

**Schleswig-Holsteinisches
Landesverfassungsgericht**

- LVerfG 5/23 -



Im Namen des Volkes

Beschluss

**In dem Verfahren
über den Antrag im Organstreitverfahren**

festzustellen, dass der Antragsgegner das Recht der Antragstellerin aus dem Demokratieprinzip, das Recht auf Chancengleichheit und das Recht auf Mitwirkung an der kommunalen Selbstverwaltung dadurch verletzt hat, dass er mit Erlass des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 24.03.2023 eine Mindestgröße von drei Mitgliedern für Fraktionen in Gemeindevertretungen ab einer Größe von 31 Vertretern und Kreistagen eingeführt hat,

Antragstellerin:

Partei FREIE WÄHLER Schleswig-Holstein,

Bevollmächtigte:

Rechtsanwalts-gesellschaft ...

Antragsgegner:

Schleswig-Holsteinischer Landtag, vertreten durch die Präsidentin, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel,

Bevollmächtigte:

Rechtsanwälte WEISSLEDER EWER
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB,
Walkerdamm 4-6, 24103 Kiel,

hat das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht unter Mitwirkung von

Präsident Brüning
Vizepräsidentin Fuchsloch
Richterin Matz-Lück
Richter Rose
Richterin Schneider
Richter Theis
Richterin Wudtke

am 2. Februar 2024 gemäß § 21 Satz 1 des Landesverfassungsgerichtsgesetzes einstimmig beschlossen:

Der Antrag wird verworfen.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei. Der Antrag der Antragstellerin auf Erstattung ihrer Auslagen wird abgelehnt.

Gründe:

A.

- 1 Die Antragstellerin begehrt als politische Partei im Wege eines Organstreitverfahrens die Feststellung, dass der Antragsgegner durch die Einführung einer Mindestgröße von drei Mitgliedern für Fraktionen in Gemeindevertretungen ab einer Größe von 31 Vertretern bzw. Vertreterinnen und in Kreistagen durch den Erlass des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 24. März 2023 ihre Rechte aus dem Demokratieprinzip, auf Chancengleichheit und auf Mitwirkung an

der kommunalen Selbstverwaltung verletzt hat.

I.

- 2 Antragstellerin ist die *Landesvereinigung FREIE WÄHLER* Schleswig-Holstein, die seit ihrer Gründung im September 2008 als Landespartei in Schleswig-Holstein auf Landes- und Kommunalebene an Wahlen teilgenommen hat. Zum 1. Januar 2012 fusionierte die Landespartei mit der Partei *Bundesvereinigung Freie Wähler* und ist seitdem Landesverband dieser Partei. Antragsgegner ist der Schleswig-Holsteinische Landtag.

II.

- 3 Die bis einschließlich 31. Mai 2023 geltende Vorschrift der Gemeindeordnung zur Regelung der Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion in Gemeindevertretungen lautete wie folgt:

§ 32a

Fraktionen

(1) Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter können sich durch Erklärung gegenüber der oder dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung zu einer Fraktion zusammenschließen. Die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion beträgt zwei.

[...]

Die bis einschließlich 31. Mai 2023 geltende Vorschrift der Kreisordnung zur Regelung der Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion in Kreistagen lautete wie folgt:

§ 27a

Fraktionen

(1) Kreistagsabgeordnete können sich durch Erklärung gegenüber der oder dem Vorsitzenden des Kreistages zu einer Fraktion zusammenschließen. Die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion beträgt zwei.

[...]

- 4 Im November 2022 brachten die Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften (LT-Drucks. 20/377) in den Landtag ein. Der Entwurf sah vor, dass die Gemeindevertretung in Gemeindevertretungen mit 31 oder mehr Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern bzw. der Kreistag in der Hauptsatzung regeln können sollte, dass die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion drei beträgt. Damit werde einer seit längerem erhobenen Forderung aus dem kommunalen Bereich entsprochen, die auf die Straffung der Arbeit der Vertretung in den Gemeinden und Kreisen abziele (LT-Drucks. 20/377, S. 6).
- 5 Im weiteren Gesetzgebungsverfahren begrüßte die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Landesverbände, dass in dem Gesetzentwurf die Möglichkeit geschaffen werde, die Fraktionsmindestgröße in größeren Gebietskörperschaften zukünftig auf drei Mitglieder festzulegen. Es sei zugleich aber unbedingt notwendig und erforderlich, die Regelung so auszugestalten, dass die organisationsrechtliche Regelung durch den Gesetzgeber selbst getroffen und nicht den einzelnen Gebietskörperschaften überlassen werde (LT-Umdruck 20/728, S. 2).
- 6 Der Innen- und Rechtsausschuss empfahl dem Landtag die Annahme des Gesetzentwurfs mit Änderungen (LT-Drucks. 20/787). Am 23. März 2023 nahm der Landtag den Gesetzentwurf in der Fassung der Drucksache 20/787 an. Das Gesetz ist im Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein am 6. April 2023 verkündet worden (GVOBl. S. 170 ff.). Nach Art. 5 des Gesetzes traten die Änderungen an § 32a Abs. 1 Satz 2 GO und § 27a Abs. 1 Satz 2 KrO am 1. Juni 2023 in Kraft.
- 7 § 32a Abs. 1 Satz 2 GO lautet nunmehr wie folgt:

Die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion beträgt zwei; abweichend hiervon beträgt die

Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion in Gemeindevertretungen mit 31 oder mehr Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern drei.

