

Subjektiv-rechtlicher Schutz der Chancengleichheit der Parteien und Wahlrechtsgleichheit bei Kommunalwahlen durch das LVerfG MV

von Markus Wollweber

Im Rahmen dieser Arbeit soll die landesverfassungsgerichtliche Durchsetzbarkeit der Wahlrechtsgleichheit bei Kommunalwahlen von aktiv wie passiv Wahlberechtigten sowie das Recht der Parteien und Wählervereinigungen auf Chancengleichheit in Mecklenburg-Vorpommern näher beleuchtet werden.

Dabei soll in einem ersten Schritt festgestellt werden, ob und ggf. in welcher Norm ein solcher Rechtsschutz für die o.g. Rechtsschutzsuchenden verbürgt ist und ob dieser Rechtsschutz objektiv-rechtlicher oder subjektiv-rechtlicher Natur ist. Zum materiellen Gewährleistungsbereich der in Betracht kommenden Rechtspositionen wird hierbei nur insoweit Stellung genommen werden, als dies zur Bestimmung der Normadressaten sowie zur Abgrenzung des objektiv-rechtlichen vom subjektiv-rechtlichen Gewährleistungsgehalt erforderlich ist.

Sofern ein solcher Rechtsschutz zugunsten der o.g. Personen bzw. Vereinigungen besteht, wird sodann zu prüfen sein, ob ein und ggf. welches Verfahren vor dem LVerf MV zu Verfügung steht, mit dem diese Rechte geltend gemacht werden können.

A. Wahlrechtsgleichheit der aktiv und passiv Wahlberechtigten

Die Wahlrechtsgleichheit in Gestalt eines subjektiven Rechtes ist explizit auf Bundesebene in Art. 38 Abs. 1 S.1 GG, auf Ebene des Landes Mecklenburg – Vorpommern in Art. 3 Abs. 3 u. 4, Art. 20 Abs. 2 S. 2 LVerf MV und auf kommunaler Ebene in § 23 Abs. 1 S. 1 KV MV verbürgt.

Ob darüber hinaus auf Bundesebene auch auf den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG zum Schutz der Wahlgleichheit Rückgriff genommen werden kann, ist entscheidend für die Frage, ob – wie im folgenden zu zeigen sein wird – das subjektive Recht auf Wahlrechtsgleichheit auch bei Landtags- und Kommunalwahlen auf ein bundesverfassungsrechtliches Grundrecht gestützt werden kann und demzufolge auch vor dem BVerfG geltend gemacht werden kann.

I. Bisherige Rspr.

Bisher führte die Rspr. des BVerfG die allgemeinen Wahlgrundsätze bei Bundestagswahlen auf Art. 3 Abs.1 S. 1 GG i.V.m. Art. 38 Abs. 1 S. 1GG zurück, während es bei Landtags- und Kommunalwahlen allein Art. 3 Abs. 1 S. 1 GG bemühte. Der Rückgriff auf Art. 3 Abs. 1 S. 1 GG war dabei deshalb so wichtig, da nach dem frühen, vom StGH unter Einfluss von Leibholz (Parteienstaatslehre) übernommenen Verständnis des BVerfG die Wahlrechtsgleichheit absolut, streng und formal garantiert wurde, ohne hierbei grdsl. die Möglichkeit zu haben, die Wahlgrundsätze unter bestimmten

Voraussetzungen einschränken zu können¹. Da diese umfassende Gewährleistung jedoch als zu weitgehend empfunden wurde, nahm das BVerfG einen „inneren Zusammenhang“ zwischen Wahlrechtsgleichheit und allgemeinem Gleichheitssatz an, rekrutierte so zusätzlich Art. 3 Abs. 1 S.1 GG, der Ungleichbehandlungen (ursprünglich nur) am Willkürverbot maß, und öffnete damit die formale Wahlrechtsgleichheit den Wertungen des Gesetzgebers². Nunmehr waren Beschränkungen der Wahlrechtsgrundsätze in engen Grenzen möglich, soweit sie unerlässlich und durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt waren. Diese Auffassung des BVerfG ist ständige Rspr. geworden und zunächst auch von der h.L. und der übrigen Rspr. übernommen worden.

So hat denn bspw. auch das **OVG Mecklenburg-Vorpommern** die Wahlrechtsgleichheit bei Kommunalwahlen auf Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG zurückgeführt³. Warum in dieser Entscheidung allerdings nicht der für Mecklenburg-Vorpommern speziellere Art. 3 Abs. 3 LVerf MV, der ebenfalls die allgemeinen Wahlgrundsätze enthält, zumindest mit zitiert wurde, ist erstaunlich, wenngleich auch, nach der bisherigen Rspr. des BVerfG, nicht unbedingt erforderlich gewesen.

Folge dieser Rspr. war es insbesondere, dass Verfassungsbeschwerden, mit der die Verletzung der Wahlrechtsgleichheit bei Kommunalwahlen gerügt wurde, auf Art. 3 Abs.1 GG gestützt werden konnten und damit grdsl. zulässig waren.

Für Verfassungsbeschwerden vor dem BVerfG gegen Bundestagswahlen bzw. für Verfassungsbeschwerden vor den LVerfG gegen Landtagswahlen ergab sich indes ein anderes Bild. Hier wurde angenommen, dass das in der jeweiligen Verfassung geregelte Wahlprüfungsverfahren (Art. 41 GG; Art. 21 LVerf MV) als *lex specialis* die subjektive Rechtsschutzgarantie nach Art. 19 Abs. 4 GG verdrängte. Entsprechend der Funktion des Wahlprüfungsverfahrens als Kontrolle der Legitimationsskette vom Wahlvolk - als originärem Souverän - zur Volksvertretung (Demokratieprinzip) und wegen der überragenden Bedeutung gültiger Wahlen für die Allgemeinheit wurde dieses jedoch nur als objektives Rechtsschutzverfahren qualifiziert, neben dem für ein subjektives Rechtsschutzverfahren wie insbesondere der Verfassungsbeschwerde ein Raum mehr war, weshalb diese regelmäßig als unzulässig verworfen wurde.

II. Auswirkungen von BVerfG; Beschl. V. 16.7.1998 – 2 BvR 1953/95 -

Mit der Entscheidung BVerfGE 99, 1ff hat sich indes ein grundlegender Wandel in der Rspr. des BVerfG vollzogen.

([Sachverhalt:]) Gegenstand des Verfahrens war eine im Zusammenhang mit Kommunalwahlen in Bayern erhobene Verfassungsbeschwerde zum BVerfG. Der Beschwerdeführer, Kandidat einer Partei, der es bei der bayerischen Kommunalwahl nicht gelungen war, die nach Art. 25 GLKrWG erforderlichen Unterstützungsunterschriften beizubringen, stellte die Bundesverfassungsmäßigkeit

¹ Urt. des StGH für das Dt. Reich v. 14./17.2.1930, RGZ 128, Anhang 1 (9).

² BVerfG 4, 375 (382); 13, 243 (246f.).

der genannten Regelung in Frage. Die angegriffene Vorschrift bindet Wahlvorschläge an Unterstützungsquoren und differenziert hierbei zwischen alten und neuen Wahlvorschlagsträgern. Während alte Wahlvorschlagsträger von der Erbringung von Unterstützungsvorschriften freigestellt sind, gilt dies für neue Wahlvorschlagsträger nur dann, wenn diese bei der letzten Landtags- Europa- oder Bundestagswahl mindestens 5 % der abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten haben. Der Beschwerdeführer führte gegen diese Regelung sein Grundrecht auf Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG an und konnte aufgrund der bisherigen Rspr. des BVerfG auf die Zulässigkeit der Klage vertrauen.)

Nach der neuen Rspr. des BVerfG ist nunmehr aus folgenden Gründen ein Rückgriff auf Art. 3 Abs. 1 GG für die dogmatische Herleitung der Wahlrechtsgleichheit nicht mehr möglich.

1. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gilt unmittelbar u. abschließend nur für Bundestagswahlen

Während dem Beschwerdeführer, der die Verletzung der fünf Wahlgrundsätze vor dem BVerfG geltend macht, bei den Bundestagswahlen das subjektive und damit rügefähige Grundrecht gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG zur Seite steht, fehlt eine vergleichbare bundesverfassungsrechtliche Gewährleistung, wenn es um die Durchsetzung dieser Grundsätze bei allgemeinen politischen Wahlen auf Ebene der Länder geht, sei es nun bei Landtags- oder Kommunalwahlen. Denn Art. 38 GG erfasst nach allgemeiner Auffassung unmittelbar nur die Bundestagswahlen. Auch eine analoge Anwendung scheidet mit Rücksicht auf die verschiedenen Verfassungsräume von Bund und Ländern und der hieraus resultierenden restriktiven Auslegung des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG aus⁴.

2. Das Verfassungsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG subjektiviert sich nicht in Art. 2 Abs. 1 GG

Auch kann das objektiv-rechtliche Verfassungsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG nicht über die in Art. 2 Abs. 1 GG verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit als subjektives Recht eingefordert werden, m.a.W., die Wahlgleichheit subjektiviert sich nicht in der allgemeinen Handlungsfreiheit und ist daher nicht in ihr enthalten. Denn das Wahlrecht des Bürgers als Ausübung der vom Volk ausgehenden Staatsgewalt ist nicht Teil der jedem Menschen gewährleisteten freien Entfaltung seiner Persönlichkeit, vielmehr unterscheidet sich die allgemeine Handlungsfreiheit als umfassender Ausdruck der persönlichen Freiheitssphäre des Menschen grundlegend von den im GG gewährleisteten politischen Rechten des Aktiv-Status⁵.

3. Kein Rückgriff auf Art. 3 Abs. 1 GG im Anwendungsbereich des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG

Die eigentliche Änderung seiner Rspr. hat das BVerfG aber dadurch herbeigeführt, dass nunmehr das Verhältnis von Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG (als objektiv-rechtliche Garantie der Wahlgrundsätze in den Ländern) und Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG (als subjektiv-rechtliche Garantie der Wahlgrundsätze bei

³ OVG MV, DÖV 1995, 293.

⁴ BVerfG, DÖV 1999, 26.

⁵ BVerfG, DÖV 1999, 26.

den Bundestagswahlen) zum allgemeinen Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG neu bestimmt wurde.

Unter Aufgabe seiner bisherigen Rspr. stellt das BVerfG nunmehr fest, Art. 38 Abs. 1 S.1 GG, der nur auf Bundestagswahlen Anwendung findet, regelt als lex-specialis zu Art. 3 Abs. 1 GG die subjektive Gewährleistung der Wahlrechtsgleichheit im Grundgesetz abschließend, so dass ein zusätzlicher Rückgriff auf Art. 3 Abs. 1 GG hinsichtlich der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl daher nicht mehr möglich sei. Hieraus ergibt sich prozessual, dass Art. 3 Abs. 1 GG nunmehr kein beschwerdefähiges Recht i.S.v. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG mehr darstellt, soweit Beschwerdegegenstand Regelungen des Landeswahlrechts und damit auch des Kommunalwahlrechts sind.

Aber auch **Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG** garantiert die Wahlgrundsätze nur für, nicht aber in den Ländern und damit nur **objektiv-rechtlich**. Hierauf weist bereits der Umstand hin, dass Art. 28 Abs. 3 GG für die Durchsetzung des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG allein ein objektives Rechtsdurchsetzungsverfahren durch den Bund vorsieht. Zudem indiziert auch die fehlende Aufzählung des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a) GG dessen fehlende subjektive Durchsetzbarkeit. Darüber hinaus ergibt sich dies jedoch auch aus dem Verfassungsgrundsatz der Achtung der Staatlichkeit der Länder, denen die Ausgestaltung der subjektiven Wahlrechtsgleichheit bei Wahlen auf Landesebene zusteht. Schließlich spreche auch für den objektiv-rechtlichen Charakter, dass die Interessen der Länder in einem kontradiktorischen Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG viel besser durchgesetzt werden könnten als durch die Verfassungsbeschwerde(???; unbegründete Behauptung Tietje)⁶.

Zu dem objektiv-rechtlichen Charakter des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG steht es auch nicht in Widerspruch, wenn Art. 28 Abs. 1 S.2 GG gleichwohl bei Verfassungsbeschwerden als Prüfungsmaßstab herangezogen werden kann, solange sich die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nur aus der Möglichkeit der Verletzung eines anderen, subjektiven Verfassungsgutes ergibt, das gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a) GG mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden kann⁷.

Da aber somit auch Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG kein subjektives Recht begründet, hält das Grundgesetz insgesamt keine subjektiv-rechtliche Gewährleistung der Wahlrechtsgleichheit bei Landtags- und Kommunalwahlen bereit, die vor dem BVerfG mit der Verfassungsbeschwerde gerügt werden könnte.

Im Ergebnis ist es damit nicht mehr möglich, vor dem BVerfG landeswahlrechtliche Regelungen mit der Verfassungsbeschwerde anzufechten. Vielmehr obliegt der Individualrechtsschutz hinsichtlich des Landeswahlrechts nunmehr ausschließlich den Fachgerichten (VG, OVG/VGH und BVerwG) und den Landesverfassungsgerichten, soweit in den Ländern die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde zum LVerfG besteht.

a. Entfallen der Notwendigkeit eines Rückgriffs auf Art. 3 Abs.1 GG durch das nunmehr wertungs-

⁶ Tietje, JuS 1999, 957 (958).

offene Verständnis der Wahlgleichheit

Grund für den Wechsel in der Rspr. des BVerfG ist bereits seit längerem vollzogener Wandel im Verständnis der Wahlrechtsgleichheit. Während die alte von Leibholz in die Rspr. des BVerfG eingebrachte Auffassung⁸ die Wahlgrundsätze absolut und formalistisch ausgelegt hatte und damit eine Öffnung der Wahlrechtsgleichheit für Rechtfertigungsgründe nur über den „Umweg“ des Art. 3 Abs.1 GG möglich war, wird heute die Wahlrechtsgleichheit unstreitig nicht mehr streng formalistisch, sondern grundsätzlich als wertungsoffenes Recht verstanden. Insofern ist ein Rückgriff auf Art. 3 Abs. 1 GG obsolet geworden.

b. Systematische Überlegung: Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG wäre überflüssig, wenn Art. 3 Abs. 1 GG auch die Wahlgleichheit erfasste

Auch systematische Gesichtspunkte sprechen gegen die Annahme, dass sich eine Verfassungsbeschwerde zum BVerfG auf Art. 3 Abs. 1 GG stützen kann. Andernfalls wäre Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG überflüssig und liefere völlig leer. Denn einerseits vermittelt Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG unstreitig keinen subjektiv-rechtlichen Schutz der Wahlgleichheit, andererseits würde Art. 28 Abs.1 S. 2 GG jedoch auch beim objektiven Rechtsschutzverfahren durch Art. 3 Abs. 1 GG verdrängt, da gemäß Art. 1 Abs. 3 GG der allgemeine Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG aufgrund seiner überragenden Bedeutung der Grundrechte vorrangig vor Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG zu berücksichtigen wäre⁹.

c. Teleologische Überlegung: Wünschenswerte Trennung der Verfassungsräume von Bund u. Ländern

Letztlich entscheidend für die Änderung der Rechtsprechung dürften indes teleologische Überlegungen zur Trennung der Verfassungsräume von Bund und Ländern gewesen sein. So entspreche es der ständigen Rspr. des BVerfG, dass „in einem so betont föderativ gestalteten Staat wie der Bundesrepublik Deutschland [...] die Verfassungsräume des Bundes und der Länder grundsätzlich nebeneinander [stehen]. Das Grundgesetz gibt für die Verfassungen der Länder nur wenig Normativbestimmungen. Im übrigen können die Länder ihr Verfassungsrecht und damit ihre Verfassungsgerichtsbarkeit nach eigenem Ermessen ordnen.“¹⁰. Welchem Verfassungsraum und damit welcher verfassungsgerichtlichen Kompetenz eine Streitigkeit zugeordnet wird, hängt dabei von den gesetzlich bestimmten Funktionen der Verfahrensbeteiligten ab. Aufgabe der passiv wie aktiv Wahlberechtigten bei einer Landtags- oder Kommunalwahl ist es, durch die Wahl die originäre Staatsgewalt der Länder, wie sie Art. 28 Abs.1 S. 1 GG voraussetzt, auszuüben. Unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Autonomie der Länder und der daher restriktiv zu interpretierenden Normativbestimmung des Art. 28 Abs. 1 GG muss hier die Überprüfung von landesgesetzli-

⁷ Tietje, JuS 1999, 957 (958f).

