

Leitsätze:

Die abschlägige Bescheidung einer Petition, mit der eine politische Partei die Änderung einer wahlrechtlichen Bestimmung erstrebt, berührt nicht ihren verfassungsrechtlichen Status. Sie vermittelt daher nicht die Befugnis zur Durchführung eines Organstreitverfahrens.

VerfGH NRW, Beschluss vom 23. Juli 2002 - VerfGH 2/01 -

- VerfGH 2/01 -

B e s c h l u s s

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

Antragstellers,

- Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

den Landtag Nordrhein-Westfalen

Antragsgegner,

wegen des landeswahlrechtlichen Erfordernisses von Unterstützungsunterschriften
für Kreiswahlvorschläge

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs

Dr. B e r t r a m s ,

Präsident des Oberlandesgerichts

Dr. L ü n t e r b u s c h ,

Präsident des Oberlandesgerichts

D e b u s m a n n ,

Professor Dr. S c h l i n k ,

Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht P o t t m e y e r ,

Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. B r o s s o k und

Professor Dr. T e t t i n g e r

am 23. Juli 2002

gemäß § 19 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14. Dezember 1989 (GV NRW S. 708) - VerfGHG -

beschlossen:

Der Antrag wird als unzulässig verworfen.

Gründe:

I.

Der Antragsteller ist der am 1. März 1997 gegründete nordrhein-westfälische Landesverband der Partei Er wendet sich im Organstreitverfahren dagegen, dass der Antragsgegner es unterlassen hat, die Kreiswahlvorschläge solcher Parteien, die eine von mindestens 1.000 Wahlberechtigten unterzeichnete Landesreserveliste eingereicht haben, von dem in § 19 Abs. 2 Satz 3 des Landeswahlgesetzes normierten Erfordernis der Beibringung von mindestens 100 Unterstützungsunterschriften auszunehmen. Hilfsweise rügt er das Unterbleiben einer verfassungsrechtlichen Überprüfung der Vorschrift.

1. a) Das Gesetz über die Wahl zum Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen (Landeswahlgesetz) - LWahlG - in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. August 1993 (GV. NRW. S. 516), geändert durch Gesetz vom 23. März 1999 (GV. NRW. S. 66), verbindet die relative Mehrheitswahl im Wahlkreis mit einem Verhältnisausgleich im Wahlgebiet für die mit Landesreservelisten vertretenen politischen Parteien.

Das Land wird durch Gesetz in 151 Wahlkreise eingeteilt (§ 13 Abs. 1 LWahlG). In jedem Wahlkreis wird ein Abgeordneter mit relativer Mehrheit der Stimmen direkt gewählt (§ 14 Abs. 1, § 32 Abs. 1 LWahlG). Die Wahl erfolgt auf der Grundlage von Kreiswahlvorschlägen, die den in § 19 LWahlG normierten Anforderungen genügen müssen. § 19 Abs. 2 Satz 3 Hs. 1 LWahlG bestimmt:

"Die Wahlvorschläge von Parteien, die nicht im Landtag oder im Deutschen Bundestag aufgrund eines Wahlvorschlages aus dem Land ununterbrochen seit deren letzter Wahl vertreten sind, müssen (...) von mindestens 100 Wahlberechtigten des Wahlkreises persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein; ..."

Zu den in den Wahlkreisen gewählten Abgeordneten treten nach Verhältniswahlgrundsätzen weitere Abgeordnete aus Landesreservelisten, wobei eine Gesamtzahl von 201 Sitzen zugrundegelegt wird (§ 14 Abs. 2, § 33 Abs. 3 Satz 1 LWahlG). Landesreservelisten können nur von Parteien eingereicht werden (§ 20 Abs. 1 Satz 1 LWahlG). Diesbezüglich regelt § 20 Abs. 1 Satz 3 LWahlG:

"Die Landesreserveliste von Parteien, die nicht im Landtag oder im Deutschen Bundestag aufgrund eines Wahlvorschlages aus dem Land ununterbrochen seit deren letzter Wahl vertreten sind, muss (...) von mindestens 1.000 Wahlberechtigten des Landes persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein."

