup> VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30.10.2015 – VG B 14/15, in: DVBl 2016, S. 52-57.

dem ein Zuschnitt der Wahlkreise aufgrund einer Analyse des bisherigen Wahlverhaltens durch die jeweilige Parlamentsmehrheit erfolge. Die Wahlkreiseinteilung müsse an sachgerechten Kriterien ausgerichtet werden. Dies seien allein solche, die sich aus der Natur des Sachbereichs der Wahl der Volksvertretung selbst ergäben, insbesondere also die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorganges bei der politischen Willensbildung des Volkes. Aus der Verfassung folge der Imperativ an den Gesetzgeber, möglichst gleich große Wahlkreise zu bilden. Abweichungen von der Durchschnittsgröße seien – insbesondere unter den Gesichtspunkten der Wahlkreiskontinuität, der Wahrung regionaler Besonderheiten und der Beachtung historisch verwurzelter Verwaltungsgrenzen – verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Allerdings stehe dem Gesetzgeber in Hinblick auf die komplexen Abwägungs- und Prognoseentscheidungen bei der Wahlkreiseinteilung ein Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum zu, der verfassungsgerichtlich nur eingeschränkt – insbesondere auf das Willkürverbot – überprüfbar sei. Daran gemessen sei nicht ersichtlich, dass im konkreten Fall die Wertungen und fachbezogenen Abwägungen des rheinland-pfälzischen Gesetzgebers eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft sind oder der verfassungsrechtlichen Werteordnung widersprechen. Vielmehr seien sachgerechte Kriterien zugrunde gelegt und ordnungsgemäß abgewogen worden, was auch hinreichend dokumentiert worden sei. Die Einwendungen des Beschwerdeführers in Bezug auf die seinen Wahlkreis betreffenden Änderungen seien insofern nicht durchgreifend. Dort sei der Gesetzgeber – unabhängig von der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit dieser Maßnahme – gerade dem Gebot der zahlenmäßigen Größenanpassung gefolgt. Auch seien parteipolitische Erwägungen nicht erkennbar. Die konkreten Veränderungen im Zuschnitt der Wahlkreise seien ausführlich und nachvollziehbar begründet, Alternativvorschläge – gerade auch die vom Beschwerdeführer favorisierten – erörtert worden. Ein Verstoß gegen die Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz sei somit insgesamt nicht festzustellen. Das grundsätzliche Misstrauen zwischen parlamentarischer Opposition und parlamentarischer Mehrheit im Bereich der Wahlkreiseinteilung ist ohne weiteres nachvollziehbar. Diese bietet augenscheinlich das Potential, bloß machtstrategische Entscheidungen zu eigenen Gunsten zu treffen. Als Entscheidungen in eigener Sache – oder eben mit strukturellem Kontrolldefizit<sup>131</sup> – ist eine verfassungsge-

richtliche Kontrolle deswegen von besonderer Bedeutung. Der VerfGH kommt dieser Aufgabe in gebotenem Maße nach. So achtet er die prozeduralen Rechte des Beschwerdeführers, aber auch den im Gewaltenteilungsprinzip wurzelnden Spielraum des Gesetzgebers. Bei dessen formalen Begründungsansätzen ist zwar immer auch eine gewisse Skepsis angebracht, diese darf aber nicht in eine rein unterstellende Haltung umschlagen, wie sie im Ansatz etwa dem Vorbringen des Beschwerdeführers zu entnehmen ist. Die Ausführungen des Gerichts zeichnen vielmehr das Bild einer rational getroffenen Legislativentscheidung nach. Unabhängig von der tatsächlichen, nur zu vermutenden Motivation der gesetzgebenden Mehrheit, wurde zum einen dem Gebot transparenter Gesetzgebung – gerade im Bereich des politischen Wettbewerbsrechts – zum anderen der verhältnismäßigen verfassungsgerichtlichen Kontrolle in diesem brisanten Bereich entsprochen.

