

Vf. 27-IV-11



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES

Beschluss

**In dem Verfahren
über die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn G.,

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt Baumann-Hasske,
Hohe Straße 35, 01069 Dresden,

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes Birgit Munz, die Richter Jürgen Rühmann, Christoph Degenhart, Matthias Grünberg, Ulrich Hagenloch, Hans Dietrich Knoth, Rainer Lips, Hans-Heinrich Trute sowie die Richterin Andrea Versteyl

am 29. September 2011

beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

I.

Mit seiner am 18. Februar 2011 bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangenen Verfassungsbeschwerde wendet sich der Beschwerdeführer dagegen, dass das Verwaltungsgericht Chemnitz mit Urteil vom 28. Oktober 2009 (1 K 642/09) seine auf die Anfechtung einer Ortschaftsratswahl gerichtete Klage abgewiesen und das Sächsische Obergericht mit dessen Beschluss vom 28. Dezember 2010 (4 A 697/09) den Antrag auf Zulassung der Berufung gegen das verwaltungsgerichtliche Urteil abgelehnt hat.

Der in der Ortschaft F. der Gemeinde P., E.-kreis, wohnhafte Beschwerdeführer war von der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) als Kandidat für die Wahl des Ortschaftsrats am 7. Juni 2009 aufgestellt worden. Da die SPD weder in der Ortschaft noch in der Gemeinde genügend Mitglieder hatte, um entsprechend ihrer Satzung Wahlbewerber aufstellen zu können, wurde der Beschwerdeführer durch eine Vertreterversammlung auf Ebene des E.-kreises nominiert. Den betreffenden Wahlvorschlag lehnte der Gemeindevwahlausschuss mit Bescheid vom 26. April 2009 ab, weil Wahlbewerber für Ortschaftsratswahlen nicht auf der Kreisebene ermittelt werden dürften. Hiergegen erhob die von der SPD benannte Vertrauensperson eine Wahlbeschwerde, die mit Bescheid des E.-kreises vom 28. April 2009 zurückgewiesen wurde.

Nach öffentlicher Bekanntgabe der Wahlergebnisse hat der Beschwerdeführer die Wahl angefochten, da die Nichtzulassung des ihn nominierenden Wahlvorschlags der SPD rechtswidrig gewesen sei. Nach § 6c Abs. 1 Satz 4 KomWG könne bei Gemeinderatswahlen die Aufstellung von Wahlbewerbern auf die Kreisebene hochgezont werden, wenn in der Gemeinde nicht genügend Parteimitglieder vorhanden sind. Korrespondierend hiermit regelt § 36 KomWG, dass bei Ortschaftswahlen Bewerber auf der Gemeindeebene aufgestellt werden könnten, wenn es in der Ortschaft nicht genügend Parteimitglieder gebe. Da § 36 KomWG auf § 6c Abs. 1 Satz 4 KomWG verweise, sei auch bei der Aufstellung von Wahlbewerbern für Ortschaftsratswahlen eine „Hochzonzung“ auf Kreisebene zulässig.

Die Wahlanfechtung wurde mit Bescheid des E.-kreises vom 12. Juni 2009 zurückgewiesen. Der Wahlvorschlag sei zu Recht nicht zugelassen worden. § 6c Abs. 1 Satz 4 KomWG gelte nach Wortlaut und systematischer Stellung nicht für Ortschaftsratswahlen. Für diese bestimme § 36 KomWG abschließend, dass nur eine „Hochzonzung“ auf Gemeindeebene erfolgen dürfe. Eine weitere „Hochzonzung“ auf die Kreisebene sei weder gesetzlich vorgesehen noch verfassungsrechtlich geboten.

Am 17. Juli 2009 erhob der Beschwerdeführer gegen den Bescheid vom 12. Juni 2009 Klage zum Verwaltungsgericht Chemnitz (1 K 642/09). Das Verwaltungsgericht wies diese mit Urteil vom 28. Oktober 2009 ab. Zwar bestimme § 33 KomWG für Ortschaftsratswahlen allgemein, dass die Vorschriften über Gemeinderatswahlen (§§ 1 bis 32 KomWG) entsprechend anwendbar seien. Allerdings stelle § 36 KomWG eine Sonderregelung dar, die eine Verweisung auf § 6c Abs. 1 Satz 4 KomWG verdränge. Demnach komme es allein einer Mitglieder- bzw. Vertreterversammlung auf Ortschafts- oder auf Gemeindeebene zu, Wahlbewerber für