§ 27a Abs. 1 Satz 2 KrO erhielt folgende Fassung:

Die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion beträgt drei.

III.

- 8 Die Antragstellerin hat am 6. Oktober 2023 einen Antrag nach Art. 51 Abs. 2 Nr. 1 LV, § 3 Nr. 1 LVerfGG (Organstreit) eingereicht. Der Schriftsatz war mit „Entwurf“ überschrieben und elektronisch signiert. Mit Schriftsatz vom 9. Oktober 2023 hat der Prozessbevollmächtigte der Antragstellerin klargestellt, dass die erste Seite seines Antrages vom 6. Oktober 2023 versehentlich und softwarebedingt den Aufdruck „Entwurf“ trage. Es handle sich um die vollständige Endfassung des Antrags; insoweit verwies er darauf, dass alle Anlagen beigefügt waren und der Versand aus dem besonderen elektronischen Anwaltspostfach erfolgt war.
- 9 Die Antragstellerin ist der Ansicht, die Einführung einer Mindestfraktionsgröße von drei Mitgliedern in Gemeindevertretungen ab einer Größe von 31 oder mehr Vertreterinnen und Vertretern und in Kreistagen sei aus mehreren Gründen verfassungswidrig.
- 10 Durch die Neuregelung der Mindestfraktionsgröße sei sie in ihrem Recht aus dem Demokratieprinzip aus Art. 2 Abs. 1 LV verletzt. Dieses sei als identitätsstiftende und -sichernde Grundentscheidung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein nicht nur objektives Strukturprinzip, sondern gewähre im Organstreitverfahren rügbare Rechte. Im schleswig-holsteinischen Verfassungsraum sei die Demokratie eine primär repräsentative Demokratie; auf kommunaler Ebene sei das unmittelbare Repräsentationsorgan des Volkes die Gemeindevertretung bzw. der Kreistag. Diese

erfüllten ihre Repräsentationsfunktion grundsätzlich durch Mitwirkung aller Mitglieder und damit in ihrer Gesamtheit. Mit der Neuregelung seien diese, aus dem Demokratieprinzip abzuleitenden Mitwirkungsrechte aller Mitglieder verletzt.

- 11 Außerdem verletze die Neuregelung den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung, an der die Antragstellerin als politische Partei über die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger mitwirken wolle. Art. 2 Abs. 2 Satz 2, 54 LV garantierten auf kommunaler Ebene die Beteiligung aller gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger am Willensbildungsprozess. Durch die Neuregelung der Fraktionsmindeststärke würden diese in wesentlichen Rechten und damit in ihrer Mitwirkung am Willensbildungsprozess eingeschränkt. Darüber hinaus habe der Landesgesetzgeber keine Verbandskompetenz für die Neuregelung einer Fraktionsmindeststärke, denn im Bereich der Organisationshoheit spreche eine Regelvermutung für eine eigenverantwortliche Tätigkeit der Gemeinde. Es fehle außerdem an hinreichend gewichtigen Gründen, die eine derartige Regelung rechtfertigen könnten. Eine solche Rechtfertigung sei erforderlich, da die Regelung der Fraktionsmindeststärke der inneren Organisation zuzuordnen sei und den Gemeinden und Kreisen keinen Spielraum gebe, auf konkrete Anforderungen vor Ort selbst zu reagieren.
- 12 Ferner verletze die Neuregelung das Recht einer politischen Partei auf Chancengleichheit bei Wahlen (Art. 21 GG) sowie ihr Recht auf Wahlrechtsgleichheit (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) und damit zugleich auch das Demokratieprinzip. Die Einführung der neuen Mindestfraktionsgröße bewirke eine Ungleichbehandlung der Parteien im politischen Wettbewerb sowie der Wähler. Stimmen für Parteien, die weniger als drei Mitglieder in Gemeindevertretungen oder Kreistage entsenden könnten, hätten nicht denselben Erfolgswert, weil dadurch „diese Partei strukturell und in ihren Antragsrechten benachteiligt“ sei. Damit falle die Regelung zur Fraktionsmindestgröße – wie eine klassische Sperrklausel – unter den Anwendungsbereich der Wahlrechtsgrundsätze und sei entsprechend zu prüfen und zu rechtfertigen. Die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretung sei als Rechtfertigung nicht geeignet. Der Antragsgegner habe die von ihm prognostizierte Funktionsunfähigkeit nicht

plausibel überprüft und nicht nachvollziehbar begründet, im Übrigen sei die Neuregelung auch ungeeignet zur Sicherung der Funktionsfähigkeit.

