

Leitsätze:

1. § 15a Abs. 1 KWahlG, wonach Wählergruppen, die nach § 2 Abs. 1 WählGTranspG einer Pflicht zur Rechenschaftslegung unterliegen, einen Wahlvorschlag nur einreichen können, wenn sie ihm die Bescheinigungen beifügen, die ihnen der Präsident des Landtags nach § 4 Abs. 2 WählGTranspG über die Vorlage ihrer Rechenschaftsberichte für die letzten zwei abgeschlossenen Rechnungsjahre erteilt hat, verletzt diese Wählergruppen in ihrem Recht aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 9 Abs. 1 GG und ist nichtig.
2. Die in § 2 Abs. 1 WählGTranspG geregelte Pflicht von Wählergruppen zur Rechenschaftslegung verstößt weder gegen den Grundsatz der gleichen Wahl noch gegen das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb.
3. Es bleibt offen, ob der Verfassungsgerichtshof ein Landesgesetz vermittelt über die Gliedstaatsklausel des Art. 1 Abs. 1 LV am Maßstab der grundgesetzlichen Kompetenzregelungen messen darf.
4. § 3 Abs. 1 WählGTranspG bewirkt keine verfassungswidrige Benachteiligung von Wählergruppen gegenüber Parteien.

VerfGH NRW, Beschluss vom 6. Mai 2025 – VerfGH 30/23.VB-2

B e s c h l u s s

In dem Verfahren über
die Verfassungsbeschwerde

der N. W. G. – N., c/o Y. D., V.-straße 10, N01 X.,

Beschwerdeführerin,

gegen Art. 1 und Art. 2 des Gesetzes über die Transparenz der Finanzierung kommunaler Wählergruppen und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 25. März 2022 (GV. NRW. S. 412) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlbezogener Vorschriften vom 5. Juli 2024 (GV. NRW. S. 444)

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 6. Mai 2025

durch die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs

Präsidentin Prof. Dr. D a u n e r - L i e b ,

Vizepräsident Prof. Dr. H e u s c h ,

Dr. G i l b e r g ,

Prof. Dr. G r z e s z i c k ,

Dr. N e d d e n - B o e g e r ,

Dr. R ö h l und

Prof. Dr. W i e l a n d

beschlossen:

§ 15a Absatz 1 des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlbezogener Vorschriften vom 5. Juli 2024 (GV. NRW. S. 444) verstößt gegen Artikel 4 Absatz 1 der Landesverfassung in Verbindung mit Artikel 9 Absatz 1 des Grundgesetzes und ist nichtig.

Im Übrigen wird die Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat der Beschwerdeführerin die Hälfte ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

I.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die durch Artikel 1 und 2 des am 14. April 2022 verkündeten und am 15. April 2022 in Kraft getretenen Gesetzes über die Transparenz der Finanzierung kommunaler Wählergruppen und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften (GV. NRW. S. 412) eingeführten Rechenschafts- und Berichtspflichten kommunaler Wählergruppen und die an deren Nichterfüllung geknüpften Rechtsfolgen.

1. Artikel 1 und 2 des genannten Gesetzes haben folgenden Wortlaut:

**Gesetz über die Transparenz der Finanzierung
kommunaler Wählergruppen und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften
Vom 25. März 2022**

**Artikel 1
Gesetz über die Transparenz der Finanzierung
kommunaler Wählergruppen (Wählergruppentransparenzgesetz
– WähIGTranspG)**

§ 1 Anwendungsbereich

Dieses Gesetz gilt für Wählergruppen im Sinne von § 15 Absatz 1 Satz 2 Kommunalwahlgesetz, die nicht dem Parteiengesetz unterliegen.

§ 2 Pflicht zur Rechenschaftslegung

(1) Der Vorstand einer Wählergruppe, die in einer nach § 1 Absatz 1 Kommunalwahlgesetz gewählten Vertretung eine Fraktion oder Gruppe stellt, hat über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Wählergruppe zum Ende des Kalenderjahres (Rechnungsjahr) in einem Rechenschaftsbericht wahrheitsgemäß und nach bestem Wissen und Gewissen öffentlich Rechenschaft zu geben.