Die Stimmen, die auf die von einer Partei aufgestellten Bewerber um ein Direktmandat entfallen, schlagen zugleich für die Reserveliste dieser Partei zu Buche; die Ergänzung durch Listenmandate erfolgt nach Maßgabe der landesweiten Stimmenanteile der Parteilisten (§ 33 Abs. 2 bis 5 LWahlG). Das geschieht in der Weise, dass die Parteien, die weniger Sitze in den Wahlkreisen errungen haben, als ihre Sitzzahl nach dem Verhältnisausgleich beträgt, die fehlenden Sitze aus der Reserveliste erhalten. Erringt eine Partei mehr Direktmandate, als ihr nach der auf ihre Liste entfallenden Stimmenzahl zustehen, so wird die Zahl von regulär 201 Sitzen so weit erhöht, dass die Sitzanteile der Parteien ihren Stimmenanteilen entsprechen (§ 33 Abs. 4 Satz 2 LWahlG). Parteien mit weniger als 5 v.H. der Gesamtstimmenzahl bleiben beim Verhältnisausgleich unberücksichtigt (§ 33 Abs. 2 Sätze 2 und 3 LWahlG).

b) Die Regelungen über die Notwendigkeit von Unterstützungsunterschriften für Kreiswahlvorschläge und Landesreservelisten (§ 19 Abs. 2 Satz 3, § 20 Abs. 1 Satz 3 LWahlG) haben ihre heutige Gestalt durch das Wahlrechtsänderungsgesetz vom 8. Juni 1993 (GV. NRW. S. 300) gefunden. Zuvor bestand die Notwendigkeit für alle Parteien, die in der laufenden Wahlperiode nicht ununterbrochen mit mindestens drei Abgeordneten im Landtag vertreten waren. Die entsprechenden ursprünglichen Regelungen der §§ 20 Abs. 2 Satz 3 und 21 Abs. 1 Satz 3 LWahlG in der Fassung

der Bekanntmachung vom 26. März 1954 (GV. NRW. S. 88) waren Gegenstand einer - erfolglosen - Verfassungsbeschwerde; das Bundesverfassungsgericht stellte in seinem Urteil vom 3. Juni 1954 – 1 BvR .../. - (BVerfGE ., ..., ... ff.) fest, dass das Erfordernis von 100 Unterschriften für Kreiswahlvorschläge bei der damaligen Ausgestaltung des Wahlsystems in Nordrhein-Westfalen nicht die Grenze des nach Art. 3 GG Zulässigen überschreite.

2. Am 9. Mai 2000 richtete der Antragsteller eine Petition an den Antragsgegner mit der Anregung, § 19 Abs. 2 Satz 3 LWahlG dahin zu ändern, dass Unterstützungsunterschriften nicht erforderlich sind für Kreiswahlvorschläge von Parteien, die eine den Anforderungen des § 20 Abs. 1 Satz 3 LWahlG genügende Landesreserveliste eingereicht haben. Alternativ schlug er die Einführung einer Zweitstimme vor. Der Petitionsausschuss des Antragsgegners beschloss in seiner Sitzung vom 29. August 2000, dass er die Auffassung des Antragstellers, das geltende Recht verletze den Grundsatz der Chancengleichheit, nicht teile. Von diesem Beschluss wurde der Antragsteller mit Schreiben vom 7. September 2000 in Kenntnis gesetzt. Dem Schreiben war eine die Petition betreffende Stellungnahme des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 19. Juli 2000 beigelegt.

3. Der Antragsteller hat am 12. Januar 2001 das vorliegende Organstreitverfahren eingeleitet.

a) Er beantragt

festzustellen, dass der Antragsgegner die Rechte des Antragstellers auf Gleichheit der Wahl und auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb dadurch verletzt hat, dass er es unterlassen hat, in § 19 Abs. 2 Satz 3 LWahlG eine Ausnahme für die Bewerber solcher Parteien vorzusehen, die eine den Anforderungen des § 20 Abs. 1 Satz 3 LWahlG genügende Landesreserveliste eingereicht haben,

hilfsweise

festzustellen, dass der Antragsgegner die vorgenannten Rechte des Antragstellers dadurch verletzt hat, dass er § 19 Abs. 2 Satz 3 LWahlG nicht erneut verfassungsrechtlich überprüft hat.

