

4. Parteien und Parlamentsrecht

Kommunalen Fraktionen können Zuwendungen nicht schon deshalb verweigert werden, weil sie „aus Vertretern erkennbar verfassungsfeindlicher Parteien/Vereinigungen“ bestehen. Das **BVerwG**¹³⁷ hat entschieden, dass eine entsprechende Regelung in einer Entschädigungssatzung rechtswidrig ist. Diese sei zwar nicht an dem aus der Wahlrechtsgleichheit abzuleitenden Grundsatz streng formaler Gleichbehandlung zu messen. Auch verstoße sie mangels Grundrechtsträgerschaft einer Fraktion nicht gegen das Verbot der Benachteiligung wegen der politischen Auffassung nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG. Das Gericht sieht aber den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG als verletzt an, weil die politische Ausrichtung einer Fraktion oder ihrer Mitglieder nicht im Zusammenhang mit dem Geschäftsführungsbedarf stehe und eine solche Differenzierung daher keinen sachlichen Grund darstelle. Auch die Verfassungsentscheidung für eine wehrhafte Demokratie rechtfertige die Regelung nicht. Zum Zeitpunkt ihres Erlasses bestand die Möglichkeit eines Ausschlusses verfassungsfeindlicher Parteien von der staatlichen Finanzierung nach Art. 21 Abs. 3 GG noch nicht. In einem obiter dictum stellt das BVerwG klar, dass die Satzungsregelung aber auch nach der geltenden Rechtslage nicht rechtmäßig wäre. Dies leitet das Gericht aus der Trennung von Parteien und „ihren“ Fraktionen sowie der gesetzlichen Zweckbindung der Mittel für die Fraktionsarbeit ab. Die hessische Gemeindeordnung sehe eine wirksame Kontrolle der Mittelverwendung vor, die eine Zweckentfremdung von Fraktionszuwendungen zur verdeckten Parteienfinanzierung ausschließe.

Der **VerfGH Berlin**¹³⁸ hat entschieden, dass der Ausschluss eines Abgeordneten aus der AfD-Fraktion im Abgeordnetenhaus verfassungsgemäß war. Zuvor hatte das Gericht bereits den Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt¹³⁹, weil dem Antragsteller das Recht zur Mandatsausübung verbleibe. Die Fraktion habe einen wichtigen Grund für einen Ausschluss festgestellt, ohne dabei ihren Beurteilungsspielraum zu überschreiten. Ihre Einschätzung, Kontakte zu einer im Verfassungsschutzbericht als „extrem nationalistisch“ bezeichneten türkischen Partei stünden im Widerspruch zu ihrer Programmatik und

beschädige ihr Ansehen und die vertrauensvolle Zusammenarbeit in der Fraktion nachhaltig, sei nicht willkürlich. Die Einstellung eines Mitarbeiters mit einer Nähe zu türkischen Rechtsextremisten als ihr Ansehen schädigend zu bewerten, sei ebenfalls vertretbar.

Mit den Grenzen der Organisationsautonomie des Landtags bei der Besetzung von Ausschüssen hat sich der **VerfGH Rheinland-Pfalz**¹⁴⁰ beschäftigt. Die Festlegung der Ausschussgröße auf 12 Sitze führte in dem entschiedenen Verfahren in Kombination mit dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren dazu, dass die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen leicht überdurchschnittlich repräsentiert war. Einen gegen die Sitzverteilung gerichteten Antrag der AfD-Fraktion wies der VerfGH zurück. Abweichungen vom Spiegelbildlichkeitsgrundsatz könnten je nach Stärke der Abweichung aus unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Gründen zulässig sein. Nur durch besondere Gründe zu rechtfertigende Abweichungen ergäben sich, wenn die anerkannten Zählverfahren um „Korrekturfaktoren“ ergänzt werden, indem bestimmte Fraktionen „Vorausmandate“ bzw. „Grundmandate“ oder „garantierte Mindestsitze“ erhielten, so dass sie im Vergleich zu ihrem Plenaranteil deutlich überrepräsentiert seien. Als einen solchen Grund führt das Gericht die Verwirklichung des Grundsatzes der Beteiligung aller Fraktionen an der Ausschussarbeit an. Ergänze das Parlament die anerkannten Zählverfahren um eine Grundmandatsregelung zugunsten kleiner Fraktionen, müsse dies allerdings ausdrücklich in der Geschäftsordnung verankert werden. Der Landtag sei bei der Besetzung der Ausschüsse nicht auf Regelungen beschränkt, die frühere Landtage getroffen hätten. Die Ausschussbesetzung sei vorliegend sachlich gerechtfertigt, insbesondere sei der Landtag nicht verpflichtet, aus mehreren verfassungsrechtlich zulässigen Regelungsvarianten diejenige auszuwählen, die sich zum Vorteil der Minderheit – hier der AfD – auswirke.