- 13 Die Antragstellerin beantragt,
1. festzustellen, dass der Antragsgegner ihr Recht aus dem Demokratieprinzip, das Recht auf Chancengleichheit und das Recht auf Mitwirkung an der kommunalen Selbstverwaltung dadurch verletzt hat, dass er mit Erlass des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 24.03.2023 (GVOBl. 2023, 170) eine Mindestgröße von drei Mitgliedern für Fraktionen in Gemeindevertretungen ab einer Größe von 31 Vertretern und Kreistagen eingeführt hat,
 2. anzuordnen, dass der Antragstellerin gemäß § 33 Abs. 4 LVerfGG SH die notwendigen Auslagen zu erstatten sind.

IV.

- 14 Der Antragsgegner hält den Antrag für unzulässig.
- 15 Die Antragstellerin sei bereits nicht parteifähig. Ihre Parteifähigkeit ergebe sich insbesondere nicht daraus, dass sie im vorliegenden Verfahren ihr Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG geltend mache. Art. 21 Abs. 1 GG begründe zwar Rechte politischer Parteien, führe jedoch nicht dazu, dass Parteien mit Verfassungsorganen gleichzusetzen wären und damit „andere Beteiligte“ im Sinne von § 3 Nr. 1 bzw. § 35 LVerfGG sein könnten.
- 16 Entgegen der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts und des Landesverfassungsgerichts gehörten politische Parteien nicht zum Staat, sondern zur Sphäre der Gesellschaft. Daher sei es falsch, sie in einem Organstreit im Zusammenhang mit Art. 21 Abs. 1 GG Verfassungsorganen gleichzusetzen.
- 17 Soweit die Antragstellerin darüber hinaus „ihr Recht aus dem Demokratieprinzip“ verletzt sehe und ein „Recht auf Mitwirkung an der kommunalen Selbstverwaltung“

zum Streitgegenstand mache, fehle die Parteifähigkeit auch nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. Nach dieser sei die Parteifähigkeit politischer Parteien im Organstreitverfahren auf die Geltendmachung von Rechten aus Art. 21 Abs. 1 GG beschränkt.

- 18 Die Antragstellerin sei überdies nicht antragsbefugt im Sinne des § 36 LVerfGG, da die Möglichkeit der Verletzung von Rechten der Antragstellerin ausgeschlossen sei.
- 19 Die Anhebung der Fraktionsmindeststärke bewirke keine Ungleichbehandlung derjenigen Parteien im politischen Wettbewerb, die weniger als drei Mitglieder in die Gemeindevertretungen und Kreistage entsenden könnten. Da Parteien in Gemeindevertretungen oder Kreistagen keine Antragsrechte hätten, würden diese durch die Anhebung der Fraktionsmindeststärke auch nicht strukturell und in ihren Antragsrechten benachteiligt.
- 20 Die Antragstellerin verkenne die Reichweite des Rechts auf Chancengleichheit der Parteien. Dieses Recht erstrecke sich auf die gleichberechtigte Mitwirkung an der politischen Willensbildung bis hin zur Mitwirkung an Wahlen, insbesondere durch die Aufstellung von Wahlkandidatinnen bzw. -kandidaten, erfasse aber nicht die Mandatswahrnehmung nach der Wahl. Die Vorschriften, die dann Anwendung fänden, so auch die Regeln zur Fraktionsmindeststärke, beträfen allein die Organisation und Struktur der kommunalen Vertretungsorgane, nicht jedoch die Rechte einer Partei aus Art. 21 Abs. 1 GG.
- 21 Darüber hinaus sei die Tätigkeit des Mandatsträgers nicht dessen Partei zuzurechnen, sondern erfolge ausschließlich im Interesse der betreffenden Gemeinde oder des betreffenden Kreises. Der Mandatsinhaber sei nach § 32 Abs. 1 GO verpflichtet, bei seiner Tätigkeit nach seiner freien, durch das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung zu handeln und zu entscheiden.
- 22 Auch der Erfolgswert von Wählerstimmen werde nicht durch die Mindestfraktionsstärke beeinträchtigt. Dieser Wert erschöpfe sich in der Auswirkung der Stimme auf den Mandatserwerb.

- 23 Schließlich werde auch die Entscheidungsfreiheit des Wählers durch Regeln über die Verfasstheit des zu wählenden Gremiums nicht beeinflusst. Es liege in der Natur der Sache, dass Wahlentscheidungen unabhängig von einer bestimmten Verfasstheit des zu wählenden Gremiums getroffen werden müssten.
- 24 Soweit sich die Antragstellerin eigener Rechte aus dem Demokratieprinzip und der kommunalen Selbstverwaltungsfreiheit berühme, scheidet die Möglichkeit einer Rechtsverletzung ebenfalls aus. Das Demokratieprinzip verleihe politischen Parteien weder subjektive Rechte noch Kompetenzen, die über die Rechte aus Art. 21 Abs. 1 GG hinausgingen. Die Selbstverwaltungsgarantien aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 54 Abs. 1 und 2 LV stünden nicht den politischen Parteien zu, sondern den Gemeinden und Gemeindeverbänden. Ein Recht der Parteien auf „Mitwirkung an der kommunalen Selbstverwaltung“ bestehe nicht.
- 25 Hilfsweise macht der Antragsgegner geltend, der Antrag sei auch unbegründet. Das Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 24. März 2023 sei verfassungsgemäß.
- 26 Der Antragsgegner beantragt,
den Antrag der Antragstellerin als unzulässig zu verwerfen,
hilfsweise, ihn zurückzuweisen.