(2) Der Rechenschaftsbericht besteht aus einer den Anforderungen des § 259 Absatz 1 Bürgerliches Gesetzbuch entsprechenden Rechnung, die eine geordnete Zusammenstellung der Einnahmen und der Ausgaben enthält. Er gibt entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen Auskunft über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Wählergruppe. Der Präsident des Landtags kann Festlegungen über die Art und Weise treffen, wie die Einnahmen und Ausgaben im Rechenschaftsbericht darzustellen sind. Die Regelungen des § 25 Absatz 3 des Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz) zur Veröffentlichung von Zuwendungen gelten entsprechend.

(3) Hat die Wählergruppe ein Vermögen von mehr als 50.000 Euro oder im Rechnungsjahr Einnahmen von mehr als 25.000 Euro, enthält der nach Absatz 2 zu erstellende Rechenschaftsbericht zusätzlich eine Vermögensbilanz sowie einen Erläuterungsteil. Die für Kaufleute geltenden handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung, insbesondere zu Ansatz und Bewertung von Vermögensgegenständen, sind entsprechend anzuwenden.

(4) Der Rechenschaftsbericht soll im Vorstand der Wählergruppe beraten werden. Der Rechenschaftsbericht wird vom Vorsitzenden und einem für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglied unterzeichnet. Diese für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieder versichern mit ihrer Unterschrift, dass die Angaben in ihrem Rechenschaftsbericht nach bestem Wissen und Gewissen wahrheitsgemäß gemacht worden sind.

(5) Rechnungsunterlagen, Bücher, Bilanzen und Rechenschaftsberichte sind sechs Jahre aufzubewahren. Die Aufbewahrungsfrist beginnt mit Ablauf des Rechnungsjahres.

§ 3 Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer oder vereidigten Buchprüfer

(1) Der Rechenschaftsbericht muss von einem Wirtschaftsprüfer, einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, einem vereidigten Buchprüfer oder einer Buchprüfungsgesellschaft, einem Steuerberater oder einer Steuerberatungsgesellschaft vor der Einreichung beim Präsidenten des Landtags entsprechend den handelsrechtlichen Vorschriften geprüft werden. Verfügt eine Wählergruppe im Rechnungsjahr weder über Einnahmen noch über ein Vermögen von mehr als 10.000 Euro, kann sie einen ungeprüften Rechenschaftsbericht einreichen.

(2) Sind nach dem Ergebnis der Prüfung keine Einwendungen zu erheben, so hat der Prüfer durch einen Vermerk zu bestätigen, dass nach pflichtgemäßer Prüfung der Rechenschaftsbericht in dem geprüften Umfang den Vorschriften dieses Gesetzes entspricht. Sind Einwendungen zu erheben, so hat der Prüfer in seinem Prüfungsvermerk die Bestätigung zu versagen oder einzuschränken.

§ 4 Einreichung beim Präsidenten des Landtags

(1) Der Rechenschaftsbericht ist bis zum 30. September des auf das Rechnungsjahr folgenden Jahres beim Präsidenten des Landtags einzureichen.

(2) Der Präsident des Landtags erteilt der Wählergruppe unverzüglich eine Bestätigung darüber, dass der Rechenschaftsbericht fristgerecht eingereicht worden ist, sofern der Rechenschaftsbericht nicht an einem offensichtlichen Mangel leidet. Ein offensichtlicher Mangel liegt insbesondere vor, wenn der Rechenschaftsbericht ein Vermögen oder Einnahmen im Rechnungsjahr von mehr als 10.000 Euro deklariert, aber keinen Prüfvermerk nach § 3 Absatz 2 enthält.

(3) Der Präsident des Landtags prüft die Rechenschaftsberichte, insbesondere die nach § 3 Absatz 1 Satz 2 ohne Prüfvermerk eingereichten Rechenschaftsberichte, stichprobenartig auf Unrichtigkeiten. Festgestellte Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht sind von der Wählergruppe unverzüglich zu korrigieren.