⁸ BVerfGE 4, 375 (382) 13, 243 (246f).

⁹ Tietje, JuS 1999, 957 (958).

chen Wahlregelungen anhand der Wahlrechtsgleichheit den Landesverfassungsgerichten vorbehalten bleiben.

Wird daher Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG für die Wahlrechtsgleichheit bei Bundestagswahlen als abschließend betrachtet, wird hierdurch die Überprüfungscompetenz der Wahlrechtsgleichheit bei Landtags- und Kommunalwahlen den LVerfG und damit dem Verfassungsraum der Länder zugewiesen, wodurch der Föderalismus in Deutschland gestärkt und das BVerfG entlastet wird.

Folge dieser Rspr, ist es damit auch, dass die verfassungsrechtliche Grundlage der subjektiven Wahlrechtsgleichheit für Landtags- und Kommunalwahlen allein in den Landesverfassungen zu suchen ist. Hier bietet sich Art. 3 Abs. 3 LVerf MV an, der grsdl. inhaltsgleich zu Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG ausgestaltet ist, jedoch nicht – als landesrechtliches Pendant zu Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG - nur auf die Landtagswahlen beschränkt ist, sondern für alle demokratischen Wahlen in Mecklenburg-Vorpommern Geltung entfaltet.

Für die Landtagswahl sind zudem speziell in Art. 20 Abs. 2 S. 2 LVerf MV die allgemeinen Wahlgrundsätze ein weiteres Mal erwähnt.

Insofern lässt sich festhalten, dass für Landtagswahlen in Mecklenburg-Vorpommern das subjektive Recht auf Wahlgleichheit aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 LVerf MV und für die übrigen Wahlen aus Art. 3 Abs.3 LVerf MV abgeleitet werden kann. Ein Rückgriff auf bundesverfassungsrechtliche Gleichheitssätze scheidet wegen der Trennung der Verfassungsräume aus, eine Verfassungsbeschwerde zum BVerfG ist insoweit mangels Beschwerdebefugnis unzulässig.

Aber auch andere Verfahren vor dem BVerfG kommen nicht (mehr) in Betracht. Zwar sieht das BVerfG für den Fall, dass ein landesverfassungsrechtlicher Rechtsbehelf für die Geltendmachung der subjektiven Wahlgleichheit nicht vorhanden ist, wiederum eine eigene subsidiäre (in der Lit. wiederum umstrittenen¹¹) Zuständigkeit gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 3 GG vor, da aber vor dem LVerfG MV insbesondere auch die Landesverfassungsbeschwerde eine statthafte Verfahrensart darstellt, ist eine solche Zuständigkeit des BVerfG schon von vorne herein ausgeschlossen.

III. Verfahrensarten zur Durchsetzung der subjektiv-rechtlichen Wahlrechtsgleichheit bei Kommunalwahlen

Ungeklärt geblieben ist hingegen die nun zu erörternde Frage, in welchem Verfahren dieser Individualrechtsschutz vor dem LVerfG geltend gemacht werden kann.

Dabei kommt zunächst als Rechtsbehelf sowohl das Organstreitverfahren wie auch die Verfassungsbeschwerde in Betracht.

1. Organstreitverfahren:

Voraussetzung für ein Organstreitverfahren nach Art. 53 Abs. 1 Nr. 1 LVerf MV wäre allerdings,

¹⁰ BVerfGE 4, 178 (189); siehe auch BVerfGE 6, 376 (382); 22, 267 (270); 41, 88 (118f.); 60, 175 (209); 64, 301 (317).

¹¹ Tietje, JuS 1999, 957 (959).

dass die Wahlberechtigten als Verfassungsorgan oder zumindest aufgrund eines besonderen verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis als vergleichbare Institution zu qualifizieren wären. Jedoch nimmt die Summe aller aktiv Wahlberechtigten, die im wesentlichen das Staatsvolk bildet, auch durch die Wahlen keine kompetenziell geregelten, konkretisierten Aufgaben im Verfassungsleben dar; vielmehr stellt sich hier das Wahlrecht als staatsbürgerliches, subjektiv-öffentliches Recht des Aktiv-Status des einzelnen Bürgers dar¹².

Auch hat auch der Wahlbewerber keine verfassungsrechtliche Rechtsstellung inne, solange er nicht zugleich in seiner Stellung als Abgeordneter eines Parlamentes betroffen ist. Ein Organstreitverfahren käme für ihn allenfalls dann in Betracht, wenn er prozeßstandschaftlich die noch zu erörternde und äußerst fragliche Stellung seiner Partei oder Wählervereinigung als Verfassungsorgan i.w.S. geltend macht.

Ein Organstreitverfahren kommt daher weder für die aktiv noch passiv Wahlberechtigten in Betracht. Sie können daher ihre subjektiven Rechte nur im Wege der Verfassungsbeschwerde vor dem LVerfG MV geltend machen.

2. Verfassungsbeschwerde

Hinsichtlich der Möglichkeit einer Landesverfassungsbeschwerde auf dem Gebiet des Kommunalwahlrechts ist zunächst zu erörtern, in welchem Konkurrenzverhältnis die Verfassungsbeschwerde zum kommunalen Wahlprüfungsverfahren steht. Ausgangspunkt dieser Überlegung muss dabei die alte Auffassung des BVerfG und auch der LVerfG sein, nach der das verfassungsrechtlich geregelte Wahlprüfungsverfahren mit Möglichkeit der Beschwerde zum jeweiligen Verfassungsgericht (Art. 41 Abs. 1 u. 2 GG; Art. 21 Abs. 1 u. 2 LVerf MV) bei Bundes- bzw. Landtagswahlen *lex specialis* zu Art. 19 Abs. 4 GG sei und grsdl. nur in diesem Verfahren Wahlfehler geltend gemacht werden könnten. Dabei ließ das BVerfG jedoch Verfassungsbeschwerden gegen die Entscheidungen im Wahlprüfungsverfahren der Länder zu, da der Grundgedanke des Art. 41 GG, nämlich die Verdrängung der allgemeinen Rechtsbehelfe durch das spezielle Wahlprüfungsverfahren, ausdrücklich nur für Bundestagswahlen gelte und dem BVerfG als Hüter der Bundesverfassung nicht ein so wichtiger Teilbereich wie der des Wahlrechts auf Länderebene entzogen werden dürfe¹³.

Zwar hat sich die diesbzgl. Rspr. des BVerfG, wie oben bereits feststellt, nunmehr wegen der neuerdings stärker betonten Trennung der Verfassungsräume von Bund und Ländern dahingehend geändert, dass sich das BVerfG nicht mehr für die Überprüfung von Landtagswahlen für zuständig hält. Hinsichtlich der Überprüfung von Kommunalwahlen durch das LVerfG bleiben die alten Argumente indes bestehen: Die besondere Bedeutung auch von Kommunalwahlen erfordert eine Überprüfbarkeit vor dem LVerf, das –anders als das BVerfG im Verhältnis zum Landeswahlrecht – dabei auch **im eigenen Verfassungsraum** tätig wird.

Zudem ist folgendes zu berücksichtigen: Während eine solche Überprüfbarkeit bei Landtagswahlen

¹² BVerfGE 13, 54 (85); BVerfG NJW 1998, 293 (294); Tietje, JuS 1999, 957 (960).

durch die Beschwerde ans LVerf gewährleistet ist, sieht das kommunale Wahlprüfungsverfahren eine solche besondere Verfahrensform beim LVerf nicht vor, weshalb hier der erforderliche verfassungsrechtliche Rechtsschutz nur mit der Verfassungsbeschwerde erreicht werden kann.

a. Ausschluss der Verfassungsbeschwerde durch § 46 KWG MV? / Nichtigkeit des 46 KWG MV ?

Dem steht auch nicht § 46 KWG MV entgegen, dessen Wortlaut eigentlich zunächst darauf schließen ließe, dass eine Verfassungsbeschwerde neben dem Wahlprüfungsverfahren nicht zulässig ist. Denn einerseits kann diese Norm des einfachen Landesrechts den in Art. 19 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich garantierten subjektiven Rechtsschutz gar nicht beschränken; würde sie dahingehend auszulegen sein, wäre die Norm verfassungswidrig und damit nichtig. Zum anderen ist § 46 KWG MV aber einer Auslegung dahingehend zugänglich, dass er nur Anwendung auf verwaltungsgerichtliche Verfahren bzw. den „normalen“ Rechtsweg findet. (????: ungenau formuliert !!!!!).