B.

- 27 Der Antrag ist unzulässig.

I.

- 28 Der Rechtsweg zum Landesverfassungsgericht ist eröffnet. Das Verfahren ist eine Organstreitigkeit nach Art. 51 Abs. 2 Nr. 1 LV, § 3 Nr. 1 und §§ 35 ff. LVerfGG.

II.

- 29 Der Antrag entspricht der Form des § 36 Abs. 2 LVerfGG. Danach ist im Antrag die Bestimmung der Landesverfassung zu bezeichnen, gegen die durch die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung der Antragsgegnerin oder des Antragsgegners verstoßen wird.

- 30 Dem steht nicht entgegen, dass sich die konkreten Vorschriften, die die Antragstellerin verletzt sieht, nicht im beantragten Feststellungsausspruch finden, sondern erst in der Antragsbegründung. Die Formulierung „Antrag“ in § 36 Abs. 2 LVerfGG meint nicht allein den förmlich beantragten gerichtlichen Entscheidungsausspruch; es ist zulässig, den Kreis der als verletzt gerügten Bestimmungen auch aus dem Inhalt der Antragsbegründung zu entnehmen

(vgl. für § 64 Abs. 2 BVerfGG: BVerfG, Urteile vom 18. Dezember 1984 - 2 BvE 13/83 -, BVerfGE 68, 1 ff., juris Rn. 80 und vom 1. Dezember 1954 - 2 BvG 1/54 -, BVerfGE 4, 115 ff., juris Rn. 37 sowie für die entsprechende Bestimmung im Saarl. VerfGHG: VerfGH Saarland, Urteile vom 12. Dezember 2005 - Lv 4/05 -, juris Rn. 21 und vom 3. Dezember 2007 - Lv 12/07 -, juris Rn. 18).

Diese finden sich – soweit die Verletzung der Rechte aus dem Demokratieprinzip, die Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit und des Rechts auf Mitwirkung an der kommunalen Selbstverwaltung geltend gemacht werden – in der Antragsbegründung.

- 31 Zweifelhaft ist, ob auch im Hinblick auf die Rüge der Verletzung der Wahlrechtsgleichheit den Vorgaben des § 36 Abs. 2 LVerfGG Genüge getan ist. Eine Rüge lässt sich zwar der Antragsbegründung entnehmen; die behauptete Rechtsverletzung wird jedoch nicht auf den Verstoß gegen eine landesverfassungsrechtliche Vorschrift, sondern auf einen solchen gegen Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG gestützt. Dies

kann jedoch dahinstehen, da die Antragstellerin insoweit jedenfalls nicht antragsbefugt ist (unten VI. 2. c).

III.

32 Der Antrag wahrt die Frist des § 36 Abs. 3 LVerfGG. Danach muss der Antrag binnen sechs Monaten, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung der Antragstellerin oder dem Antragsteller bekannt geworden ist, gestellt werden.

33 Bei Gesetzen ist für den Beginn der Frist auf deren Verkündung abzustellen. Mit dieser gilt das Gesetz als allgemein bekannt geworden

(vgl. zu § 64 Abs. 3 BVerfGG: BVerfG, Beschlüsse vom 23. Januar 1995 - 2 BvE 6/94 -, BVerfGE 92, 80 ff., juris Rn. 27 und vom 23. August 2005 - 2 BvE 5/05 -, BVerfGE 114, 107 ff., juris Rn. 34; Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 64 Rn. 132 <Januar 2022>; Lenz/Hansel, in: Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2020, § 64 Rn. 38).

Bei Gesetzesänderungen kommt es für den Beginn des Fristlaufs darauf an, ob die Änderung die behauptete Rechtsbeeinträchtigung bewirkt oder zumindest verstärkt hat; in diesem Fall ist der Zeitpunkt der Verkündung des Änderungsgesetzes maßgeblich

(vgl. BVerfG Beschluss vom 23. August 2005 - 2 BvE 5/05 -, a. a. O., juris Rn. 38; Lenz/Hansel, a. a. O., Rn. 39).

34 Die Neuregelung zur Fraktionsmindestgröße, durch die sich die Antragstellerin in ihren Rechten verletzt sieht, wurde durch das Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften eingeführt. Dieses Gesetz ist am 6. April 2023 im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Schleswig-Holstein verkündet worden; die Frist des § 36 Abs. 3 LVerfGG endete deshalb mit Ablauf des 6. Oktober 2023.