In einer Wahlprüfungsbeschwerde hatte sich das **Hamburgische VerfG**<sup>132</sup> mit der rechtlichen Zulässigkeit einer verfassungsunmittelbaren Drei-Prozent-Sperrklausel für die Wahl zu den Bezirksversammlungen auseinanderzusetzen. Die Einführung von wahlrechtlichen Zugangshürden auf Ebene der Verfassung stellt eine neuere Entwicklung im Verfassungsrecht der Länder dar, ist also auch über die Grenzen der Hansestadt hinaus von Interesse. Die entsprechende Normierung wurde in Hamburg am Ende des Jahres 2013 mit der Einführung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 HV vorgenommen. Der Beschwerdeführer war für die Wahl zur Bezirksversammlung Bergedorf wahlberechtigt und kandidierte dort selbst für die „Ökologisch-Demokratische-Partei“ (ÖDP). Dies an sich auch erfolgreich, wäre er doch – ohne Anwendung der Sperrklausel – in die Bezirksversammlung eingezogen. Der in der Folge bei der Hamburger Bürgerschaft erhobene Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl blieb erfolglos, weswegen der Beschwerdeführer sich an das Landesverfassungsgericht wandte. Zur Begründung trug er vor, dass Art. 3 Abs. 3 S. 2 HV die Grundsätze der Gleichheit der Wahl sowie der Chancengleichheit der Parteien verletze, es sich bei der Sperrklausel mithin um verfassungswidriges Verfassungsrecht handle. Diesem Vorbringen lässt sich bereits die Besonderheit der sich stellenden Rechtsfrage entnehmen. So hebt das HVerfG zu Beginn der Prüfung hervor, dass sich die Sperrklausel gleichrangig neben die gerügten Verfassungsgrundsätze einordne und diese gestalte. Damit unterscheidet sich der vorliegende von vergangenen

<sup>131</sup> Zu den Begrifflichkeiten s. *T. Streit*, Entscheidungen in eigener Sache, 2006.

<sup>132</sup> Hamburgisches VerfG, Urteil vom 20.10.2015 – HVerfG 4/15, online veröffentlicht bei juris.

Streitigkeiten, handelte es sich bislang stets um einfachgesetzliche Regelungen. Was daraus für den Prüfungsmaßstab der verfassungsunmittelbaren Sperrklausel folgt, lässt das Gericht indes offen. So ergebe sich der Grundsatz der Gleichheit der Wahl für die Bezirksversammlungen aus Art. 4 Abs. 3 S. 1 HV, in dem auch die Chancengleichheit der Parteien wurzle, der zudem aus dem verfassungsrechtlichen Status der Parteien (umschrieben in Art. 21 Abs. 1 GG) folge, welcher als Bestandteil der Landesverfassungen für die Länder unmittelbar gelte. Die Drei-Prozent-Hürde bilde mit diesen Normen eine Einheit, keine der Verfassungsbestimmungen könne die Rechtswidrigkeit der anderen begründen, vielmehr sei jede von ihnen in der Lage, die anderen einzuschränken oder Ausnahmen von ihnen zu begründen. Ob der verfassungsändernde Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der genannten Grundsätze Einschränkungen ausgesetzt ist, entschied das HVerfG allerdings nicht, da mögliche Grenzen jedenfalls eingehalten worden seien. Ein verfassungswidriges Verfassungsrecht sei allenfalls dort möglich, wo von einem Kernbereich von Grundsätzen, die zu den eigentlichen Gerechtigkeitswerten der Verfassung gehören, in einem schlechthin nicht mehr erträglichen Maße abgewichen würde. Anders als etwa das Grundgesetz in Art. 79 Abs. 3 GG sehe die Hamburger Landesverfassung in Art. 51 keine materiellen Vorgaben für Verfassungsänderungen vor. Grenzen könnten sich dennoch aus den für die Verfassungen wesensbestimmenden und identitätsstiftenden Fundamentalnormen ergeben. Eine diese Fundamentalnormen verletzende Verfassungsänderung sei, so das Verfassungsgericht, eben keine Verfassungsänderung mehr, sondern ein Verfassungsbruch. Unabhängig von der Tragfähigkeit des vorgestellten dogmatischen Ansatzes, sei der Gesetzgeber im Rahmen etwaiger Grenzen geblieben. Aus Art. 3 Abs. 1 HV ergebe sich als Fundamentalnorm der Verfassung das Demokratieprinzip, welches auch Quelle der Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien sei. Dieses Prinzip dürfe von der Sperrklausel nicht in seinem Wesenskern angetastet werden, wobei für die Bestimmung dieses Kerns auf die Grundsätze zu Art. 79 Abs. 3 und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG rekuriert werden könne. Daraus ergebe sich der unantastbare Anspruch des Bürgers auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt, welcher auch bei der Ausgestaltung des Wahlrechts zu achten. Diese obliege dem Verfassungs- bzw. einfachen Gesetzgeber, nicht dem Verfassungsgericht, welches allein zur Prüfung der verfassungsrechtlichen Grenzen und somit zur Zurückhaltung berufen sei. Unter