Die Verfassungsbeschwerde wird daher nicht vom Wahlprüfungsverfahren verdrängt.

b. Beschwerdegegenstand und Beschwerdebegehren:

Dabei kann sich eine solche Verfassungsbeschwerde grundsätzlich auf fünf verschiedene Beschwerdegegenstände richten:

- Zum einen ist es zunächst denkmöglich, direkt **Normen des Kommunalrechts** zum Gegenstand des Verfahrens zu machen (Rechtssatzverfassungsbeschwerde nach Art. 53 Abs. 1 Nr. 6 LVerf MV).
- Darüber hinaus ist denkbar, dass auch die **durchgeführte Kommunalwahl** zum Beschwerdegegenstand gemacht wird (Art. 53 Abs. 1 Nr. 7 LVerf MV).
- Schließlich kann auch gegen die **letztinstanzlich bestätigte Ablehnung des Einspruchs** gegen die Wahl im Wahlprüfungsverfahren nach § 43 ff KWG MV zum Gegenstand des Verfahrens gemacht werden (Art. 53 Abs. 1 Nr. 7 LVerf MV).
- Als weitere Möglichkeit ist es schließlich auch möglich, allein gegen die **letztinstanzliche Entscheidung im Wahlprüfungsverfahren** vorzugehen, wenn in dieser Entscheidung dem Einspruch stattgegeben und die Wahl für ungültig erklärt wird, eine dritte wahlberechtigte Person oder politische Partei hiergegen aber einen verfassungsgerichtlichen Rechtsbehelf einlegen will, um die Gültigkeit der Wahl wiederum herzustellen (Art. 53 Abs. 1 Nr. 7 LVerf MV).
- Zuletzt können insbesondere im Vorfeld der Wahlen auch **sonstige Akte der öffentlichen Gewalt**, die nicht unmittelbar Teil der Durchführung der Wahl sind, (wie z.B. die Vergabe von Sendezeiten durch Runkfunkanstalten, zu Verfügung stellen der Stadthalle etc.) die Wahlgleichheit verletzen (Art. 53 Abs. 1 Nr. 7 LVerf MV).

¹³ BVerfGE 36, 81 (94f.).

aa. Rechtssatzverfassungsbeschwerde:

Die Rechtssatzverfassungsbeschwerde ist gemäß Art. 53 Abs. 1 Nr. 6 LVerf MV zulässiges Rechtsmittel vor dem LVerfG, sofern Beschwerdegegenstand **Grundrechte** oder **staatsbürgerliche Rechte** sind.

Art. 3 Abs. 3 LVerf MV gewährleistet dem wahlberechtigten Einwohner Mecklenburg-Vorpommerns das subjektive öffentliche Recht, an Wahlen zu den Volksvertretungen innerhalb des Landes teilzunehmen und dadurch an der Legitimation der Staatsgewalt mitzuwirken; die Wahrnehmung dieses vornehmsten Rechtes des Bürgers im demokratischen Staat stellt sich essentiell als Ausübung von Staatsgewalt im status activus und damit als **staatsbürgerliches Recht** („politisches Grundrecht“¹⁴) dar¹⁵. Wenn aber das Wahlrecht insgesamt als staatsbürgerliches Recht zu qualifizieren ist, so ist auch die Wahlrechtsgleichheit als Teil des Wahlrechts als ein solches zu qualifizieren.

(1) Vor der Wahl:

Werden vor einer Wahl Normen des Kommunalwahlrechts zum Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde gemacht, so stellen sich zunächst zwei Probleme: Zum einen muss der Beschwerdeführer darlegen, selbst, unmittelbar und gegenwärtig durch diese Norm in seiner subjektiven Wahlgleichheit verletzt zu sein. Eine solche Verletzung wird aber i.d.R. erst mit Durchführung der Wahl „gegenwärtig“ und „unmittelbar“ eintreten, so dass dem Beschwerdeführer vor der Wahl häufig die Beschwerdebefugnis fehlen wird. Anders hingegen entschied das BVerfG bspw. hinsichtlich einer Unterschriftenquoten-Regelung, nach der Wählergemeinschaften eine höhere Anzahl von Unterschriften als politische Parteien beizubringen hatten, da hier die angefochtene Vorschrift keines Vollziehungsaktes der Verwaltung mehr bedurfte, um Wirksamkeit zu entfalten¹⁶.

Ausnahmen von dieser Zulässigkeitsvoraussetzung macht die BVerfG jedoch, sofern es dem Beschwerdeführer nicht **zumutbar** ist, die „normkonkretisierende“ Durchführung der Wahl abzuwarten. Dann wird der Grundsatz der Subsidiarität dadurch durchbrochen, dass wegen der allgemeinen Bedeutung oder wegen eines schweren und unabwendbaren Nachteils, der dem Beschwerdeführer durch das Abwarten des Gesetzesvollzugs entstünde, eine sog. **Vorabentscheidung** gefällt wird. Eine derartige Entscheidung hat das BVerfG bspw. bei der Vergabe von Sendezeiten an politische Parteien getroffen, da in diesem Fall der Partei der schwere und unabwendbare Nachteil entstanden wäre, vor der Wahl nicht in gleicher wie die anderen Parteien (vgl. § 5 PartG) Rundfunksendezeit in Anspruch nehmen zu können¹⁷.

(2) Nach der Wahl:

Ist die Wahl jedoch erst einmal durchgeführt, gebietet es der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde, dass zunächst alle anderen vorgelagerten Rechtsschutzmöglichkeiten erfolglos

¹⁴ BVerfGE 1, 208 (242).

¹⁵ Sachs/Ipsen, GG, Art. 38, Rn. 100.

¹⁶ BVerfGE 1, 101.

durchgeführt worden sind; ansonsten ist die Verfassungsbeschwerde mangels Rechtsschutzbedürfnis unzulässig.

Hierzu ist jedoch zunächst zu erörtern, welche Rechtsschutzmöglichkeiten als der Verfassungsbeschwerde vorgelagert zu qualifizieren sind. In Betracht kommt zunächst das *Wahlprüfungsverfahren* sowie daneben ein *verwaltungsgerichtliches Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO*. Dabei ist jedoch zu beachten, dass nach §§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 13 EGGStrG MV ein verwaltungsgerichtliches Normenkontrollverfahren nur gegen eine im Range unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift, also insbesondere gegen die Kommunalwahlordnung MV, möglich ist. Ist formelles Landesrecht Gegenstand des Verfahrens, ist daher, sofern nicht das Wahlprüfungsverfahren als vorgelagerter Rechtszug durchzuführen ist, gar kein verwaltungsrechtlicher Rechtsweg gegeben.

Welches Verfahren jeweils als Vorverfahren für die Rechtssatzverfassungsbeschwerde anzusehen ist, hängt wiederum davon ab, **welche Rechtsfolge einträte, wenn die angefochtene Wahlrechtsnorm verfassungswidrig und damit nichtig wäre**. Diese Unterscheidung ist deshalb zu treffen, da nur im Wahlprüfungsverfahren die Gültigkeit der Wahl angefochten werden kann. Hätte daher die Verfassungswidrigkeit einer Rechtsnorm die Ungültigkeit der Wahl zur Folge, wäre das Wahlprüfungsverfahren das richtige „Vorverfahren“. Dabei ist eine Wahl dann ungültig, wenn ein Rechtsverstoß vorliegt, der mandatsrelevant ist, d.h. sich unmittelbar auf die Zusammensetzung der zu wählenden Volksvertretung auswirkt. Die Gültigkeit wird dabei deshalb von der Mandatsrelevanz abhängig gemacht, da das Wahlprüfungsverfahren nach Auffassung des BVerfG und der h.L. allein als objektives Rechtsschutzverfahren verstanden wird. Dies ergibt sich aus der Funktion des Wahlprüfungsverfahrens sowie aus der überragenden Bedeutung der Wahlen für die Allgemeinheit.