Der **Niedersächsische Staatsgerichtshof**¹⁴¹ hat entschieden, dass der Landtag keine verfassungsmäßigen Rechte der AfD-Fraktion durch eine Änderung des Stiftungsgesetzes verletzt hat, derzufolge der Stiftungsrat der „Stiftung niedersächsische Gedenkstätten“ statt mit Vertretern jeder der dem Landtag angehörenden Fraktionen nunmehr mit vier Vertreterinnen oder Vertretern des Landtages besetzt wird.

¹³⁷ BVerwG, Urteil vom 27.06.2018 – 10 CN 1/17, in: NVwZ 2018, 1656-1660.

¹³⁸ VerfGH Berlin, Urteil vom 04.07.2018 – VerfGH 130/17, in: DVBl 2018, 1287-1290.

¹³⁹ VerfGH Berlin, Beschluss vom 11.10.2017 – VerfGH 130 A/17, online veröffentlicht bei juris.

¹⁴⁰ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23.01.2018 – VGH O 17/17, in: NVwZ-RR 2018, 546-557.

¹⁴¹ NdsStGH, Urteil vom 15.01.2019 – StGH 1/18, online veröffentlicht bei BeckRS 2018, 34968.

Das Gericht sieht das Recht der Fraktion auf Chancengleichheit in Parlament und Öffentlichkeit nach Art. 19 Abs. 2 Satz 1 NV nicht als verletzt an. Dieses umfasse nur das Recht, die politische Arbeit im Parlament in dem Umfang und mit dem Gewicht vertreten und umsetzen zu können, wie es dem jeweiligen Stärkeanteil im Parlament entspricht. Das Recht auf Chancengleichheit „im Parlament“ nach Art. 19 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 NV verpflichte den Landtag nicht, jeder Landtagsfraktion die Entsendung eines ihrer Mitglieder in den Stiftungsrat zu ermöglichen. Auch das Recht auf Chancengleichheit „in der Öffentlichkeit“ nach Art. 19 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 NV beziehe sich regelmäßig nur auf den parlamentarischen Raum. Die Befugnis einer Fraktion, in der Öffentlichkeit zu wirken und hierbei ein Recht auf Chancengleichheit für sich in Anspruch zu nehmen, sei darauf beschränkt, den eigenen Standpunkt und den eigenen Beitrag im Rahmen der parlamentarischen Entscheidungsfindung gegenüber der Öffentlichkeit darzustellen. Die Vertreter im Stiftungsrat würden durch den Landtag nach dem Mehrheitsprinzip gewählt. Das Stiftungsgesetz formuliere allerdings keine Vorgaben für die Wählbarkeit, insbesondere mit Blick auf die Fraktionszugehörigkeit. Daher könne keine der Fraktionen mehr beanspruchen, einen ihr angehörenden Abgeordneten als Vertreter in den Stiftungsrat zu entsenden. Einer Beachtung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit, der aus dem Recht der Abgeordneten auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung folge, bedürfe es von vorneherein nicht bei solchen Gremien, die nicht in die Parlamentsarbeit eingebunden und damit außerparlamentarisch tätig seien. Der Stiftungsrat sei als ein solches Gremium anzusehen, da er überwiegend mit Dritten besetzt sei, auf deren Auswahl der Landtag keinen Einfluss habe. Deshalb könne der Stiftungsrat nicht als ein verkleinertes Abbild des Parlaments angesehen werden. Zudem wiesen die Aufgaben des Stiftungsrats sachlich keinerlei Bezüge zu den Aufgaben des Parlaments und damit zum parlamentarischen Raum auf.

Die zahlreiche Judikatur zum Anspruch einer Fraktion auf Nutzung einer Stadthalle ist um eine Entscheidung des **OVG NRW**¹⁴² angewachsen. Dass die Entscheidungsfreiheit einer Kommune über den Zugang zu ihrer Stadthalle auch im Verhältnis zu einer Landtagsfraktion jedenfalls durch das allgemeine Willkürverbot begrenzt ist und somit durch sachliche Gründe gerechtfertigt sein muss, überrascht kaum.

¹⁴² OVG NRW, Beschluss vom 28.06.2018 – 15 B 875/18, online veröffentlicht bei juris; vorgehend **VG Köln**, Beschluss vom 14.06.2018 – 14 L 1007/18, nicht veröffentlicht.