diesen Prämissen stellt das HVerfG fest, dass die Sperrklausel als Ausgestaltung bzw. Modifikation des Verhältniswahlrechts weder das Mehrheitsprinzip in Frage stellt, noch elementare Grundprinzipien des Verhältniswahlrechts außer Kraft setzt. Dem Wesen und der Funktion einer politischen Wahl werde insgesamt Rechnung getragen, weswegen der Kernbereich des Demokratieprinzips nicht verletzt werde. Eine die Erfolgswertgleichheit der Stimme einschränkende Drei-Prozent-Hürde übersteige das jeder Wahl immanente, natürliche Quorum von ca. einem Prozent in nur unerheblichem Maße. Es würden durch deren Einführung ein hinnehmbarer Anteil von Stimmen unberücksichtigt bleiben (im Fall der konkreten Bezirksversammlung 5,5 %), wobei allerdings der Gesetzgeber einer Normbeobachtungspflicht unterliege. Anders als der einfache Gesetzgeber müsse der verfassungsändernde auch keine zwingenden Gründe des Verfassungsrechts zur Rechtfertigung der Einschränkung der betroffenen Verfassungsgüter geltend machen. Er sei nicht auf den Ausgleich kollidierender Güter in der Verfassung beschränkt, die verfassungsändernde Gewalt übernehme vielmehr deren Gestaltung. Legitim war es somit die von der Verfassung eingerichtete Institution der Bezirksversammlung stärken und in besonderer Weise absichern zu wollen und dabei politische Gleichheitsrechte zu beschränken. Insgesamt verfolge die Sperrklausel das Ziel, stabile Mehrheiten zu erzeugen und somit – unabhängig davon welcher Maßstab anzulegen sei – legitime Zwecke. Ergäben sich für den verfassungsändernden Gesetzgeber aus der Landesverfassung selbst Grenzen bei deren Gestaltung, so seien sie hier gewahrt worden. Darüber hinaus widerspreche auch das GG der Einführung einer Sperrklausel in der konkreten Gestalt nicht. Prüfungsmaßstab sei allein das Homogenitätsgebot, nicht der Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG mit seiner Forderung nach gleichen Wahlen, denn bei den Bezirken des Landes Hamburg handele es sich nicht um Gemeinden i.S.d. Art. 28 GG. Das Homogenitätsgebot hingegen verlange keine Uniformität bei der Ausgestaltung der Gleichheit der Wahl in Bund und Ländern, den Ländern komme vielmehr eine Autonomie bei der Gestaltung des Landeswahlrechts und den Status der Parteien im demokratischen Willensbildungsprozess zu. Die in der Hamburgischen Verfassung gewährleisteten Rechte der Wahlrechtsgleichheit und Gleichheit der Parteien blieben so zwar hinter den Gewährleistungen des Grundgesetzes zurück, die Gewährleistungsdifferenz hält sich in den Augen des Landesverfassungsgerichts aber im Rahmen des durch Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG eröffneten Gestaltungsrahmen. Die