Ab wann ein Wahlfehler als mandatsrelevant angesehen werden kann, wird von der obersten Rspr. unterschiedlich beurteilt. Die Rspr. in Rheinland-Pfalz nimmt eine solche Mandatsrelevanz bspw. immer schon dann an., wenn nicht mit mathematischer Sicherheit bewiesen werden kann, dass eine andere Sitzverteilung aufgrund des festgestellten Verstoßes ausgeschlossen ist¹⁸. Die Rspr. in Hessen und im Saarland hingegen wendet schon einen schärferen Prüfungsmaßstab an und verlangt die Möglichkeit einer Änderung in der Sitzverteilung¹⁹. Schließlich wird bspw. vom OVG Münster bzw. OVG Lüneburg ein noch schärferer Maßstab herangezogen und die Mandatsrelevanz nicht schon bei einer entfernten theoretischen, sondern erst bei der in greifbare Nähe gerückte Möglichkeit der Auswirkung auf die Sitzverteilung bejaht²⁰.

Nach § 44 Ab. 1 Nr. 2 KWG MV ist ein Wahlfehler dann mandatsrelevant, wenn er das Wahlergebnis oder die Sitzverteilung im Einzelfall beeinflusst haben kann. Der Einzelfallbezug zeigt hierbei an, dass nach dem Willen des Gesetzgebers nicht die bloß theoretische Möglichkeit ausreichen

¹⁷ BVerfGE 7, 99 (105); 14, 121 (130f).

¹⁸ OVG Rh.Pf. Bd 2, 218; 3, 394 (398); 16, 414; DÖV 80, 146; NVwZ 86, 489; NVwZ 86, 499; DÖV 86, 981.

¹⁹ ESVGH 13, 105; 7, 77; 2, 177 He; OVG Saarl. AS 16, 210, § 61 IV KWO Saarl.

soll; in dieser Vorschrift findet sich insofern die Rspr. des OVG Münsters bzw. Lüneburg wieder. Ist der Rechtsverstoß hingegen nicht mandatsrelevant, ob die gerügte Rechtsnorm nichtig ist, ist entweder ein abstraktes Normenkontrollverfahren oder aber, soweit formelles Landesgesetz Beschwerdegegenstand ist, gar kein Verfahren vorab durchzuführen.

bb. / cc.: Verfassungsbeschwerde gegen die Wahl / Ablehnung des Wahlprüfungseinspruchs

Es ist aber auch denkmöglich, die Wahl selbst bzw. die letztinstanzlich bestätigte Ablehnung des Wahlprüfungseinspruchs durch die gewählte Volksvertretung zum Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde zu machen. Bei einem solchen Verfahrensgegenstand war nach der bisherigen Rspr. des BVerfG das Wahlprüfungsverfahren gemäß §§ 43 ff KWG MV der einzige Rechtsweg, in dem Rechtsverletzungen durch Kommunalwahlen geltend gemacht werden konnten. Aufgrund des objektiven Charakters des Wahlprüfungsverfahrens reichen dabei – auch nach heutiger Sicht des BVerfG - bloß subjektive Rechtsverletzungen nicht aus, vielmehr muss der geltend gemachte Rechtsverstoß mandatsrelevant sein. Bloß subjektive Rechtsverletzungen ohne Mandatsrelevanz konnten daher gar nicht (oder allenfalls als Rechtsreflex) im Wahlprüfungsverfahren und damit in überhaupt keinem Verfahren geltend gemacht werden. Insbesondere war weder im Wahlprüfungsverfahren noch sonst in einem Verfahren die bloße Feststellung einer subjektiven, mandatsirrelevanten Rechtsverletzung im Tenor der Entscheidung möglich. Dies wirkte sich auch auf die verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz aus. Denn auch Verfassungsbeschwerden waren gegen mandatsirrelevante subjektive Rechtsverletzungen unzulässig (bei Landtagswahlen verdrängte die mögliche Wahlprüfungsbeschwerde zum LVerf die Verfassungsbeschwerde vollständig) oder jedenfalls unbegründet (bei Kommunalwahlen): Überprüft werden konnten auch vor dem LVerf eben immer nur solche subjektiven Rechtsverletzungen, die zugleich objektiv-rechtlich die Ungültigkeit der Wahl bewirken konnten.

(???: Schloß nach altem Verständnis § 46 KWG MV auch Verfassungsbeschwerde gegen letztinstanzliche Wahlprüfungsentscheidung aus?? Dem Wortlaut zufolge zumindest ja)

Diese Verkürzung des subjektiven Rechtsschutzes ist richtiger Weise in der Lit. vielfach kritisiert und mit Art. 19 Abs. 4 GG als unvereinbar gesehen worden²¹.

In BVerfGE 99, 1ff beurteilt auch das BVerfG nunmehr den subjektiven Rechtsschutz bei Wahlen grundlegend anders und sieht das Wahlprüfungsverfahren ausdrücklich nicht mehr als das einzige Verfahren an, in dem Rechtsverletzungen durch Landtags- oder Kommunalwahlen geltend gemacht werden können²². Zwar versteht es das Wahlprüfungsverfahren weiterhin eindimensional nur als objektiv-rechtliches Rechtsschutzverfahren, daneben sollen aber nach Auffassung des BVerfG auch subjektive mandatsirrelevante Rechtsverstöße geltend gemacht werden können. Hierbei wird sich

²⁰ OVG 8, 42; 8, 45; 10, 139; 14, 257; 27, 79 N.-W.; OVG Lüneburg, DÖV 64, 355.

²¹ Lang, NVwZ ????????????????????

²² BVerfG DÖV 1999, S. 28.

das Beschwerdebegehren regelmäßig entweder auf die bloße *Feststellung einer Rechtsverletzung*, für die sich das Feststellungsinteresse insbesondere aus dem Rehabilitationsinteresse bzw. aus der Besorgung zukünftig (bei der nächsten Wahlen) drohender Rechtsverletzungen ergeben dürfte, oder aber darüber hinaus *auf die inzidente Überprüfung von solchen Landeswahlrechtsnormen* richten, deren Wirksamkeit keinen Einfluss auf die Gültigkeit der Wahlen hat (ansonsten wäre ja wiederum das Wahlprüfungsverfahren durchzuführen!). Da im Falle beider Beschwerdebegehren eine statthafte Klageart vor dem Verwaltungsgericht in Form der Feststellungsklage zur Verfügung steht, muss dieser eröffnete Verwaltungsrechtsweg wegen des Grundsatzes der Subsidiarität zuerst erschöpft sein, damit die Verfassungsbeschwerde zulässig ist.

Aus der neuen Auffassung des BVerfG ergibt sich in Hinblick auf Kommunalwahlen das Folgeproblem, ob § 46 KWG MV, der für die Anfechtung von Maßnahmen und Entscheidungen mit unmittelbarem Bezug auf das Wahlverfahren nur das Wahlprüfungsverfahren für statthaft hält, nunmehr wegen Verstoßes gegen die subjektive Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG verfassungswidrig und damit nichtig ist.

Schließlich kann auch im einzelnen problematisch sein, ob ein bestimmtes Exekutivverhalten noch der Durchführung der Wahl zuzuordnen und damit im Wahlprüfungsverfahren zu überprüfen ist, oder ob es sich hierbei um sonstiges, nicht mehr der Wahl zuzurechnendes Verhalten handelt, das im Wege einer „normalen“ Gestaltungs- bzw. Leistungsklage vor dem Verwaltungsgericht zu überprüfen ist.

dd. Verfassungsbeschwerde allein gegen die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichtes

Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde kann auch die letztinstanzliche Entscheidung im Wahlprüfungsverfahren sein, wenn in dieser Entscheidung dem Einspruch stattgegeben und die Wahl für ungültig erklärt wird, eine dritte wahlberechtigte Person oder politische Partei hiergegen aber einen verfassungsgerichtlichen Rechtsbehelf einlegen will, um die Gültigkeit der Wahl wiederum herzustellen. Soweit ersichtlich ergeben sich jedoch keine neuen Probleme.

ee. Verfassungsbeschwerde gegen sonstige Akte der öffentlichen Gewalt

Schließlich und endlich können auch Akte der öffentlichen Gewalt, die nicht Teil des Wahlverfahrens und damit nicht durch das Wahlprüfungsverfahren überprüfbar sind, die Wahlrechtsgleichheit verletzen. Im Einzelnen können sich dabei Abgrenzungsschwierigkeiten zum Wahlverfahren ergeben, die an dieser Stelle aber nicht näher erläutert werden sollen.