Die Antragsgegnerin hatte die Überlassung einer Stadthalle mit der Begründung abgelehnt, unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Bauarbeiten zwischen der Stadthalle und dem Rathaus, der zu erwartenden Gegendemonstrationen sowie des Erfordernisses eines unbehelligten Besucherverkehrs zu dem an diesem Tag bis 19 Uhr geöffneten Rathaus stelle die Veranstaltungsdurchführung an diesem Termin eine nicht anspruchsbegründende „Sondernutzung“ dar. Dies überzeugte das Gericht wie schon die Vorinstanz nicht, insbesondere weil die Stadthalle trotz der Bauarbeiten für anderweitige Veranstaltungen mit zum Teil mehrern hundert Teilnehmern genutzt wurde.

Das **OVG Sachsen-Anhalt**¹⁴³ hat einen Anspruch auf Überlassung kommunaler Räumlichkeiten an eine Landtagsfraktion nach denselben Grundsätzen und unter Bezugnahme auf die Entscheidung des OVG Nordrhein-Westfalen verneint. Die Antragstellerin vermochte eine Vergabepaxis, die nach Auffassung des Gerichts eine tatsächliche Vergabe in mehreren Fällen voraussetzt, nicht darzulegen. Sie konnte lediglich auf eine Veranstaltung in der Vergangenheit verweisen. Das **VG Koblenz**¹⁴⁴ hat in einem vergleichbaren Verfahren einen Anspruch einer Stadtratsfraktion auf Überlassung eines historischen Rathaussaals für eine Bürgerinformationsveranstaltung verneint.

Der Bundesrechnungshof muss einem Rundfunkjournalisten Akteneinsicht in abschließende Prüfungsmittelungen betreffend die FDP-Bundestagsfraktion im Wahljahr 2013 gewähren. Dies hat das **VG Köln**¹⁴⁵ in einem Eilverfahren entschieden. Nach § 96 Abs. 4 S. 1 BHO kann der Bundesrechnungshof Dritten Auskunft, Akteneinsicht oder in sonstiger Weise Zugang zu von ihm abschließend festgestellten Prüfungsergebnissen gewähren. Die Rechenschaftspflicht der Bundestagsfraktionen stehe dem nicht entgegen. § 50 Abs. 1 AbgG treffe keine Aussage darüber, ob und inwieweit andere staatliche Stellen Informationen über die Mittelverwendung der Fraktionen zu veröffentlichen haben. Dies lasse sich dem Wortlaut der Vorschrift nicht entnehmen. Auch wenn die Fraktionen keine öffentliche Gewalt ausübten und daher nicht nach § 1 Absatz 1 IFG zur Auskunft verpflichtet seien, lasse sich hieraus nicht

¹⁴³ OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 19.09.2018 – 4 M 172/18, online veröffentlicht bei juris; vorgehend **VG Halle (Saale)**, Beschluss vom 17.09.2018 – 3 B 414/18, nicht veröffentlicht.

¹⁴⁴ VG Koblenz, Beschluss vom 26.07.2018 – 1 L 701/18.KO, online veröffentlicht bei juris.

¹⁴⁵ VG Köln, Beschluss vom 25.04.2018 – 6 L 4777/17, online veröffentlicht bei juris.

schließen, dass auch Vertreter des Rundfunks keinen Informationsanspruch haben sollen. Schließlich stünden auch keine überwiegenden Interessen der Fraktion oder ihrer Mitglieder entgegen. Die Veröffentlichung des Prüfungsergebnisses berühre nicht die Mandatsausübung im parlamentarischen Raum, sondern löse nur eine nachträgliche Kontrolle aus. Die Abgeordneten müssten sich in der Öffentlichkeit an ihrer Mandatsausübung messen lassen. Da das Ermessen des Bundesrechnungshofs auf Null reduziert war, konnte das Gericht die begehrte Anordnung aussprechen.