(4) Der Präsident des Landtags erstellt jährlich eine vergleichende Kurzübersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie über die Vermögensverhältnisse der Wählergruppen. Die Kurzübersicht wird als Landtagsdrucksache verteilt.

§ 5 Anzeigepflicht bei Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht

(1) Erlangt die Wählergruppe Kenntnis von Unrichtigkeiten in ihrem Rechenschaftsbericht, hat sie dies unverzüglich dem Präsidenten des Landtags schriftlich anzuzeigen.

(2) Bei einer von der Wählergruppe angezeigten Unrichtigkeit unterliegt die Wählergruppe nicht den Rechtsfolgen des § 6, wenn im Zeitpunkt des Eingangs der Anzeige konkrete Anhaltspunkte für diese unrichtigen Angaben öffentlich nicht bekannt waren oder weder dem Präsidenten des Landtags vorgelegen

haben noch in einem amtlichen Verfahren entdeckt waren und die Wählergruppe den Sachverhalt umfassend offenlegt und korrigiert.

§ 6 Rechtsfolgen der Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts

(1) Stellt der Präsident des Landtags Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht fest, entsteht gegen die Wählergruppe ein Anspruch in Höhe des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages. Betreffen Unrichtigkeiten das Haus- und Grundvermögen oder Beteiligungen an Unternehmen, beträgt der Anspruch fünf vom Hundert der nicht aufgeführten oder der unrichtig angegebenen Vermögenswerte.

(2) Beruht die Unrichtigkeit auf grober Fahrlässigkeit oder auf Vorsatz, beträgt der Anspruch das Zweifache des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages, bei Haus- und Grundvermögen oder Beteiligungen an Unternehmen zehn vom Hundert der nicht aufgeführten oder unrichtig angegebenen Vermögenswerte.

(3) Der Präsident des Landtags stellt die Verpflichtung der Wählergruppe zur Zahlung des Betrages durch Verwaltungsakt fest. Der Verwaltungsakt darf nur innerhalb von sechs Jahren nach Einreichung des Rechenschaftsberichts erlassen werden.

§ 7 Strafvorschrift

(1) Wer in der Absicht, die Herkunft oder die Verwendung der Mittel der Wählergruppe oder ihres Vermögens zu verschleiern oder die öffentliche Rechenschaftslegung zu umgehen, unrichtige Angaben über die Einnahmen oder über das Vermögen der Wählergruppe in einem beim Präsidenten des Landtags eingereichten Rechenschaftsbericht bewirkt oder einen unrichtigen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Landtags einreicht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Nach Absatz 1 wird nicht bestraft, wer unter den Voraussetzungen des § 5 Absatz 2 für die Wählergruppe eine Selbstanzeige nach § 5 Absatz 1 abgibt oder an der Abgabe mitwirkt.

Artikel 2 Änderung des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen

Das Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 1998 (GV NRW. S. 454, ber. S. 509 und 1999 S. 70), das zuletzt geändert worden ist durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Mai 2020 (GV. NRW S. 312d), wird wie folgt geändert:

1. § 15 Absatz 2 Satz 2 wird gestrichen.
2. § 15 Absatz 2 Satz 3 wird zu Satz 2 und erhält folgende Fassung:

„Wahlvorschläge von Parteien oder Wählergruppen, die in der im Zeitpunkt der Wahlausschreibung (§ 14 Absatz 1) laufenden Wahlperiode nicht ununterbrochen in der zu wählenden Vertretung, in der Vertretung des zuständigen Kreises, im Landtag oder auf Grund eines Wahlvorschlages aus dem Land im Bundestag vertreten sind, müssen

in Wahlbezirken bis zu 5 000 Einwohnern von 5,

in Wahlbezirken von 5 000 bis 10 000 Einwohnern von 10,

in Wahlbezirken von mehr als 10 000 Einwohnern von 20

Wahlberechtigten des Wahlbezirks persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein; dies gilt auch für Wahlvorschläge von Einzelbewerbern, es sei denn, dass sie in der zu wählenden Vertretung einen Sitz auf Grund eines Wahlvorschlages haben, in dem sie als Einzelbewerber benannt waren, und der Wahlvorschlag von ihnen selbst unterzeichnet ist.“

3. § 15 Absatz 2 Satz 4 und 5 wird zu § 15 Absatz 2 Satz 3 und 4.