Er macht geltend:

Der Antrag sei zulässig. Er - der Antragsteller - sei antragsbefugt, da nicht von vornherein ausgeschlossen sei, dass seine Rechte auf Gleichheit der Wahl und auf Chancengleichheit eine Pflicht des Antragsgegners zur Änderung von § 19 Abs. 2 Satz 3 LWahlG ausgelöst hätten. Die Frist des § 44 Abs. 3 VerfGHG sei eingehalten, da der Antrag innerhalb von sechs Monaten nach Bekanntgabe der abschlägigen Petitionsentscheidung gestellt worden sei. Dieser Zeitpunkt sei für den Fristbeginn maßgeblich, da die Petition die generelle Pflicht des Antragsgegners zur Überprüfung der Wahlrechtsnormen aktualisiert habe.

Der Antrag sei auch begründet. Die in § 19 Abs. 2 Satz 3 LWahlG getroffene Regelung beinhalte eine verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung kleiner Parteien. Sie beeinträchtige den Antragsteller nicht nur bei der Wahl selbst, sondern auch bei deren Vorbereitung. Diese Beeinträchtigung sei vor dem Hintergrund der 5-v.H.-Sperrklausel und des Fehlens einer Zweitstimme von erheblichem Gewicht.

Wahlrechtsbezogene Differenzierungen setzten einen besonderen rechtfertigenden, zwingenden Grund voraus. Hieran fehle es, soweit das Unterschriftenerfordernis die Wahlvorschläge solcher Parteien betreffe, die eine den Anforderungen von § 20 Abs. 1 Satz 3 LWahlG genügende Landesreserveliste eingereicht hätten. Die Ernsthaftigkeit derartiger Wahlvorschläge sei bereits dadurch gesichert, dass die Landesreserveliste von mindestens 1.000 Wahlberechtigten unterzeichnet sei. Das zusätzliche Unterschriftenquorum für Kreiswahlvorschläge sei weder geeignet, eine Stimmenzersplitterung zu verhindern, noch lasse es sich durch das Anliegen rechtfertigen, die Wählerinnen und Wähler vor einer "Vergeudung" ihrer Stimmen zu schützen. Es werde schließlich auch nicht durch die Ausgestaltung des nordrhein-westfälischen Wahlsystems legitimiert. Die dahingehende Argumentation des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 3, 383, 394 ff.) sei aufgrund zwischenzeitlicher Wahlrechtsänderungen überholt. Sie habe auf die das Wahlsystem seinerzeit prägende stärkere Betonung des Mehrheitsprinzips in den Wahlkreisen gegenüber dem Verhältnisprinzip der Landeslisten abgestellt. Heute habe das Landeswahlrecht in Nord-

rhein-Westfalen infolge der Einführung von Ausgleichsmandaten den Charakter eines Verhältniswahlsystems angenommen.

b) Der Antragsgegner beantragt,

die Anträge zurückzuweisen.

Er macht geltend:

Die Anträge seien unzulässig. Eine im Organstreitverfahren rügefähige Unterlassung des Gesetzgebers sei nicht dargetan. Sie setze voraus, dass er eindeutig erkennbar der geltend gemachten Handlungspflicht nicht nachkommen werde. Dies müsse sich aus einem objektiv fassbaren, hinreichend deutlichen Verhalten ergeben. Die abschlägige Bescheidung der Petition des Antragstellers könne nicht als Ausdruck eines gesetzgeberischen Unterlassens gewertet werden. Denn zum einen werde die Rechtssicherheit gefährdet, wenn die Ausschlussfrist des § 44 Abs. 3 VerfGHG jederzeit durch Herbeiführung einer negativen Petitionsentscheidung wieder in Lauf gesetzt werden könne. Zum anderen werde der Antragsgegner im Petitionsverfahren nicht in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber, sondern als Adressat von "Bitten oder Beschwerden" im Sinne von Art. 4 Abs. 1 LV NRW, Art. 17 GG tätig. In dieser Funktion habe er nicht die Kompetenz zur Änderung oder Überprüfung von Gesetzen.