Ortschaftsratswahlen aufzustellen. „Hochzonen“ durchbrächen den Grundsatz, dass die Parteimitglieder der jeweiligen örtlichen Organisationsebene über die Kandidaten im entsprechenden Wahlbezirk entscheiden. Der enge lokale Bezug zwischen der Ortschafts- und der Gemeindeebene und die Einbindung der Ortschaft in das Verfassungsleben der Gemeinde rechtfertigten diese Durchbrechung in dem durch § 36 KomWG geregelten Umfang. Von einem engen lokalen Bezug zwischen der Landkreis- und der Ortschaftsebene könne aber nicht mehr die Rede sein.

Den Antrag auf Zulassung der Berufung gegen das verwaltungsgerichtliche Urteil vom 28. Oktober 2009 wies das Sächsische Obergerverwaltungsgericht mit Beschluss vom 28. Dezember 2010 zurück (4 A 697/09), da keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils bestünden (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

Mit seiner Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung der in Art. 4 Abs. 1 SächsVerf enthaltenen Wahlgrundsätze. Er sei in einer dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl widersprechenden Weise benachteiligt. Außerdem sei das Gebot der Freiheit der Wahl verletzt, weil es ihm - unter Verstoß gegen Artikel 21 Abs. 1 GG - versagt geblieben sei, „als Kandidat einer Partei, die im Landtag vertreten ist, für die Wahl zum Ortschaftsrat anzutreten“. Das Verwaltungsgericht und das Obergerverwaltungsgericht hätten das KomWG verfassungskonform dahingehend auslegen müssen, dass auch eine Vertreterversammlung auf Kreisebene Wahlbewerber für eine Ortschaftsratswahl aufstellen dürfe. Eine Einschränkung dieses „Privilegs“ der im Landtag vertretenen Parteien hätte nach der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts der ausdrücklichen Regelung durch den Gesetzgeber bedurft, da damit in die Gebote der Freiheit und Gleichheit der Wahl eingegriffen würde. Die Gerichte seien zu Unrecht davon ausgegangen, dass der Gesetzgeber einen solchen Eingriff haben vornehmen wollen. Vielmehr bestehe eine Regelungslücke, die durch eine verfassungskonforme Auslegung hätte gefüllt werden müssen.

Das Staatsministerium der Justiz und für Europa hatte Gelegenheit, zum Verfahren Stellung zu nehmen.

II.

Die zulässige Verfassungsbeschwerde ist unbegründet.

1. Die Rügen des Beschwerdeführers sind dahingehend zu verstehen, dass ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 18 Abs. 1 SächsVerf) in Verbindung mit dem Demokratieprinzip (Art. 1 Satz 2 SächsVerf) geltend gemacht wird.
 - a) Der vom Beschwerdeführer zur Begründung seiner Verfassungsbeschwerde herangezogene Regelungsbereich von Art. 4 Abs. 1 SächsVerf ist nicht betroffen. Dieser erstreckt sich nur auf die „nach der Verfassung durch das Volk vorzunehmenden Wahlen“, also die Wahlen zum Landtag (Art. 39 Abs. 1 SächsVerf) sowie die Wahlen zu den Gemeinde- und Kreisräten (Art. 86 Abs. 1 SächsVerf). Ortschaftsratswahlen sind nicht in der

Verfassung vorgeschrieben (vgl. zu Bürgermeisterwahlen: SächsVerfGH, Urteil vom 20. Februar 1997, SächsVBl 1997, 115 [116]) und unterfallen damit nicht dem Regelungsbereich von Art. 4 Abs. 1 SächsVerf.