4. Nach § 15 wird folgender Paragraph eingefügt:

„§ 15a

(1) Eine Wählergruppe kann einen Wahlvorschlag nur einreichen, wenn sie einen nach demokratischen Grundsätzen gewählten Vorstand, eine schriftliche Satzung und ein Programm hat und nachweist, dass die Namen der Vorstandsmitglieder, die Satzung und das Programm auf geeignete Weise veröffentlicht sind.

(2) Eine Wählergruppe, die nach § 2 Absatz 1 Wählergruppentransparenzgesetz einer Pflicht zur Rechenschaftslegung unterliegt, kann einen Wahlvorschlag nur einreichen, wenn sie ihm die Bescheinigungen beifügt, die ihr der Präsident des Landtags nach § 4 Absatz 2 Wählergruppentransparenzgesetz über die Vorlage ihrer Rechenschaftsberichte für die letzten zwei abgeschlossenen Rechnungsjahre erteilt hat. Hat eine Wählergruppe die fristgerechte Einreichung der Rechenschaftsberichte nach § 4 Absatz 2 Wählergruppentransparenzgesetz versäumt, kann sie die Einreichung der Rechenschaftsberichte beim Präsidenten bis zur Einreichung des Wahlvorschlages nachholen.

(3) Eine Wählergruppe, die keiner Pflicht zur Rechenschaftslegung nach § 2 Absatz 1 Wählergruppentransparenzgesetz unterliegt, kann einen Wahlvorschlag nur einreichen, wenn sie zusammen mit dem Wahlvorschlag eine Erklärung darüber abgibt, ob und in welcher Gesamthöhe sie in den vorangehenden zwölf Monaten Zuwendungen erhalten hat. Zuwendungen eines einzelnen Zuwenders gemäß § 2 Absatz 2 Satz 4 Wählergruppentransparenzgesetz sind anzugeben.

(4) Erhält eine Wählergruppe nach Einreichung eines Wahlvorschlages bis zum Zeitpunkt der Wahl eine Zuwendung, die die Bedingungen gemäß § 2 Absatz 2 Satz 4 Wählergruppentransparenzgesetz erfüllt, teilt sie dies dem Wahlleiter unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie der Gesamthöhe der Zuwendung unverzüglich mit.

(5) Der Wahlleiter veröffentlicht die Erklärungen und Mitteilungen nach den Absätzen 3 und 4 in geeigneter Weise 16 Tage vor der Wahl sowie, falls sich Nachmeldungen ergeben haben, am Tag vor dem Wahltermin. Eine vereinfachte Bekanntmachung ist möglich.

(6) Stellt der Wahlleiter Unrichtigkeiten in den Erklärungen und Mitteilungen fest oder ist eine Mitteilung entgegen Absatz 4 nicht erfolgt, entsteht gegen die Wählergruppe ein Anspruch in Höhe des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages, bei Unrichtigkeiten in Bezug auf das Haus- und Grundvermögen oder Beteiligungen an Unternehmen in Höhe von fünf vom Hundert der nicht aufgeführten oder der unrichtig angegebenen Vermögenswerte. Beruht die Unrichtigkeit auf grober Fahrlässigkeit oder auf Vorsatz, beträgt der Anspruch das Zweifache des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrags, bei Unrichtigkeiten in Bezug auf das Haus- und Grundvermögen oder Beteiligungen an Unternehmen in Höhe von zehn vom Hundert der nicht aufgeführten oder der unrichtig angegebenen Vermögenswerte. Dies gilt nicht, wenn die Wählergruppe die unrichtigen Angaben gegenüber dem Wahlleiter korrigiert, bevor sie öffentlich oder dem Wahlleiter bekannt waren oder in einem amtlichen Verfahren entdeckt waren, und die Wählergruppe den Sachverhalt umfassend offenlegt.