vorliegende Entscheidung behandelt aus wissenschaftlicher wie praktischer Perspektive äußerst interessante Fragestellungen, ist doch – wie eingangs aufgezeigt – die Einführung verfassungsunmittelbarer Sperrklauseln ein sich verbreitendes Phänomen. Obwohl sich das Verallgemeinerungspotential der Ausführungen durch die hamburgische Besonderheit der Bezirksversammlungen reduziert, bleiben die Grundprobleme der Verfassungsbindung bei Verfassungsänderungen und der Reichweite der richterlichen Kontrolle bei diesen Vorgängen virulent. Dementsprechend enttäuscht wird der an Verfassungsdogmatik interessierte Jurist zurückgelassen, wenn das Gericht zwar mögliche theoretische Begründungsansätze aufzeigt und dabei u.a. auch die Verfassungslehre eines *Carl Schmitt* bemüht, eine Entscheidung in der Sache aber nicht trifft. Dies ist jedoch auch und vor allem dem Format der Gerichtsentscheidung zuzuschreiben. Natürlich wären tiefgehende Abhandlungen über dieses auch in der Literatur umstrittene Thema von Interesse gewesen. Ein Gericht hat jedoch einen konkreten Fall zu entscheiden, was das HVerfG hier auch mit überzeugender Argumentation getan hat. Einfachgesetzliche Sperrklauseln wurden in der vergangenen Zeit von den verschiedensten Gerichten zu Fall gebracht, was – unabhängig von der Richtigkeit dieser Entscheidungen – die Frage nach der gerichtlichen Kontrolldichte bei derartigen Entscheidungen aufwirft.<sup>133</sup> So wurde letztlich immer eine Prognoseentscheidung des jeweiligen Gesetzgebers in Bezug auf die Notwendigkeit derartiger Klauseln für nicht überzeugend gehalten und in der Folge verworfen. Dem verfassungsändernden Gesetzgeber ist jedoch – wie auch das HVerfG erkennt – mit anderen Maßstäben und mit größerer Zurückhaltung zu begegnen. Wenn das entsprechende Quorum für die Verfassungsänderung erreicht wird und nicht allein die einfache Parlamentsmehrheit agiert, muss überdacht werden, ob sich eine intensiviertere Kontrolldichte noch über die Rechtsfigur der Entscheidung in eigener Sache bzw. mit strukturellem Kontrolldefizit gerechtfertigt werden kann. In dieser verfassungsrechtlich nicht vollständig aufgearbeiteten Lage eine zurückhaltende Prüfung anhand hypothetischer Maßstäbe vorzunehmen zeugt somit nicht von fehlender Entscheidungsfreudigkeit, sondern von einem angemessenen Verständnis des *judicial self-restraint*, vor allem da die Einführung der Sperrklausel von nachvollziehbaren Erwägungen getragen wurde und der Eingriff von überschaubarer Intensität ist. Auch

wenn man als Motivation für die Einführung von Sperrklauseln die Kartellbildung und -erhaltung zugunsten etablierter Parteien vermuten möchte, kann die Regelungsebene der Verfassung nicht lediglich als „Verfahrenskniff“ gewertet werden. Sie verlangt vielmehr eine neue, von den bisherigen Sachverhalten abweichende Betrachtung der Prüfungsmaßstäbe und Rechtfertigungsvoraussetzungen. Dem entspricht der Ansatz des Hamburgischen Verfassungsgerichts, weswegen der Entscheidung im Ergebnis durchaus gefolgt werden kann.