- 35 Die Antragstellerin hat die Einlegungsfrist durch den am 6. Oktober 2023 eingereichten Schriftsatz gewahrt. Der Umstand, dass dieser Schriftsatz lediglich als „Entwurf“ gekennzeichnet war, führt nicht zur Unzulässigkeit des Antrags. Die Klarstellung der Antragstellerin, dass es sich bei der Kennzeichnung als „Entwurf“ um ein Versehen gehandelt habe, es tatsächlich aber die endgültige Fassung gewesen sei, erfolgte zwar erst nach Fristablauf. Aus den Gesamtumständen war aber bereits vor Eingang des klarstellenden Schriftsatzes erkennbar, dass es sich bei dem eingereichten Antrag um die vollständige, wissentlich und willentlich in den Rechtsverkehr gebrachte Antragsschrift handelte. Der Vertreter der Antragstellerin hatte den Schriftsatz signiert und über das besondere elektronische Anwaltspostfach eingereicht. Dem Antrag waren ferner die in Bezug genommenen Anlagen beigefügt, und es bestanden auch im Übrigen keine weiteren Anhaltspunkte dafür, dass es sich hierbei nur um eine Entwurfsfassung handelte.

IV.

- 36 Die Antragstellerin ist antragsberechtigt im Sinne des Art. 51 Abs. 2 Nr. 1 LV, § 35 LVerfGG. Danach können Antragstellerin bzw. Antragsteller nur der Landtag, die Landesregierung und andere Beteiligte, die durch die Landesverfassung oder die Geschäftsordnung des Landtages mit eigenen Rechten ausgestattet sind, sein.

Eine Partei kann „andere Beteiligte“ im Sinne dieser Regelung sein (hierzu 1.), wenn sie die Voraussetzungen im Sinne von § 2 Abs. 1 PartG erfüllt (hierzu 2.) und eine Verletzung ihrer Mitwirkungsrechte als Partei geltend macht (hierzu 3.).

- 37 1. Politische Parteien können als „andere Beteiligte“ in einem Organstreitverfahren antragsberechtigt sein, sofern sie das in Art. 21 Abs. 1 GG garantierte Recht in Gestalt der Mitwirkung an der politischen Willensbildung durch die Beteiligung an Parlamentswahlen wahrnehmen, sie in diesem Bereich tätig werden und um Rechte kämpfen, die sich aus ihrer besonderen Funktion im Verfassungsleben ergeben, mithin der verfassungsrechtliche Status der politischen Partei in Rede steht. Dies

entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

(vgl. bereits BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 1954 - 1 PBvU 1/54 -, BVerfGE 4, 27 ff. juris Rn. 16 ff. und später Urteile vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, BVerfGE 120, 82 ff., juris Rn. 78 und vom 22. Februar 2023 - 2 BvE 3/19 -, juris Rn. 121 m. w. N.),

der sich das Landesverfassungsgericht für den schleswig-holsteinischen Verfassungsraum angeschlossen hat

(Beschlüsse vom 15. März 2017 - LVerfG 3/17 -, Rn. 3 und vom 8. Juni 2018 - LVerfG 5/17 -, LVerfGE 29, 231 ff. = SchlHA 2018, 254 ff. = NordÖR 2018, 372 ff. = NVwZ-RR 2018, 673 f., juris Rn. 15, - LVerfG 6/17 -, juris Rn. 15).

Art. 21 Abs. 1 GG, der bestimmt, dass die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, ist insoweit zugleich Bestandteil der Landesverfassung

(Beschlüsse vom 15. März 2017 - LVerfG 2/17 -, LVerfGE 28, 458 ff. = SchlHA 2017, 135 ff., juris Rn. 29 und - LVerfG 3/17 - Rn. 5 und vom 8. Juni 2018 - LVerfG 5/17 -, a. a. O., juris Rn. 16 und - LVerfG 6/17 -, juris Rn. 16).

- 38 2. Die Antragstellerin ist eine Partei im Sinne des Art. 21 GG. Auch für den Geltungsbereich der schleswig-holsteinischen Landesverfassung kann auf den Partei-begriff zurückgegriffen werden, wie ihn der Gesetzgeber in § 2 Abs. 1 PartG konkretisiert hat

(Beschlüsse vom 15. März 2017 - LVerfG 2/17 -, a. a. O., juris Rn. 30 f. und - LVerfG 3/17 -, Rn. 5 und vom 11. März 2022 - LVerfG 3/22 -, juris Rn. 19).

- 39 Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG sind Parteien Vereinigungen von Bürgerinnen und Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten.

Durch die Teilnahme der Antragstellerin an Wahlen auf Landes- und Kommunal-ebene seit ihrer Gründung als Landespartei im Jahr 2008, nachfolgend seit 2012 als Landesverband der Bundespartei *Bundesvereinigung FREIE WÄHLER*, ist der Wille einer längerfristigen Einflussnahme auf die politische Willensbildung hervorgetreten.