IV. Ergebnis.

Der subjektive Rechtsschutz wird nunmehr nach der neuen Rspr. des BVerfG auch im Wahlrecht umfassend gewährt. Dies wird, zumindest bei Landtags- und Bundestagswahlen, zu einer Doppelbelastung der Verfassungsgerichte führen, die jetzt sowohl über die Wahlprüfungsbeschwerde wie auch über eine Verfassungsbeschwerde zu entscheiden haben werden. Diese Doppelgleisigkeit drängt die Frage auf, ob in Zukunft das Wahlprüfungsverfahren weiterhin rein objektiv verstanden

werden wird, oder ob nicht innerhalb des Tenors in der Entscheidung über die Wahlprüfungsbeschwerde auch die bloße Feststellung der Verletzung subjektiver Rechtsverletzungen enthalten sein wird können. Das Ergebnis entspräche dem jetzigen, der Weg dorthin wäre jedoch einfacher und schneller.

Abzuwarten bleibt schließlich auch, ob hierdurch auch eine Kehrtwendung im Bereich des vorläufigen subjektiven Rechtsschutz eingeleitet wird, der bisher grds. nicht gewährt wurde²³.

²³ BVerfGE 11, 102 18,34,151; a.A.: VG Würzburg, Beschl. v. 5.3.1976, Az. W 54 III 76, NJW 76, 1651.

B. Chancengleichheit der kommunalen Parteien / Gruppen:

I. Gesetzliche Grundlage

Als gesetzliche Grundlage für das Recht auf Chancengleichheit und Wettbewerbsfähigkeit der kommunalen Parteien und Gruppen kommen folgende Normen in Betracht:

- **auf Ebene des GG:** Art. 21 I S. 1 GG; Art. 3 I GG; Art. 28 I S. 2 GG
- **auf Ebene der LVerf:** Art. 3 III u. IV LVerf MV; Art. 20 II S. 2 LVerf MV
- **auf Ebene des. einfachen Landesrechts:** § 23 I S. 1 KV MV; §§ 3 I, 10 I KWG MV.

Die Chancengleichheit der Parteien wird auf unterschiedliche Verfassungsnormen zurückgeführt und in vielfältigster Weise kontrovers diskutiert.

Zur Verwirrung hat hierbei insbesondere die Rspr. des BVerfG selbst beigetragen, die dieses Rechtssinstitut nicht nur immer wieder neu umschrieben hat, sondern auf insgesamt vier Verfassungsnormen bzw. -normgruppen zurückführt, die teils nebeneinander, teils kombiniert miteinander zur Begründung der Chancengleichheit verwendet werden: Art. 3 Abs.1 GG, Art. 21 Abs.1 S.1 u. 2 GG, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG (bzw. Art. 28 Abs. 1 S. 2) und die in Art. 20 GG verankerte freiheitliche demokratische Grundordnung werden genannt²⁴.

Bei dem Versuch, die Chancengleichheit der Parteien verfassungsrechtlich zu verorten, können zwei Grundpositionen festgestellt werden. Auf der einen Seite wird die Chancengleichheit von der Rspr. des BVerfG (???; auch diese wird wiederum bezweifelt²⁵) und der h.L den Grundrechten zugeordnet. Zwar herrscht hierbei im einzelnen Streit, aus welcher Norm nun in concreto die Chancengleichheit abzuleiten ist, jedoch ist man sich über den materiellen Gewährleistungsgehalt der Chancengleichheit im Wesentlichen einig.

Auf der anderen Seite wird die Chancengleichheit nicht als Grundrecht, sondern als bloße Konkretisierung des Demokratiegebotes aus Art. 20 Abs. 1, 3 GG in Art. 21 Abs. 1 S. 1 u. 2 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG bzw. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG abgeleitet.

Diese unterschiedliche Qualifikation muss unweigerlich Auswirkungen auf das statthafte Verfahren vor den Verfassungsgerichten haben. Denn während der Grundrechtsschutz grdsl. durch die Verfassungsbeschwerde gewährleistet wird, müssen Rechte und Pflichten aus einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis grdsl. im Organstreit geltend gemacht werden. Daher ist es erstaunlich, dass das BVerfG, obgleich es die Chancengleichheit oftmals aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleitet und insofern den Grundrechten zugeordnet hat, nicht die Verfassungsbeschwerde, sondern das Organstreit-

²⁴ BVerfGE 1, 208 (242): „[...] nicht als Grundrecht der Partei aus Art. 3 GG abzuleiten, sondern versteht sich als Bestandteil der demokratischen Grundordnung von selbst.“; BVerfGE 7, 99 (107): [...] grundrechtlich gesichert. Dies ergibt sich aus Art. 3 Abs. 1 und 3 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 GG.“; BVerfGE 11, 351 (364) führt im Zusammenhang mit der Zulässigkeit des sog. Listenprivilegs bei Kommunalwahlen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien auf Art. 3 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 2 GG zurück; BVerfGE 52, 63 (88): Wahlrechtsgleichheit folgt aus der Bedeutung, die der Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukommt.

²⁵ Mauersberger, Axel, Die Freiheit der Parteien, 1994, S. 19ff.

verfahren als die Verfahrensart ansieht, mit der Parteien ihre Chancengleichheit durchsetzen können. Zwar kennt das BVerfG hinsichtlich der Parteien ein „duales Rechtsschutzsystem“²⁶, bei dem das BVerfG, sofern die Parteien als rein privatrechtliche Vereinigungen in ihren Grundrechten betroffen sind, die Verfassungsbeschwerde zulässt, während es in den Fällen, in denen sich Rechte aus ihrer besonderen verfassungsrechtlichen Stellung ergeben sollen, das Organstreitverfahren als statthaftes Verfahren betrachtet. Bei einer Verletzung der Chancengleichheit sieht das BVerfG jedoch die politischen Parteien in ihrer besonderen verfassungsrechtlichen Stellung betroffen und läßt insoweit nur den Organstreit zu²⁷.

Hierbei erscheint es widersprüchlich, dass aus ein und derselben Rechtsposition, namentlich der Chancengleichheit, zugleich ein Grundrecht, im Rahmen dessen die Partei dem Staat als Grundrechtsträger gegenübertritt, und ein verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis abgeleitet wird, innerhalb dessen die Partei Verfassungsorgan im weiteren Sinne und damit Teil des Staates sein soll. Man kann natürlich argumentieren, dass der Chancengleichheit eine Doppelfunktion inne wohne, die sich zum einen (materiell-rechtlich) im Lichte des Schutzes vor staatlicher Benachteiligung als Grundrecht und andererseits (prozessual) in Hinblick auf die Mittlerposition der Parteien zwischen Staat und Bürger und der daraus resultierenden institutionellen Bedeutung der Parteien als „organ-schaftliches“ Recht darstellt. Dieses Ergebnis widerspricht aber der bisher entwickelten Grundrechtsdogmatik, der eine solche materiellrechtliche und prozessuale Unterscheidung innerhalb ein und derselben Rechtsposition unbekannt ist (???; unbegründete Behauptung meinerseits). Außerdem drängt sich hierbei der Verdacht auf, dass nur um des Ergebnis willen in dieser Art argumentiert wird. Man möchte eben – und dies geht ebenfalls auf den Einfluss Leibholz' und dessen Parteienstaatslehre zurück²⁸ – die Stellung der Parteien im Verfassungsleben würdigen, indem man diese nicht in den Rechtsweg des „gewöhnlichen“ Bürgers abdrängt, sondern ihnen durch die Eröffnung des Organstreitverfahrens die ihnen gebührende Anerkennung entgegen bringen.