Ebenfalls eine Wahlprüfungsbeschwerde beschäftigte den **Thüringer VerfGH**<sup>134</sup>. Diese folgte einem vom Landtag zurückgewiesenen Einspruch gegen die Landtagswahl 2014, welcher die Regelung des Landeswahlgesetzes über die Reihenfolge der Wahlvorschläge auf dem Stimmzettel rügte. Nach § 31 Abs. 3 ThürLWG richtet sich diese für die im letzten Landtag vertretenen Parteien nach der Zahl der in der vorangegangenen Wahl erlangten Landesstimmen, während sich die übrigen Listen in alphabetischer Reihe anschließen sollten. Die Wahlkreisvorschläge sollten dieser Ordnung folgen, sonstige Vorschläge sich erneut alphabetisch einreihen. Die die Beschwerde führende NPD sah in dieser Regelung eine Verletzung politischer Gleichheitsrechte, da sie eine ungerechtfertigte Privilegierung der im Landtag vertretenen Parteien darstelle. Eine Anordnung müsse konsequenterweise entweder dem Stimmergebnis oder dem Alphabet folgen, da sonst dem Wähler ein verzerrtes Bild über die Stärkeverhältnisse der Parteien vermittelt würde. So müsse der durchschnittlich informierte Wähler, dem zumeist nur die ungefähren Stärkeverhältnisse der Landtagsparteien geläufig seien, dem Gesamtbild nach zu dem Schluss kommen, der Wahlzettel folge einem Gesamtkonzept und auch die übrigen Parteien seien nach ihrem Ergebnis bei der letzten Landtagswahl angeordnet. Dies führe zu einer Irreleitung in Bezug auf die Erfolgsaussichten der jeweiligen Parteien insbesondere in Hinblick auf ein etwaiges Überspringen der Fünf-Prozent-Hürde, was in krassem Widerspruch zur tatsächlichen Sachlage stehe. Als Beispiel führte die Beschwerdeführerin an, dass die AfD, welche bei der letzten Landtagswahl noch gar nicht existierte, den Listenplatz sechs – unmittelbar im Anschluss an die Landtagsparteien – erhalten habe, während die NPD 4,3 % der Stimmen bei der letzten Wahl erreichte und auf Platz zehn stand. Diese Regelung sei nicht zu rechtfertigen, weswegen eine identische Vorschrift auch vom VerfGH des Saarlandes für verfassungswidrig

<sup>133</sup> Kritisch in Bezug auf die Entscheidung des BVerfG zur Sperrklausel bei Wahlen zum Europäischen Parlament *S. Jürgensen*, MIP 2015, S. 171.

<sup>134</sup> VerfGH Thüringen, Beschluss vom 09.07.2015 – 9 /15, in: KommJur 2015, S. 374-378.