40 Auch als Landesverband ist die Antragstellerin antragsberechtigt

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 1957 - 2 BvH 1/56 -, BVerfGE 6, 367 ff., juris Rn. 25; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 21. November 2017 - VerfGH 9/16 -, juris Rn. 37 und Beschluss vom 21. Juni 2022 - 104/20 -, juris Rn. 22).

41 3. Die Antragstellerin macht die Verletzung ihrer verfassungsrechtlich garantierten Mitwirkungsrechte aus Art. 21 Abs. 1 GG geltend. Ob sich die Antragstellerin berechtigterweise auf das von ihr zur Begründung ihres verfassungsrechtlichen Status in Anspruch genommene Recht beruft, ist an dieser Stelle nicht zu prüfen, sondern eine Frage der Antragsbefugnis

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Februar 1982 - 2 BvK 1/81 -, BVerfGE 60, 53 ff., juris Rn. 38 ff.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 16. Dezember 2004 - 5/04 -, juris Rn. 25; Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 63 Rn. 35 ff. <Januar 2022>; Walter, in: Walter/Grünwald, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2020, § 63 Rn. 8, 28).

V.

42 Der Schleswig-Holsteinische Landtag ist geeigneter Antragsgegner im Sinne des Art. 51 Abs. 2 Nr. 1 LV, § 35 LVerfGG.

VI.

43 Es fehlt allerdings an den Voraussetzungen des § 36 Abs. 1 LVerfGG. Danach ist ein Antrag im Organstreitverfahren nur zulässig, wenn die Antragstellerin bzw. der Antragsteller geltend macht, dass sie bzw. er oder das Organ, dem sie bzw. er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung der Antragsgegnerin bzw. des Antragsgegners (hierzu 1.) in ihren bzw. seinen ihr bzw. ihm durch die Landesverfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist (hierzu 2.).

44 1. Als rechtserhebliche Maßnahme, die im Organstreitverfahren angegriffen werden kann, kommt auch der Erlass eines Gesetzes in Betracht

(vgl. Urteile vom 30. September 2013 - LVerfG 13/12 -, LVerfGE 24, 512 ff. = SchlHA 2013, 465 ff. = NordÖR 2014, 20 ff. = NVwZ-RR 2014, 3 ff. = KommJur 2014, 137 ff., juris Rn. 34 und vom 25. März 2022 - LVerfG 4/21 -, LVerfGE 33, 571 ff. = JuS 2022, 562, juris Rn. 62; Beschluss vom 29. Oktober 2021 - LVerfG 3/21 -, juris Rn. 39; vgl. für § 64 Abs. 1 BVerfGG: BVerfG, Beschluss vom 20. Juni 2023 - 2 BvE 1/17 -, juris Rn. 28 m. w. N.).

Die Antragstellerin rügt mit ihrem Antrag Änderungen in der Gemeinde- und Kreisordnung durch das Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften, durch die die Fraktionsmindestgröße in größeren Gemeinden und in Kreisen auf drei angehoben wurde, und damit den Erlass eines Gesetzes.

45 2. Die Antragstellerin ist allerdings im konkreten Fall nicht antragsbefugt. Eine Verletzung oder unmittelbare Gefährdung der durch die Landesverfassung übertragenen Rechte kommt nicht in Betracht.

Maßstab für die Feststellung der Antragsbefugnis ist die Funktion des Organstreitverfahrens (hierzu a). Gemessen daran sind die geltend gemachten Beeinträchtigungen – Verletzung von demokratischen Mitwirkungsbefugnissen (hierzu b), Verletzung des Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung (hierzu c) sowie Verletzung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien bei Wahlen und der

Gleichheit der Wahl (hierzu d) – bereits nicht hinreichend dargelegt bzw. erscheinen von vornherein ausgeschlossen.

46 a) Das Organstreitverfahren ist ein kontradiktorisches Verfahren

(Beschluss vom 21. September 2017 - LVerfG 4/17 -, SchlHA 2017, 417 f. = NordÖR 2017, 540 f., juris Rn. 5).

Es dient der Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht hingegen der Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit von Maßnahmen eines Verfassungsorgans beziehungsweise Organteils

(Beschlüsse vom 24. Juni 2022 - LVerfG 2/22 -, LVerfGE 33, 598 ff. = SchlHA 2022, 336 ff. = NordÖR 2022, 403 ff., juris Rn. 55 und vom 8. Juni 2018 - LVerfG 5/17 -, a. a. O., juris Rn. 21 und - LVerfG 6/17 -, juris Rn. 21; vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 - 2 BvE 3/19 -, juris Rn. 130; Beschlüsse vom 11. Dezember 2018 - 2 BvE 1/18 -, BVerfGE 150, 194 ff., juris Rn. 18 und vom 20. Juni 2023 - 2 BvE 1/17 -, juris Rn. 26 jeweils m. w. N.).