Die Meinungen im Einzelnen:

1. Die Chancengleichheit als Konkretisierung des Demokratieprinzips

Im Rahmen der einen Grundposition wird die Chancengleichheit als Ausfluss des Demokratieprinzips gesehen, der sich in den Art. 21 Abs. 1 S. 1 u. 2 GG i.V.m. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG (bei Bundesparteien), bzw. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG (bei Parteien- auf Landes und Kommunalebene) konkretisiert hat²⁹ Diese Meinung begründet ihre Auffassung damit, dass ein Rückgriff auf Grundrechte nicht angebracht sei, weil die Parteien nach allgemeiner Auffassung insoweit als am Verfassungsleben unmittelbar beteiligte Institutionen gälten, denen konsequenterweise auch bei der Rüge einer

²⁶ Halbe, Analyse der verfassungsrechtlichen Stellung und Funktion der politischen Parteien in der BRD, 1991, S. 84

²⁷ BVerfGE 1, 208 (218ff.); 4, 27 (30); 375 (378); 6, 84 (88); 367 (371ff.); 11, 239 (241); 13, 1 (9); 20, 134 (140); 24, 300 (329); 44, 125 (136f); 57, 1 (9); 60, 53 (61); 67, 65 (69); 73, 1 (27); BVerfG NJW 1989, 1476.

²⁸ Leibholz, Strukturprobleme, 93ff.

²⁹ Meyer, Kommunales Parteien- und Fraktionenrecht, 1990, S. 61.

Verletzung der Chancengleichheit die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde verwehrt und statt dessen die Option eines Organstreites eröffnet sei³⁰. Wie noch zu zeigen sein wird, stellen Parteien aber keine verfassungsrechtliches Institutionen iS. eines Verfassungsorgans dar und auch das rein formelle Verständnis von Grundrechten ist mit der h.M. abzulehnen.

2. Die Chancengleichheit als Grundrecht

Vom BVerfG und der h.L wird die Chancengleichheit grdsl. als Grundrecht der Partei gesehen und infolge dessen entweder allgemein auf Art. 3 Abs. 1 GG oder aber auf Art. 3 Abs.1 GG in seiner Konkretisierung durch Art. 21 Abs. 1 S. 1GG³¹ gestützt oder aber als bloße Konkretisierung des Demokratieprinzips gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 1 und 2 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG bzw. Art. 28 I S. 2 GG qualifiziert³² Zum Teil wird die Parteiengleichheit als echtes Grundrecht auch nur aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 u. 2 GG abgeleitet³³.

Der alleinigen Verortung der Chancengleichheit in Art. 3 Abs. 1 GG kann entgegengesetzt werden, dass der allgemeine Gleichheitssatz lediglich ein Willkürverbot bzw. nach der sog. „neuen Formel“ ein einfaches Rechtfertigungserfordernis enthält, ein strengeres und formaleres Verständnis der Chancengleichheit aber deshalb vonnöten ist, um auch hier die Oppositionsparteien vor Benachteiligungen durch die die Gesetzgebung faktisch lenkenden „Regierungsparteien“ zu schützen.

Auch die alleinige Verankerung in Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG vermag nicht zu überzeugen. Denn bei dieser Norm handelt sich um eine reine Staatsstrukturnorm mit Funktionszuweisungscharakter; der Gesetzgeber hat und wollte ein solches Grundrecht auf Chancengleichheit nicht im Wortlaut des Art. 21 GG verankern³⁴.

Schließlich wird auch eine Verankerung in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG bzw. Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 38 Abs. 1 S1 GG angenommen. Wie bereits oben ausgeführt, ist im Anwendungsbereich des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG ein Rückgriff auf Art. 3 Abs. 1 GG ausgeschlossen. Insofern scheidet aus den o.g. Gründen Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 38 Abs. 1 S.1 GG aus.

Jedoch könnte sich die Chancengleichheit der Parteien auch allein aus Art. 38 Abs.1 S. 1 GG (bzw. in Mecklenburg-Vorpommern aus Art. 3 Abs. 3 LVerf MV) ergeben³⁵. Diese Rechtsgrundlage ist indes zu eng, um dem Recht auf Chancengleichheit gerecht zu werden, da diese insbesondere im Vorfeld der Wahlen über die Wahlgrundsätze des Art. 38 Abs.1 S. 1GG hinausgeht.

Abschließend lässt sich daher festhalten, dass sich die Chancengleichheit auf Art. 3 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG (bzw. in Mecklenburg-Vorpommern aus Art. 3 Abs. 3 LVerf

³⁰ Meyer, Kommunales Parteien- und Fraktionenrecht, 1990, S. 61.

³¹ Halbe, a.a.O., S. 81;

³² Meyer, Kommunales Parteien- und Fraktionenrecht, 1990, S. 61.

³³ Lipphardt, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, S. 119; Sachs / Ipsen, GG, Art. 21 Rn. 32 (2. Aufl.).

³⁴ V. Doemming/Füsslein/Matz – Art. 21 GG, S. 202 ff; Halbe a.a.O., S. 78f.

MV) stützt. Während Art. 3 Abs. 1 S. 1 GG das Grundrecht begründet, hat Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG die erforderliche erweiternde Modifikationswirkung, um effektiven Schutz gerade der Oppositionsparteien gewährleisten zu können. Über Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG finden diese Normen auch unmittelbare Anwendung in den Ländern, so dass für Parteien auf Landes- oder Kommunalebene die Rechtsgrundlage für die Chancengleichheit in **Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 3 IV LVerf MV (lex specialis zu Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG)** und bei Verletzung von den Wahlgrundsätzen zusätzlich in **Art. 3 Abs. 3 LVerf MV** zu finden ist.

II. Umsetzung auf Ebene des Landes Mecklenburg-Vorpommern:

Art. 3 Abs. 3 LVerf MV ist inhaltsgleich mit Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und begründet das subjektive Recht auf allgemeine, geheime, freie, gleich und unmittelbare Wahlen der Volksvertretungen in Mecklenburg-Vorpommern.

Dabei hebt Art. 3 Abs. 4 LVerf MV die besondere Bedeutung der politischen Parteien hervor, was die erhöhte Rechtfertigungsbedürftigkeit von Ungleichbehandlungen bei Wahlen durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls noch betont. Insofern ist, wie auch auf Ebene der Bundesverfassung, die Wahlrechtsgleichheit gegenüber der allgemeinen Gleichheit weitaus umfassender garantiert, als dass der Ausschluss von Willkür und das Vorliegen einfacher sachlicher Rechtfertigungsgründe schon zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung ausreichen würden. Vielmehr ist auch auf Landesebene der Gleichheitsgrundsatz grundsätzlich streng und formal auszulegen, um auch hier die Oppositionsparteien vor Benachteiligungen durch die die Gesetzgebung faktisch lenkenden Regierungsparteien zu schützen. Gegenüber dem hinsichtlich der Parteien inhaltsgleichen Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG ist Art. 3 Abs. 4 LVerf MV die speziellere Norm, da in dessen Gewährleistungsbereich nur die Parteien und Wählervereinigungen Mecklenburg-Vorpommerns fallen, während sich die Garantie des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG auf das gesamte Bundesgebiet bezieht.

1. Organstreit oder Verfassungsbeschwerde?:

Fraglich ist, ob Parteien ihr Recht auf Chancengleichheit im Wege eines Organstreitverfahrens gemäß Art. 53 Abs. 1 Nr. 1 LVerf MV i.V.m. §§ 35 ff LVerfGG geltend machen können. Hiergegen spricht schon die nach der hier vertretenen Auffassung angenommene Rechtsnatur der Chancengleichheit als Grundrecht der Parteien. Das für die Geltendmachung von Grundrechten insoweit statthafte Verfahren ist die Verfassungsbeschwerde³⁶.

Fraglich ist des Weiteren, ob politische Parteien überhaupt Antragsteller in einem Organstreit sein können, d.h. ob sie Verfassungsorgan i.w.S. sind. Abgegrenzt wird hierbei z.T. danach, ob die in Betracht kommenden Rechtsträger an der inneren Staatswillensbildung sind³⁷. Da Parteien grds. nur

³⁵ ??????????????????????

³⁶ Lipphardt, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, S. 119;

³⁷ Arndt, AöR 87 (1962), 197, 235; Halbe a.a.O., S. 92.

an der äußeren Staatswillensbildung beteiligt sind, fehlt ihnen nach dieser (zugegebenermaßen alten) Auffassung die Antragsberechtigung im Organstreit.

Gegen dieses Argument wird angeführt, dass – wie sich aus der Entstehungsgeschichte des Organstreitverfahren ergebe - ein solches Zuordnungskriterium für politische Parteien nicht zu fordern sei; es sei eben nicht Voraussetzung, dass die Organstreitbeteiligten auf Ebene des Staates anzusiedeln seien, vielmehr sei es für ein verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis und damit für die Antragsberechtigung der politischen Parteien ausreichend, dass diese bei der Willensbildung des Volkes mitwirkten³⁸.