Die Anträge seien im Übrigen auch unbegründet. Insoweit werde auf die Stellungnahme des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 19. Juli 2000 Bezug genommen.

c) Die Landesregierung hatte Gelegenheit zur Äußerung. Sie hat hiervon keinen Gebrauch gemacht.

II.

Der Haupt- und der Hilfsantrag sind unzulässig.

Der Antragsteller kann als Landesverband einer politischen Partei zwar Beteiligter eines Organstreitverfahrens nach Art. 75 Nr. 2 LV, § 12 Nr. 5, §§ 43 ff. VerfGHG sein

(vgl. VerfGH NRW, OVGE 44, 301, 303; NWVBl. 1999, 383, 383; NWVBl. 2001, 467, 468). Seine Antragsbefugnis ist allerdings beschränkt auf die Geltendmachung einer spezifisch organschaftlichen Rechtsbetroffenheit (1.). Soweit diese vorliegt, sind die Anträge verfristet (2.).

1. Nach § 44 Abs. 1 VerfGHG ist ein Antragsteller antragsbefugt, wenn er geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Den Antragsteller trifft hierbei eine Substanziierungspflicht. Er hat näher darzulegen, in welcher Maßnahme oder Unterlassung er den Verfassungsverstoß erblickt (§ 44 Abs. 2 VerfGHG); sein Sachvortrag muss außerdem eine Verletzung oder Gefährdung des ihm verfassungsrechtlich eingeräumten Rechtsstatus als möglich erscheinen lassen (vgl. VerfGH NRW, OVGE 44, 301, 304; NWVBl. 2001, 467, 469; ebenso zum bundesrechtlichen Organstreit: BVerfGE 2, 347, 366; 70, 324, 350).

Hiernach ist der Antragsteller zwar befugt, im Wege des Organstreits eine gesetzgeberische Untätigkeit des Antragsgegners auf wahlrechtlichem Gebiet zu beanstanden (a), er kann eine Pflicht des Gesetzgebers zum Tätigwerden aber nicht durch Einlegung einer Petition auslösen (b).

a) Soweit der Antragsteller geltend macht, der Antragsgegner sei der ihm als Gesetzgeber obliegenden Pflicht zur Überprüfung oder sogar Änderung von § 19 Abs. 2 Satz 3 LWahlG nicht nachgekommen, erscheint eine Verletzung seiner Rechte auf Gleichheit der Wahl und auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb möglich.

Die genannten Rechte stehen dem Antragsteller zu. Sie sind Bestandteil des verfassungsrechtlichen Status politischer Parteien. Die Wahlrechtsgleichheit gründet in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, dessen Geltung als Landesverfassungsrecht Art. 1 Abs. 1 LV NRW vermittelt, und ist zudem Ausprägung des durch Art. 2 LV NRW gewährleisteten Demokratieprinzips. Das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb ergibt sich aus Art. 21 GG, dessen Grundsätze als Landesverfassungsrecht auch in Nordrhein-Westfalen gelten (vgl. VerfGH NRW, OVGE 43, 205, 214; NWVBl. 1994, 453, 454; NWVBl. 1999, 383, jeweils m.w.N.).

Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass den Antragsgegner infolge einer Veränderung der Umstände eine bislang nicht erfüllte Pflicht zur Überprüfung oder sogar zur Änderung von § 19 Abs. 2 Satz 3 LWahlG trifft. Gesetzliche Bestimmungen, die auf bestimmte Verhältnisse bezogen sind, hat der Gesetzgeber unter Kontrolle zu halten (vgl. VerFGH NRW, OVGE 44, 301, 310; NWVBl. 1999, 383, 384; NWVBl. 2001, 467, 470; BVerfGE 1, 208, 259; 82, 322, 338; jeweils betreffend wahlrechtliche Sperrklauseln). Auch die in Rede stehende wahlrechtliche Zulassungsbeschränkung könnte eine derartige Bestimmung sein, deren Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Wahl- und der Chancengleichheit sich nicht ein für alle Mal abstrakt, sondern nur jeweils situationsbezogen beurteilen lässt. Ihre verfassungsrechtliche Legitimation könnte - wie vom Antragsteller geltend gemacht - im Hinblick auf die Einführung der Ausgleichsmandatsregelung überprüfungsbedürftig geworden sein. Denn hierdurch könnte die ursprüngliche Rechtfertigung des Unterschriftenquorums mit der "stärkeren Betonung des Mehrheitsprinzips" (BVerfGE 3, 383, 396) obsolet geworden sein, da die Ausgleichsmandate erklärtermaßen dem Zweck dienen, "die Verrechnung der von einzelnen Parteien in den Wahlkreisen errungenen Mehrsitze (...) den Grundsätzen eines vollkommenen Verhältniswahlrechts (anzupassen)" (vgl. die Begründung des Gesetzesentwurfs der FDP-Fraktion vom 10. Oktober 1957, LT NRW-Drs. 3/595, S. 3).