(7) Der Wahlleiter stellt die Verpflichtung zur Zahlung des Betrages durch Verwaltungsakt fest. Der Verwaltungsakt darf nur innerhalb von drei Jahren nach Übermittlung der Erklärung oder Mitteilung, im Fall des Unterlassens einer Mitteilung nur innerhalb von drei Jahren ab dem Zeitpunkt der Zuwendung erlassen werden. Die Zahlung fließt der jeweiligen kommunalen Körperschaft zu, für die der Wahlleiter tätig ist.

(8) Absätze 3 bis 7 gelten für Einzelbewerber mit der Maßgabe entsprechend, dass sich die Mitteilungspflichten auf Angaben über Zuwendungen beschränken, die der Einzelbewerber zum Zwecke seiner Bewerbung und Wahlkampf-führung von Dritten erhalten hat.“

5. In § 46d Absatz 1 Satz 3 wird die Angabe „§ 15 Absatz 2 Satz 3“ durch die Angabe „§ 15 Absatz 2 Satz 2“ ersetzt.

Das Gesetz beruht auf einem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP vom 28. September 2021 (LT-Drs. 17/15264). Es dient ausweislich der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 17/15264, S. 17, zu I. 1.) dazu, die Transparenz des demokratischen Prozesses auf kommunaler Ebene zu erhöhen und die Vergleichbarkeit von Parteien und Wählergruppen bei kommunalen Wahlen zu verbessern. Diese Ziele sollten dadurch erreicht werden, dass die Transparenzpflichten für Wählergruppen, die bis dahin nur ansatzweise und unter einschränkenden Voraussetzungen im Kommunalwahlgesetz geregelt seien, den für die Parteien geltenden Transparenzpflichten des

Parteiengesetzes auf kommunaler Ebene angenähert würden (LT-Drs. 17/15264, S. 17, zu I. 1. und 2.).

Die Beschwerdeführerin wurde im Jahr 2003 in der Rechtsform eines nicht-eingetragenen Vereins gegründet. Sie nimmt als Wählergruppe seit dem Jahr 2004 ununterbrochen an den Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen teil und ist seit dem Jahr 2004 ununterbrochen im Rat der Stadt X. als Fraktion vertreten. Derzeit besteht die Fraktion aus zwei Mitgliedern.

2. a) Mit ihrer Verfassungsbeschwerde vom 22. März 2023, die am 27. März 2023 beim Verfassungsgerichtshof eingegangen ist, macht die Beschwerdeführerin geltend, die in Artikel 1 und 2 des Gesetzes über die Transparenz der Finanzierung kommunaler Wählergruppen und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften getroffenen Bestimmungen fielen schon nicht unter die Gesetzgebungskompetenz des Landes. Sie unterlägen vielmehr – zumindest als Annex – der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 21 Abs. 5 GG.

b) Verletzt werde auch der für örtlich gebundene Wählergruppen geltende Grundsatz der Chancengleichheit im Zusammenhang mit Wahlen und ihr passives Wahlrecht.

aa) Dadurch, dass § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Transparenz der Finanzierung kommunaler Wählergruppen (Wählergruppentransparenzgesetz, im Folgenden: WählergruppentranspG) die Rechenschaftspflicht auf Wählergruppen beschränke, die in einer kommunalen Vertretung eine Fraktion oder Gruppe bildeten, und damit solche Wählergruppen außen vor lasse, die nur einen Vertreter in eine kommunale Vertretung entsendeten, begründe er unter Berücksichtigung von § 15a KWahlG eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung von Wählergruppen untereinander. Wählergruppen, die nur einen Vertreter in eine kommunale Vertretung entsendeten, könnten danach für eine kommunale Wahl Vorschläge einreichen, ohne dass es nach § 15a KWahlG der Vorlage der Bescheinigungen über die Rechenschaftslegung bedürfe. Ein Grund für diese Differenzierung sei nicht ersichtlich.