Schließlich kommt es aber auch zu Ungereimtheiten, soweit – in der Diktion des BVerfG gesprochen – die Parteien nicht in ihrer Funktion als Grundrechtsträger, sondern in ihrer Stellung als Verfassungsorgan betroffen sind, die Verletzung aber nicht von einem anderen Verfassungsorgan, sondern einem nachgeordneten Träger der öffentlichen Gewalt herrührt. Dann ist das kontradiktorische Organstreitverfahren mangels eines tauglichen Antragsgegners unzulässig. Streng genommen könnte in einem solchen Fall gar kein Rechtsschutz vor dem BVerfG gewährt werden. In einem solchen Fall greift das BVerfG jedoch unvermittelt wieder auf die Verfassungsbeschwerde zurück, was weitere Widersprüchlichkeiten dieser Rspr. zutage treten lässt³⁹.

Lassen die vorgenannten Gründe das Organstreitverfahren bei Parlamentswahlen schon mehr als fragwürdig erscheinen, so sind die Gegenargumente bei kommunalen Parteien noch erdrückender. Denn zu den Einwänden, die bereits gegen ein Organstreitverfahren gegen Parteien auf Bundes- oder Landesebene bestehen, gesellt sich noch ein weiteres gewichtiges Gegenargument, soweit es sich um **kommunale** Parteien handelt, die ihre Chancengleichheit geltend machen wollen. Dabei ist voraus zuschicken, dass nach allgemeiner Auffassung sowohl der Rspr⁴⁰. als auch der Lit.⁴¹ kommunale Parteien und Wählervereinigungen, die ausschließlich nur auf kommunaler Ebene auftreten, keine Partei i.S.d. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG und damit kein Verfassungsorgan im weiteren Sinne sind und demzufolge auch nicht Antragsteller in einem Organstreitverfahren, sei es nun vor dem BVerfG oder einem LVerfG, sein können⁴². Sie müssen ihr Recht auf Chancengleichheit im Verwaltungsweg bzw. mit der Rechtssatzverfassungsbeschwerde (Art. 53 Abs. 1 Nr. 6 LVerf MV) geltend machen.

Zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen das BVerfG und die h.L. hingegen in dem Fall, in dem eine politische Partei sowohl auf Kommunal- wie auch auf Bundes- oder Landesebene tätig ist. Für diesen Fall hat das BVerfG in einer frühen und grundlegenden Plenarentscheidung⁴³ die Auffassung vertreten, dass der Partei das Organstreitverfahren offen stehe. Das BVerfG begründet die Eigenschaft kommunaler Parteien als Verfassungsorgane i.w.S. damit, dass diese unter dem Grundgesetz

³⁸ Umbach/Clemens, BVerfGG, §§ 63, 64, Rn. 94.

³⁹; Schmidt, NJW 1984, 762 (766); Lipphardt, Die Gleichheit der politischen Parteien., S. 227f.; Stern, StaR, S. 465; Halbe, a.a.O., S. 96f.

⁴⁰ BVerfGE 6, 367 (372f).

⁴¹ Umbach / Clemens, BVerfGG, §§ 63, 64 Rn. 99; Lege, Unterschriftenquoren zwischen Parteienstaat und Selbstverwaltung, 51f.;

⁴² BVerfGE 6, 367 (372ff); 69, 92 (104); 2, 1 (76); Umbach/Clemens, BVerfGG, §§ 63, 64 Rn. 99;

⁴³ BVerfGE 4, 27ff.

nicht nur soziologisch, sondern auch rechtlich relevante Organisationen geworden seien, deren Status als „verfassungsrechtliche Institution“ dazu führe, dass die Verfassungsbeschwerde das für sie „nicht adäquate Mittel“ sei⁴⁴. Auch im kommunalen Bereich hätten sie mittlerweile so stark Fuß gefasst, dass sie auch dort „um ihr Recht auf Teilhabe am Verfassungsleben kämpften“⁴⁵.

Hierbei lässt das BVerfG jedoch außer acht, dass im Organstreitverfahren nur antragsberechtigt ist, wer in einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis steht; ein solches kann indes nur durch Bundes- oder Landesverfassungsrecht, nicht jedoch durch die Kommunalverfassung begründet werden⁴⁶. Zudem ist folgendes zu beachten: Während Parteien auf Landes- und Bundesebene im direkten sachlichen und vor allem auch personellen Bezug zu anderen „echten“ Verfassungsorganen wie z.B. zur Regierung, dem Land- oder Bundestag oder Bundesrat stehen und so ihrer Mittlerrolle zwischen Staat und Bürger in besonderer Weise gerecht werden, ist dies bei Parteien auf kommunalen Ebene in keiner Weise der Fall.

Außerdem handelt es sich beim Organstreit um ein kontradiktorisches Verfahren, bei dem der Streit von Verfassungsorganen gerichtlich entschieden wird; macht hingegen eine Partei auf kommunaler Ebene ihr Recht auf Chancengleichheit geltend, so wird als Antragsgegner regelmäßig nur die Gemeindevertretung, der Landeswahlleiter oder eine Behörde in Betracht kommen, die allesamt keine Verfassungsorgane oder andere Beteiligte darstellen, die aus der LVerf MV mit Rechten oder Pflichten ausgestattet worden sind. Insofern fehlt es für ein verfassungsgerichtliches Organstreitverfahren auch regelmäßig an einem tauglichen Antragsgegner.

Unzutreffend ist auch die Aussage, in einem Organstreitverfahren könnten die Rechte der politischen Parteien besser gewahrt werden als bei einer Verfassungsbeschwerde. Wenn überhaupt ein Nachteil durch die Verfassungsbeschwerde entsteht, so ist dies allein die kürzere Beschwerdefrist. Dies als Nachteil zu betiteln, erscheint indes mehr als übertrieben. Die Vorteile der Verfassungsbeschwerde liegen indes auf der Hand. Das BVerfG ist nicht mehr genötigt, zur Schließung von drohenden Lücken im Rechtsschutz der Parteien seine widersprüchliche These vom dualen Rechtsschutz zu bemühen.

Abschließend lässt sich daher festhalten, dass den kommunalen Parteien und Wählervereinigungen wie auch sonst den Parteien zur Durchsetzung der Chancengleichheit nicht das Organstreitverfahren, sondern allenfalls die Verfassungsbeschwerde zur Seite steht.

2. Verhältnis von subjektivem Schutz der Chancengleichheit und Wahlprüfungsverfahren

Wie oben in Übereinstimmung mit der neuen Rspr. des BVerfG bereits festgestellt, kann zwar die Gültigkeit einer Wahl nur im Wahlprüfungsverfahren überprüft werden, gleichwohl soll daneben auch die Verfassungsbeschwerde zur Durchsetzung von subjektiven Wahlrechten der Parteien zur

⁴⁴ BVerfGE 4, 27 (28, 31).

⁴⁵ BVerfGE 6, 367 (373); 6 104.

⁴⁶ Umbach/Clemens, BVerfGG, §§ 63, 64, Rn. 100, 132.

Verfügung stehen, soweit durch die Verletzung subjektiver Rechte nicht zugleich auch objektiv-rechtlich die Ungültigkeit der Wahl bewirkt wird. Wesentliche Abweichungen zu den oben getroffenen Feststellungen ergeben sich insoweit nicht.

3. Rechtsfolge:

Fraglich ist, ob für das LVerfG MV aus der Ablehnung der Zulässigkeit eines Organstreitverfahrens bei Parteien eine Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 3 GG folgt. Dies wird man im Ergebnis wohl bejahen müssen, obgleich es sich bei der Entscheidung BVerfGE 6, 367 ff um eine sehr frühe Entscheidung handelt, die zwar dem Wortlaut nach durch BVerfGE 6, 367 ff wieder aufgegriffen wurde, diese letztgenannte Entscheidung aber nur unter Vorbehalt Berücksichtigung finden kann, da es sich hierbei um die Gewährung von einstweiligem Rechtsschutz handelte, bei der die summarische Prüfung durch bloß eine Kammer des BVerfG, die die Gegenansicht der Lit. mit keinem Wort erwähnt, keinen letzten Aufschluss über die Auffassung des Gerichts zulässt.