- b) Dessen ungeachtet folgt allerdings aus dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 18 Abs. 1 SächsVerf) in Verbindung mit dem Demokratieprinzip (Art. 1 Satz 2 SächsVerf), dass auch nicht verfassungsrechtlich vorgegebene kommunale Wahlen allgemein und frei durchzuführen sind (SächsVerfGH, SächsVBl 1997, 115 [117]).
 - aa) Sinngemäß rügt der Beschwerdeführer eine solche Verletzung des in Art. 18 Abs. 1 SächsVerf in Verbindung mit dem Demokratieprinzip enthaltenen Grundsatzes der gleichen Wahl, indem er eine verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung darin sieht, dass die Aufstellung von Wahlbewerbern nur denjenigen im Landtag vertretenen Parteien erlaubt wurde, die auf Ebene der Ortschaft oder der Gemeinde eine ausreichende Mitgliederzahl aufwiesen, um nach ihrer Satzung Wahlbewerber ermitteln zu können.
 - bb) Auch der Vortrag, dass die Gerichte in verfassungswidriger Weise eine Zulassungsbeschränkung für den Wahlvorschlag einer im Landtag vertretenen Parteien angenommen hätten, kann dahin aufgefasst werden, dass ein Verstoß gegen den in Art. 18 Abs. 1 SächsVerf und dem Demokratieprinzip enthaltenen Grundsatz der allgemeinen Wahl gerügt werden soll. Wie darin zugleich eine Verletzung des Grundsatzes der freien Wahl liegen könnte, ist demgegenüber nicht ersichtlich. Freiheit der Wahl bedeutet, dass – beim Wahlakt selbst wie auch bei der Wahlvorbereitung und beim Wahlkampf – ein freier und offener Prozess der politischen Meinungsfindung ohne Zwang und ohne unzulässigen Druck stattfindet (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 24. Januar 1997, Vf. 15 IV-96).
2. Einer hinreichenden Begründung der Verfassungsbeschwerde (§ 28 SächsVerfGHG) steht nicht entgegen, dass die aus Sicht des Beschwerdeführers verfassungswidrig ausgelegten wahlrechtlichen Bestimmungen unmittelbar nur die SPD betreffen.

Wird in Wahlvorbereitungsverfahren gegen Art. 21 Abs. 1 GG verstoßen, bewirkt dies zugleich eine Verletzung des in Art. 18 Abs. 1 SächsVerf enthaltenen Grundsatzes der allgemeinen und gleichen Wahl zum Nachteil des betroffenen Wahlbewerbers (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 1960, BVerfGE 12, 10 [22]). Von daher genügt es noch, dass der Beschwerdeführer seine Ausführungen allein auf die die Partei privilegierende Vorschrift des Art. 21 Abs. 1 GG stützt.

- 3. Die auf die Wahlanfechtung ergangenen Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Dresden und des Sächsischen Obergerichtsverwaltungsgerichts verletzen nicht den Grundsatz der allgemeinen und gleichen Wahl.
 - a) Kennzeichnend für eine allgemeine und gleiche Wahl ist ihr formaler Charakter. Jedermann soll sein aktives und passives Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise aus-

üben können und niemandem sollen diese Rechte abgesprochen werden (vgl. Sächs-VerfGH, SächsVBl 1997, 115 [117]). Die stärkere Formalisierung des Gleichheitsgebots im Wahlrecht schließt allerdings Ungleichbehandlungen nicht gänzlich aus. Diese müssen jedoch durch einen besonderen, zwingenden Grund gerechtfertigt sein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Oktober 1982, BVerfGE 71, 81 [96]).

Ein solcher besteht für wahlrechtliche Bestimmungen, die gewährleisten sollen, dass nur solche Wahlvorschläge zugelassen werden, die „ernst zu nehmen“ sind (vgl. Sächs-VerfGH, Urteil vom 30. Januar 2008, Vf. 74-I-08; BVerfG, Urteil vom 6. Februar 1956, BVerfGE 4, 375 [381 f.]; BVerfG, Beschluss vom 17. Oktober 1990, BVerfGE 82, 353 [364]). Ernsthaftigkeit meint in diesem Zusammenhang nicht, dass einem Wahlbewerber die erforderliche Aufrichtigkeit hinsichtlich seines politischen Engagements zukommt. Vielmehr soll sichergestellt werden, dass nur Wahlbewerber zugelassen werden, die eine hinreichende Verankerung in der Wählerschaft des Wahlbezirks nachweisen können (vgl. SächsVerfGH, SächsVBl 1995, 57 [58]).

b) Diese verfassungsrechtlichen Anforderungen werden in den angegriffenen Entscheidungen gewahrt.