Die Nichterfüllung einer gesetzgeberischen Überprüfungs- oder Änderungspflicht ist mit der Organklage angreifbar (VerFGH NRW, OVGE 44, 301, 305 f.; NWVBl. 2001, 467, 470; offen lassend für den bundesrechtlichen Organstreit: BVerfGE 92, 80, 87; 103, 164, 170).

b) Eine Überprüfungs- oder Änderungspflicht des Gesetzgebers gegenüber dem Antragsteller kann dieser aber nicht durch Einlegung einer Petition auslösen. Im Petitionsverfahren kommt eine Verletzung organschaftlicher Rechte des Antragstellers von vornherein nicht in Betracht. Denn die abschlägige Bescheidung einer Petition, mit der eine politische Partei die Änderung einer wahlrechtlichen Bestimmung erstrebt, berührt nicht ihren verfassungsrechtlichen Status. Mit der Einlegung der Petition hat der Antragsteller nicht als Verfassungsorgan gehandelt, sondern von dem "jedermann" – mithin auch ihm als gesellschaftlicher Gruppierung - zustehenden

Recht Gebrauch gemacht, sich mit "Bitten und Beschwerden" an die Volksvertretung zu wenden (Art. 17 GG, Art. 4 Abs. 1 LV NRW). Zwar bezieht sich die Bitte hier auf die Überprüfung und Änderung einer Wahlrechtsvorschrift, mithin einer Norm, welche die verfassungsrechtlich gewährleistete Mitwirkung des Antragstellers an der politischen Willensbildung des Volkes regelt. Dieser thematische Bezug des Petitions auf den verfassungsrechtlichen Status des Antragstellers verleiht jedoch der Petitionseinlegung als solcher nicht den Charakter organschaftlichen Handelns. Dementsprechend begründet die abschlägige Bescheidung der Petition auch keine organschaftliche Rechtsbetroffenheit auf Seiten des Antragstellers und vermittelt nicht die Befugnis zur Durchführung eines Organstreitverfahrens.

2. Andere Ereignisse, die eine Überprüfungs- oder Änderungspflicht des Gesetzgebers gegenüber dem Antragsteller ausgelöst haben könnten, liegen zu lange zurück, als dass der Antragsteller die Antragsfrist von sechs Monaten ab Kenntnis gewahrt hätte. Die Änderung des Wahlsystems vom 8. Februar 1958, durch die das Mehrheitsprinzip, auf dessen tragende Bedeutung das Bundesverfassungsgericht bei seiner Rechtfertigung des Unterschriftenquorums für Kreiswahlvorschläge seinerzeit abgestellt hatte, hinter das Verhältnismäßigkeitsprinzip zurücktrat, und die Änderung vom 8. Juni 1993, durch die die Voraussetzungen für die Beibringung der Unterstützungsunterschriften neu gefasst wurden, sind dem Antragsteller mit seiner Gründung am 1. März 1997, spätestens aber mit seiner Teilnahme an der Wahl vom 14. Mai 2000 bekannt geworden. Das Organstreitverfahren hat er jedoch erst am 12. Januar 2001 eingeleitet.

Dr. Bertrams

Dr. Lünterbusch

Debusmann

Prof. Dr. Schlink

Pottmeyer

Dr. Brossok

Prof. Dr. Tettinger