erklärt worden sei. Dies alles begründe einen Wahlfehler mit Mandatsrelevanz, sei doch die Aussicht, dass eine Partei an der Sperrklausel scheitere von Bedeutung für die Wahlentscheidung des Bürgers. In Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit des § 31 Abs. 3 ThürLWG folgte der VerfGH diesem Vorbringen. Die Regelung verstoße gegen die Wahlrechtsgleichheit des Art. 46 Abs. 1 ThürVerf und den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien. Diese seien durch ihren formalen Charakter gezeichnet und vom Gesetzgeber nur in besonders engen Grenzen zu gestalten. Dieser Gestaltungsspielraum sei vorliegend durch die Ungleichbehandlung der im Landtag vertretenen und der übrigen Parteien überschritten. Zwar lasse sich Erkenntnissen aus der Wahlforschung entnehmen, dass die Reihenfolge der Wahlvorschläge für die Wahlentscheidung des Bürgers weniger Relevanz habe, als die Programme und Ziele der jeweiligen Parteien, jedoch genüge es für einen Eingriff in die genannten Rechte, wenn die Reihenfolge eine suggestive Wirkung entfalte und ein möglicher Faktor bei der Wahlentscheidung darstelle, auch wenn sich dieser nicht isolieren und messen lasse. Dieser Eingriff sei vorliegend auch nicht zu rechtfertigen. Zwar sei die Regelung der Reihenfolge überhaupt einem legitimen Zweck geschuldet und auch die politische Bedeutung ein nicht von vornherein zu beanstandendes Ordnungskriterium, wobei auch die Hinzuziehung der letzten Wahlergebnisse zulässig sei. Allerdings müsse dieses auch durchgehend auf alle Parteien angewendet werden, die bei der letzten Wahl angetreten sind und nicht nur auf diese, die es tatsächlich in den Landtag geschafft haben. Diese Inkonsequenz finde keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung, auch nicht in der Fünf-Prozent-Klausel, welche die Stabilität des Parlaments sichern, aber nicht den Wahlvorgang ausgestalten soll. Der § 31 Abs. 3 ThürLWG sei somit verfassungswidrig und dessen Anwendung ein Wahlfehler. Dieser führe indes nicht zu einer Ungültigkeit der Landtagswahl von 2014, da keine ernsthaft in Betracht zu ziehende Möglichkeit der Auswirkung auf die konkrete Sitzverteilung im Parlament bestünde, was aber Voraussetzung sei, damit eine Wahl für ungültig erklärt werden könne. Der Entscheidung, soweit sie die Verfassungswidrigkeit des § 31 Abs. 3 ThürLWG annimmt, widerspricht der Richter *Ruffert* in einem Sondervotum. So sei es seit über 40 Jahren gefestigte Verfassungsrechtsprechung, dass die Entscheidung des Wählers nicht inhaltlich determiniert sei und nicht von äußeren Umständen wie der Gestaltung des Stimmzettels abhängen. Daraus folge, dass die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers in Bezug auf den Stimmzettel nur

dann überschritten werde, wenn diese täuschend oder manipulativ vorgehe. Dem widerspreche bislang allein der Saarländische Verfassungsgerichtshof in der angeführten Entscheidung, allerdings zu Unrecht, weil auf einem unzutreffenden Verständnis der Formalität der Wahlrechtsgleichheit beruhend. Diese dürfe nicht so verstanden werden, dass bereits jede Ungleichbehandlung einen Eingriff darstellt, ohne dass es auf ihre Wirkungen ankäme. Die von der Mehrheit der Richter angeführte Suggestivwirkung der Stimmzettelgestaltung sei empirisch gerade nicht belegt worden und auch nicht plausibel.

Wegen einer Scheinkandidatur eines Landrates wollte ein Kläger vor dem **VG Meiningen**<sup>135</sup> eine Kreistagswahl für ungültig erklären lassen. Das VG entschied jedoch, dass entsprechend der Regelungen des thüringischen Wahlrechts auch Amtsträger zum Wahlantritt berechtigt seien. Dass mit der Kandidatur nicht ernsthaft die Annahme der Wahl verfolgt werde, stelle zwar durchaus eine bedauerliche Erscheinung, nicht aber ein verbotenes Vorgehen dar, welches somit auch nicht als unzulässige Wahlbeeinflussung gewertet werden könne.

Vor dem **VG Greifswald**<sup>136</sup> stritten vermeintlich zu Unrecht nicht zu einer Bürgerschaftswahl zugelassene Kandidaten für deren Wiederholung. Tatsächlich könne, wie das Verwaltungsgericht feststellt, in der unberechtigten Nichtzulassung eine Unregelmäßigkeit bei der Vorbereitung der Wahl liegen, welche auch Mandatsrelevanz habe und insofern die Wahlanfechtung begründen könne. Allerdings sei der Wahlvorschlag der fraglichen Partei zu Recht zurückgewiesen worden. Dies nicht deswegen, weil das Verfahren der Kandidatenaufstellung innerhalb der Partei verfahrensfehlerhaft gewesen sein könnte (nicht ordnungsgemäße Ladung zur Mitgliederversammlung), wie es die Beklagte behauptete, da sich die Prüfungs-kompetenz des Wahlausschusses auf den Wahlvorschlag und die mit ihm eingereichten Unterlagen begrenze. Die rechtliche Prüfung des innerparteilichen Verfahrens stelle vielmehr eine die Chancengleichheit der politischen Parteien verletzende Ungleichbehandlung dar. Diese begründe einen Wahlfehler, welcher der Klage jedoch nicht zum Erfolg ver helfe, weil sich die Rechtswidrigkeit des Wahlvorschlages aus der bewusst unrichtigen Angabe ergebe, es lägen keine Einwendungen gegen das Wahlergebnis der Mitgliederversammlung vor. Tatsächlich wurde die