aa) Die in diesen vorgenommene Auslegung von §§ 36, 33 i.V.m. § 6c Abs. 1 Satz 4 KomWG, nach der die Aufstellung von Wahlbewerbern der Parteien für Ortschaftsratswahlen nur durch eine Mitglieder- oder Vertreterversammlung auf Ortschafts- oder Gemeindeebene erfolgen dürfe, schränkt das passive Wahlrecht ein, weil sich zur Wahl nur jener Wählbare stellen kann, der mittels eines zulässigen Wahlvorschlags (vgl. § 7 Abs. 1 KomWG) nominiert wurde (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. März 1982, BVerfGE 60, 162 [167 f.]; zu Unterstützungsunterschriften: Sächs-VerfGH, Beschluss vom 9. Juni 1994, SächsVBl 1995, 57 [58]).

bb) Unter Berücksichtigung vorstehender Maßgaben begegnet es aber keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass der Gesetzgeber bei Wahlen die Zulassung von Wahlvorschlägen durch das Erfordernis von Unterstützungsunterschriften (vgl. SächsVerfGH, SächsVBl 1995, 57 [58]; BVerfG, BVerfGE 82, 353 [364]) oder einer hinreichenden politischen Repräsentanz der aufstellenden Partei begrenzt.

(1) Bewerber, die von Parteien nominiert werden, nehmen zwar über §§ 33, 6 c KomWG mittelbar an den Privilegien von Art. 21 Abs. 1 GG teil (vgl. zu dessen wahlrechtlichen Auswirkungen: SächsVerfGH, Urteil vom 30. Januar 2009 – Vf. 74-I-08; BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008, BVerfGE 120, 82 [104]).

Hieraus vermag der Beschwerdeführer aber nichts zu seinen Gunsten abzuleiten, da von Verfassungen wegen auch Wahlvorschläge von Parteien gewissen Zulassungsbeschränkungen unterworfen werden dürfen. Insbesondere setzt das durch Art. 21 Abs. 1 GG gewährleistete Mitwirkungsrecht einer Partei an der politischen Willensbildung voraus, dass sie im maßgebenden Raum als „vorgegebener Faktor“ existiert (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. Juni 1954, BVerfGE 3, 383 [393]). Lediglich

solchen Parteien, die „nach ihrer zahlenmäßigen Bedeutung und Beständigkeit in dem jeweils in Betracht kommenden politischen Raum“ eine „ernsthafte politische Gruppe“ darstellen, dürfen – von Formalien abgesehen – keine Zulassungsbedingungen auferlegt werden (BVerfG, BVerfGE 3, 383 [393]). Dabei obliegt es dem Gesetzgeber, nach praktikablen Merkmalen den Kreis derjenigen Parteien abzugrenzen, die besondere Zulassungsbedingungen erfüllen müssen, d.h. deren Wahlbewerber ggf. Unterstützungsunterschriften beizubringen haben (BVerfG, a.a.O.).

(2) Hieran gemessen ist verfassungsrechtlich nichts dagegen zu erinnern, dass die Verwaltungsgerichte §§ 36, 33 i.V.m. § 6c Abs. 1 Satz 4 KomWG dahin ausgelegt haben, dass Parteien, die auf Grund von § 6b Abs. 3 KomWG vom Erfordernis von Unterstützungsunterschriften befreit sind, Wahlbewerber für Ortschaftsratswahlen nur durch eine Mitglieder- oder Vertreterversammlung auf Ortschafts- oder Gemeindeebene, nicht aber auch auf Kreisebene, aufstellen dürfen.

(2.1) Die Verfassung hindert nicht, die im Landtag vertretenen Parteien bei der Einreichung von Wahlvorschlägen für Ortschaftsratswahlen gewissen Zulassungsbeschränkungen zu unterwerfen.

Zwar liegt § 35a Satz 3 i.V.m. § 6b Abs. 3 Satz 1 sowie § 35a Satz 4 KomWG die Einschätzung zugrunde, dass die „Ernsthaftigkeit“ des Wahlvorschlags einer Partei für die Ortschaftsratswahl grundsätzlich unterstellt werden kann, wenn sie in dem Ortschaftsrat, im Gemeinderat oder im Landtag vertreten ist (vgl. SächsVerfGH, SächsVBl 1995, 57 [58]). Von einer derartigen generalisierenden Bewertung hat der Gesetzgeber aber abgesehen, wenn eine Partei – wie hier – nicht über genügend Mitglieder verfügt, um auf der Ebene der Ortschaft eine Versammlung zur Bestimmung von Wahlbewerbern durchzuführen. Die diesem legislativen Konzept zugrundeliegende Annahme, dass einer solchen Partei trotz ihrer Vertretung im Landtag im betreffenden Wahlbezirk kein hinreichendes politisches Gewicht zukomme, ist verfassungsrechtlich hinzunehmen.