Kern des Organstreitverfahrens ist auf Seiten der Antragstellerin bzw. des Antragstellers die Durchsetzung eigener Rechte. Der Organstreit eröffnet daher nicht die Möglichkeit einer objektiven Beanstandungsklage. Für eine allgemeine, von eigenen Rechten der Antragstellerin bzw. des Antragstellers losgelöste abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einer angegriffenen Maßnahme ist im Organstreitverfahren kein Raum

(BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 - 2 BvE 3/19 -, juris Rn. 130; Beschlüsse vom 11. Dezember 2018 - 2 BvE 1/18 -, a. a. O., juris Rn. 18 und vom 20. Juni 2023 - 2 BvE 1/17 -, juris Rn. 26 jeweils m. w. N.).

47 Eine Antragstellerin bzw. ein Antragsteller muss daher hinreichende Tatsachen vortragen, die eine entsprechende Rechtsverletzung durch den Antragsgegner möglich erscheinen lassen

(Urteile vom 17. Mai 2017 - LVerfG 1/17 -, LVerfGE 28, 469 ff. = SchlHA 2017, 213 ff. = NordÖR 2017, 378 ff. = NVwZ-RR 2017, 593 ff., juris Rn. 28, vom 29. August 2019 - LVerfG 1/19 -, LVerfGE 30, 445 ff. = SchlHA 2019, 347 ff. = NordÖR 2019, 467 ff., juris Rn. 34 und vom 25. März 2022 - LVerfG 4/21 -, a. a. O., juris Rn. 74, Beschluss vom 24. Juni 2022 - LVerfG 2/22 -, a. a. O., juris Rn. 60).

- 48 b) Soweit die Antragstellerin die Verletzung von demokratischen Mitwirkungsbefugnissen auf Kreis- und Gemeindeebene rügt, macht sie nicht die Verletzung eigener, ihr durch die Landesverfassung in Art. 2 Abs. 1 LV übertragener Rechte geltend. Sie beruft sich vielmehr auf Rechte Dritter, namentlich solche der Gemeindevertreterinnen und -vertreter bzw. der Kreistagsabgeordneten.
- 49 Die Regelung der Fraktionsmindestgröße betrifft das Organschaftsrecht der Gemeindevertretungen und Kreistage sowie die dortige Ausgestaltung der Mitwirkungsbefugnisse ihrer Mitglieder, nicht hingegen die Rechte der sie tragenden politischen Kräfte, mit deren Unterstützung sie gewählt worden sind
(vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 16. Dezember 2004 - 5/04 -, juris Rn. 37).
- Die Antragstellerin begehrt damit eine von ihren eigenen Rechten als Partei losgelöste Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einer gesetzlichen Regelung. Dafür ist im Organstreitverfahren kein Raum.
- 50 c) Entsprechendes gilt im Hinblick auf die Rüge einer Verletzung des Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung (Art. 2 Abs. 2 Satz 2, 54 Abs. 1 und 2 LV), insbesondere einer fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Antragsgegners. Das in Art. 54 Abs. 1 und 2 LV gewährleistete Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt nicht den verfassungsrechtlichen Status der Antragstellerin als politischer Partei. Die Antragstellerin erstrebt also insoweit eine abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung zur Fraktionsmindestgröße am Maßstab eines Rechts, das ihr nicht zusteht. Das ist im Organstreit unzulässig.
- 51 d) Soweit die Antragstellerin die Verletzung ihres statusmäßigen Rechts auf Chancengleichheit bei Wahlen (hierzu aa) und auf Wahlrechtsgleichheit (hierzu bb) geltend macht, ist eine Verletzung von vornherein ausgeschlossen (hierzu cc).
- 52 aa) Zu den statusmäßigen Rechten politischer Parteien gehört das Recht auf Chancengleichheit

(vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, a. a. O., juris Rn. 85).

53 Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien ist durch Art. 4 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich verbürgt

(vgl. Urteil vom 13. September 2013 - LVerfG 9/12 -, LVerfGE 24, 467 ff. = SchIHA 2013, 396 ff. = NordÖR 2013, 461 ff., juris Rn. 80 für den wortgleichen Art. 3 Abs. 1 LV a. F.)

und hängt eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren

(BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, BVerfGE 120, 82 ff. juris Rn. 104).

54 Inhaltlich verlangt dieser Grundsatz jedenfalls, dass jeder Partei, jeder Wählergruppe und ihren Wahlbewerbern grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden

(vgl. Urteil vom 13. September 2013 - LVerfG 9/12 -, a. a. O., juris Rn. 81 m. w. N.; BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, a. a. O. Rn. 103).

55 bb) Auch das Recht auf Gleichheit der Wahl gehört zu den statusmäßigen Rechten politischer Parteien

(vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, a. a. O., juris Rn. 85; VerfGH Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16 -, juris Rn. 38).

56 Die Wahlgrundsätze und damit auch die Gleichheit der Wahl sind in Art. 4 Abs. 1 LV normiert und stimmen mit denen des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG überein; auf sie ist das Land nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichtet

(Beschluss vom 29. Oktober 2018 - LVerfG 7/17 -, LVerfGE 29, 239 ff. = SchIHA 2018, 461 ff. = NordÖR 2018, 525 ff., juris Rn. 45).