<sup>135</sup> VG Meiningen, Urteil vom 03.03.2015 – 2 K 515/14 Me, online veröffentlicht bei juris.

<sup>136</sup> VG Greifswald, Urteil vom 17.02.2015 – 2 A 1226/14, online veröffentlicht bei juris.

Kandidatenkür aber von der Landesschiedskommission der Partei – bestätigt durch die Bundesschiedskommission – für ungültig erklärt, weswegen der Wahlvorschlag zurückzuweisen gewesen sei.

Die stete Auseinandersetzung um den Grundsatz der politischen Neutralität gegenüber der NPD setzte sich zuletzt vor dem **VG Trier**<sup>137</sup> fort. Dort beehrte die Partei die gerichtliche Ungültigkeitserklärung der Wahl, weil der Oberbürgermeister durch verschiedene Handlungen (u.a. Bezeichnung als „Verrückte“, Einladung zu einer Anti-NPD-Demonstration und parteiische Öffentlichkeitsarbeit) das Neutralitätsgebot verletzt und so massiv in den laufenden Wahlkampf eingegriffen habe. Der prozessualen Besonderheit der Wahlanfechtung geschuldet, beschränkte sich das VG in der Prüfung indes allein auf solche Äußerungen, die überhaupt Auswirkungen auf das Wahlergebnis im Sinne einer Mandatsrelevanz entfalten konnten. Dies konnte für mehrere Verhaltensweisen nicht der Fall sein, weil sie nach Ende der Wahl getätigt wurden. Aus demselben Grunde könnten auch tatsächlich feststellbare Verstöße gegen die Geheimheit der Wahl die Klage nicht begründen. Diese Fehler seien zwar als erheblich zu qualifizieren und an sich zur Beeinflussung des Wahlergebnisses geeignet gewesen, es sei jedoch hinreichend dargelegt worden, dass entsprechende Maßnahmen ergriffen wurden um eine Auswirkung zu vermeiden. Zuletzt fehle es bezüglich weiterer Äußerungen eindeutig am Wahlbezug. Zur rechtlichen Bewertung der verbliebenen Äußerungen zog das Verwaltungsgericht die elaborierten Grundsätze zur Neutralität von Amtsträgern heran und konturiert diese für das Organ des Bürgermeisters.<sup>138</sup> Dabei grenzt es dessen Funktion vor allem von anderen Staatsorganen, insbesondere dem Bundespräsidenten und der Bundesregierung, ab. So ergebe sich aus der Konzeption des Amtes eine Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit einerseits, andererseits aber eine strenge Pflicht zur Neutralität. Die zu prüfenden Äußerungen stellten nach Würdigung aller tatsächlichen Umstände allerdings keinen Verstoß gegen dieses Gebot dar, da entweder der unmittelbare Bezug zur NPD fehle oder es sich um private Äußerungen handele.

*Sven Jürgensen*

<sup>137</sup> VG Trier, Urteil vom 20.01.2015 – 1 K 1591/14.TR, in: LKRZ 2015, S. 208-209.

<sup>138</sup> Siehe zum Grundsatz der politischen Neutralität den Beitrag von *D. Dişçi*, in: MIP 2016, S. 101 ff. (in diesem Heft).