Ein Eilantrag der AfD-Fraktion im Kreistag des Landkreises Wittmund auf Zuweisung eines Sitzes im Kreisausschuss blieb vor dem **VG Oldenburg**¹⁴⁶ ohne Erfolg. Nach dem Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz steht einer Fraktion oder Gruppe, der mehr als die Hälfte der Abgeordneten angehören, mehr als die Hälfte der im Ausschuss insgesamt zu vergebenden Sitze zu. Da keine der Fraktionen bei den Kommunalwahlen die absolute Mehrheit erreichte, schlossen sich die Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen mit den Kreistagsabgeordneten der Linken und der Bürger für Bürger (BFB) zur Gruppe „Rot-Grün-Plus“ zusammen. Sie erhielten daraufhin sechs der zehn Sitze im Kreisausschuss, während die übrigen vier der Gruppe „CDU plus“, die aus der CDU-Fraktion und dem Kreistagsabgeordneten der FDP bestand, zugeteilt wurden. Die Antragstellerin ging damit leer aus. Das Verwaltungsgericht war der Auffassung, eine Abweichung vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit sei in diesen Fällen nur dann gerechtfertigt, wenn die Festlegung der Sitze allein unter Berücksichtigung der Fraktionen ebenfalls zu einer entsprechenden Abweichung führen würde oder aber eine stabile Mehrheitsbildung im Hauptausschuss nicht in ausreichendem Maße gewährleistet sein würde und diese auch durch andere, den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz weniger beeinträchtigende Maßnahmen nicht zu erreichen wäre. Ausgehend von diesem Maßstab sei in diesem Einzelfall die Abweichung vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gerechtfertigt. Zwar würde auf die Antragstellerin bei Zuteilung der Sitze nach Fraktionsstärken ein Sitz im Kreisausschuss entfallen, eine stabile Mehrheitsbildung im Kreisausschuss wäre jedoch dann nicht gewährleistet.

Jasper Prigge

¹⁴⁶ VG Oldenburg, Beschluss vom 26.01.2018 – 3 B 8299/17, in: NdsVBl 2018, 252-256.

5. Parteien und Wahlrecht

Ein Déjà-vus erlebte das **BVerfG**¹⁴⁷, das sich abermals mit der fehlenden Wählbarkeit der CDU in Bayern auseinandersetzen hatte. Die Pointe des Falles liegt aber dieses Mal gerade darin, dass erst die Streitigkeiten zwischen CDU und CSU im Sommer 2018 [Stichwort „Asylstreit“] den Anlass für eine abermalige Befassung des Gerichts bildeten.¹⁴⁸ Konkret beehrten die Antragssteller mittels des Erlasses einer einstweiligen Anordnung gemäß § 32 BVerfGG die Verpflichtung des Deutschen Bundestages, über ihre Wahleinsprüche innerhalb einer vom Bundesverfassungsgericht zu bestimmenden Frist zu entscheiden, um bei Fristablauf sodann auch ohne Entscheidung des Bundestages zulässigerweise Wahlprüfungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erheben zu können. Die Antragssteller begründeten dieses Begehren mit der Befürchtung, dass aufgrund des mühevollen Starts der Bundesregierung und des „derzeitigen Koalitionsstreits zwischen CDU und CSU“ möglicherweise die Legislaturperiode zu Ende gehe, ohne dass der Wahlprüfungsausschuss und daran anschließend das BVerfG über ihre Anträge auf Wahlprüfung entschieden hätten. Das Karlsruher Gericht lehnte den Erlass einer einstweiligen Anordnung jedoch ab. Insbesondere stellte es fest, dass keine Umstände vorgetragen worden seien, die für die Unzumutbarkeit des Abwartens der Entscheidung des Bundestages sprechen. Kurzum: Die Antragssteller sollen sich in Geduld üben. Darüber hinaus wäre auch eine noch zu erhebende Verfassungsbeschwerde, gestützt auf die Verletzung der Garantie effektiven Rechtsschutzes durch den Bundestag, unzulässig. Richtigerweise wird dabei darauf verwiesen, dass die Rechtsbehelfe, die sich in den Wahlvorschriften wiederfinden, abschließend sind. Daran rüttelt das Gericht auch nicht. Prägnant stellt es im letzten Satz des Beschlusses fest, dass die genannte Besorgnis keine Veranlassung dafür bietet, „diese Rechtslage in Frage zu stellen“. Die CDU ist und bleibt somit auch bis auf weiteres nicht in Bayern wählbar.

Gleich zwei Gerichte, namentlich das **BVerwG**¹⁴⁹ sowie der **VerfGH Thüringen**¹⁵⁰, haben sich mit der

¹⁴⁷ BVerfG, Beschluss vom 22.08.2018 – 2 BvQ 53/18, in: BayVBl 2019, 49 f.

¹⁴⁸ Nachweise etwa bei *F. Orłowski*, Parteien im Spiegel der Rechtsprechung: Wahlrecht, in: MIP 2018, 136 (139 f.).

¹⁴⁹ BVerwG, Urteil vom 13.06.2018 – 10 C 8/17, in: NJW 2018, 3328-3331.

¹⁵⁰ VerfGH Thüringen, Urteil vom 25.09.2018 – 24/17, online veröffentlicht bei juris.