Im Ausgangspunkt ist unbedenklich, dass der Gesetzgeber die im Landtag vertretenen Parteien bei der Nominierung der Kandidaten für Ortschaftsratswahlen nur privilegiert, wenn die betreffende Partei in der Wählerschaft der Ortschaft hinreichend verankert ist und über einen lokalen Bezug verfügt. Letzteres gilt umso mehr, als der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung wahlrechtlicher Ungleichbehandlungen den Aufgabenkreis des zu wählenden Repräsentativorgans berücksichtigen muss (vgl. BVerfG, BVerfGE 71, 81 [96]) und die Aufgaben des Ortschaftsrats gemäß § 67 SächsGemO nur einen lokalen Bezug aufweisen. Des Weiteren liegt in dem ihm zuzubilligenden Entscheidungsrahmen, dass der Gesetzgeber nicht von der Zahl der Stimmen ausgeht, welche die betreffende Partei bei den vorangegangenen Wahlen im maßgebenden Bezirk erzielt hat, sondern von der parteiinternen Binnenstruktur. Mag dieses Abgrenzungskriterium auch unter demokratischen Aspekten weniger geeignet erscheinen als Wahlergebnisse, dient es doch als gewisser Gradmesser für

die politische Repräsentanz und für die persönliche Verwurzelung potentieller Bewerber im regionalen Raum.

Der Gesetzgeber greift mit diesem Konzept auch nicht in das interne Nominierungsverfahren ein, da es die Parteien selbst sind, die durch ihre Satzung bestimmen, ab welcher Mitgliederzahl sie sich im maßgeblichen regionalen Raum als eine Gruppe verstehen, der das für die Aufstellung von Wahlbewerbern erforderliche Mindestmaß an politischem Gewicht zukommt.

(2.2) Das Verwaltungsgericht und das Oberverwaltungsgericht mussten das Wahlrecht schließlich nicht dahingehend auslegen, dass für die Aufstellung von Wahlbewerbern für Ortschaftsratswahlen eine sog. „Hochzonung“ auf Kreisebene möglich ist.

Sieht das Wahlrecht – wie in §§ 6b, 35a KomWG zum Ausdruck kommt – grundsätzlich vor, dass jeder Wahlbewerber den Nachweis einer Verankerung in der Wählerschaft durch Unterstützungsunterschriften von Wahlberechtigten oder Zugehörigkeit zu einer politischen Gruppe in der Ortschaft führen muss, bedürfen privilegierte Ausnahmen hiervon als Beeinträchtigung des Grundsatzes der gleichen Wahl der Rechtfertigung durch einen hinreichend gewichtigen sachlichen Grund.

Eine derartige Ausnahme enthält für Ortschaftsratswahlen § 36 KomWG, indem er Parteien und Wählergemeinschaften, die als politische Gruppe zwar nicht in der Ortschaft, aber in der Gemeinde bestehen, ohne besondere Zulassungsbedingungen die Aufstellung von Wahlbewerbern erlaubt. Der Gesetzgeber hat diese Regelung mit der – hier nicht zu prüfenden – Erwägung gerechtfertigt, dass Ortschaften „nur eine geringe Anzahl an Einwohnern haben können“ und daher eine zu geringe Mitgliederzahl einer Partei oder Wählervereinigung zur Durchführung einer Mitgliederversammlung in einer Ortschaft recht wahrscheinlich sei (Drs. 1/3351, S. 26). Im Übrigen gilt auch hier, dass die Parteien durch die Aufstellung der satzungsgemäß erforderlichen Mindestmitgliederzahl selbst darüber befinden, ab welcher Mitgliederzahl sie sich in dem maßgeblichen regionalen Raum ein hinreichendes politisches Gewicht beimessen.

Entgegen der Annahme des Beschwerdeführers wäre für den Gesetzgeber also gerade die weitere „Hochzonung“ der Aufstellung von Wahlbewerbern für Ortschaftsratswahlen auf Kreisebene – und nicht ihr Unterlassen – im hohen Maße rechtfertigungsbedürftig.

III.

Die Entscheidung ist kostenfrei (§ 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG).

gez. Munz

gez. Rühmann

gez. Degenhart

gez. Grünberg

gez. Hagenloch

gez. Knoth

gez. Lips

gez. Trute

gez. Versteyl