- 57 Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl sichert die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger und gebietet, dass diese das aktive und passive Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können. Historisch betrachtet verbietet er für das aktive Wahlrecht eine unterschiedliche Gewichtung der Stimmen etwa nach Vermögensverhältnissen, Klassenzugehörigkeit, Bildung, Religion oder Geschlecht. Heute ist dieser Grundsatz im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen. Daraus folgt für das Wahlrecht, dass die Stimme einer bzw. eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche Erfolgchance haben muss. Alle Stimmen sollen den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben

(Urteil vom 30. August 2010 - LVerfG 1/10 - Rn. 91, LVerfGE 21, 434 ff. = SchlHA 2010, 276 ff. = NordÖR 2010, 401 ff. = JZ 2011, 254 ff., juris Rn. 96 m. w. N.).

Bei der Verhältniswahl muss jeder Stimme über die gleiche Erfolgchance hinaus auch der gleiche Erfolgswert zukommen

(vgl. Urteil vom 30. August 2010 - LVerfG 1/10 - Rn. 94, a. a. O., juris Rn. 99 m. w. N.).

- 58 cc) Eine Verletzung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien und des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl ist von vornherein nicht ersichtlich.

Die zeitlich erst nach der Wahl zum Tragen kommenden Bestimmungen zur Fraktionsgröße können keine Auswirkungen auf den Zähl- oder Erfolgswert der Wählerstimmen bei der Wahl entfalten oder die Verteilung der Sitze in den Gemeindevertretungen und Kreistagen nachteilig beeinflussen. Darin unterscheiden sie sich – entgegen der Auffassung der Antragstellerin – von Sperrklauseln, die eine Ungleichgewichtung von Wählerstimmen bewirken

(vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, a. a. O., juris Rn. 106).

- 59 Bei der Regelung der Fraktionsmindestgröße geht es um die gesetzliche Ausgestaltung des bereits erreichten Mandatsstatus

(vgl. VerfG Brandenburg, Beschlüsse vom 16. Oktober 2008 - 46/08 -, juris Rn. 25, und vom 20. November 2008 - 52/08 -, juris Rn. 3).

Die Regelung bezieht sich also auf die institutionelle Staatlichkeit und damit nicht auf die politische Willensbildung des Volkes

(LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 16. Dezember 2004 - 5/04 -, juris Rn. 29).

- 60 Die Wahlrechtsgrundsätze betreffen weder die Stellung der kommunalen Vertreterinnen und Vertreter noch den Status von Gruppen von Vertreterinnen und Vertretern derselben Partei oder Liste. Der Anwendungsbereich der in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 4 Abs. 1 LV vorgegebenen Wahlrechtsgrundsätze ist auf die Wahl und den Wahlvorgang beschränkt. Hierauf bezieht sich der Grundsatz der Chancengleichheit. Die Festsetzung von Fraktionsmindestgrößen ist deshalb weder am Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit noch am Grundsatz der Chancengleichheit, sondern am Grundsatz der gleichen Mitwirkungsbefugnis der kommunalen Vertreterinnen und Vertreter zu messen

(vgl. BVerfG, Urteil vom 16. Juli 1991 - 2 BvE 1/91 -, BVerfGE 84, 304, juris Rn. 105 f.; Beschluss vom 17. September 1997 - 2 BvE 4/95 -, BVerfGE 96, 264, juris Rn. 64 <jeweils ausdrücklich zur Fraktionsmindestgröße>; BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 -, juris Rn. 18; a. A. möglicherweise Schmidt-Jortzig, Landtags-Umdruck 20/578, S. 3 und Niederschrift Innen- und Rechtsausschuss, 20. Wahlperiode – 18. Sitzung am 1. März 2023, S. 19 f.).

- 61 Vor diesem Hintergrund verfolgt die Antragstellerin mit ihrem Antrag erkennbar nicht das Ziel einer Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, sondern stellt die Verfassungsmäßigkeit der vom Antragsgegner beschlossenen Gesetzesänderung abstrakt zur Prüfung. Es handelt sich um eine objektive Beanstandungsklage, die die Antragstellerin in das Gewand eines Organstreits zu kleiden sucht

(so in einer vergleichbaren Konstellation: BVerfG, Beschluss vom 20. Juni 2023 - 2 BvE 1/17 -, juris Rn. 38).

- 62 Eine Partei kann in einem Organstreit – wie bereits unter a) ausgeführt – nicht die Rechte der kommunalen Vertreterinnen und Vertreter rügen; die Rechte der Mitglieder in den kommunalen Vertretungen sind nicht die Rechte einer Partei. Daher liegt auch keine „strukturelle Benachteiligung“ einer Partei vor.

C.

63 Das Verfahren ist kostenfrei (§ 33 Abs. 1 LVerfGG). Die Auslagen der Antragstellerin werden nicht erstattet (vgl. § 33 Abs. 4 LVerfGG).

Eine Entscheidung über die Vollstreckung entfällt (§ 34 LVerfGG).

Brüning

Fuchsloch

Matz-Lück

Rose

Schneider

Theis

Wudtke