bb) Die in § 15a Abs. 2 KWahlG getroffene Regelung, wonach Wählergruppen einen Wahlvorschlag nur einreichen könnten, wenn sie Bescheinigungen über die Vorlage der Rechenschaftsberichte der letzten beiden abgeschlossenen Jahre vorlegten, führe zudem zu einer ungerechtfertigten Schlechterstellung der Wählergruppen gegenüber Parteien. Für letztere gelte bei Kommunalwahlen diese Pflicht zur Vorlage von Bescheinigungen nicht. Sie bräuchten nur innerhalb von sechs Jahren einen Rechenschaftsbericht vorzulegen, um ihre Rechtsstellung als Partei zu behalten und weiter an Wahlen teilnehmen zu können, und könnten durch ein Bußgeld an die rechtzeitige Vorlage erinnert werden. Auch insoweit ergebe sich ein nachvollziehbarer Grund für die Differenzierung in den Gesetzesmaterialien nicht.

cc) Ein Verstoß gegen die Chancengleichheit folge auch daraus, dass die bislang in § 15 Abs. 1 KWahlG verbindlich geregelten Fristen zur Einreichung der Wahlvorschläge beim zuständigen Wahlleiter bis zum 59. Tag vor der Wahl dadurch aufgeweicht würden, dass § 15a Abs. 2 Satz 2 KWahlG die Nachholung der Einreichung des Rechenschaftsberichts beim Präsidenten des Landtags bis zur Einreichung des Wahlvorschlags ermögliche, ohne dabei klar zu regeln, wieviel Zeit der Präsident des Landtags für die Prüfung des Rechenschaftsberichts und die Ausstellung der für die Einreichung des Wahlvorschlags erforderliche Bescheinigung darüber benötige.

dd) Eine ungerechtfertigte Benachteiligung von Wählergruppen gegenüber Parteien bestehe ferner darin, dass die in § 15 Abs. 1 KWahlG und § 4 Abs. 1 WählGTranspG geregelten Fristen nicht aufeinander abgestimmt seien. So könne eine Wählergruppe, die die in § 4 Abs. 1 WählGTranspG geregelte Frist zur Einreichung des Rechenschaftsberichts bis zum 30. September des Folgejahres ausnutze, beispielsweise nicht gemäß § 15a Abs. 2 KWahlG rechtzeitig bis zum 59. Tag vor der Kommunalwahl 2025 die Bescheinigung über die Einreichung des Rechenschaftsberichts 2024 vorlegen.

ee) Zum Nachteil als nicht-rechtsfähiger Vereine organisierter Wählergruppen im Vergleich zu Parteien wirke sich ferner aus, dass gemäß dem durch Artikel 1 eingeführten § 6 WählGTranspG im Falle der Vorlage eines unrichtigen Rechenschaftsberichts ein Zahlungsanspruch gegen die Wählergruppe in Höhe des den unrichtigen Angaben

entsprechenden Betrages bestehe. Dieser treffe bei als nicht-rechtsfähige Vereine organisierten Wählergruppen gemäß § 54 Satz 2 BGB den Vorstand persönlich, was dessen Bereitschaft, sich für ein solches Amt zur Verfügung zu stellen, einschränke, während § 54 Satz 2 BGB auf Parteien gemäß § 37 PartG keine Anwendung finde.

ff) Eine ungerechtfertigte Benachteiligung der Wählergruppen im Vergleich zu Parteien folge schließlich aus der durch Artikel 1 eingeführten Bestimmung in § 3 Abs. 1 WählergruppentranspG, gemäß der bei jährlichen Einnahmen von mehr als 10.000 € bzw. bei einem Vermögen der Wählergruppe von mehr als 10.000 € der Rechenschaftsbericht auf Kosten der Wählergruppe von einem Wirtschaftsprüfer, Steuerberater etc. zu prüfen sei. Die Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien erfolge gemäß § 23a Abs. 1 und 2 PartG auf Kosten des Präsidenten des Bundestags. Hinzu komme, dass Parteien – anders als Wählergruppen – zu großen Teilen durch die öffentliche Hand finanziert würden, also über hinreichende finanzielle Mittel verfügten. Den auf kommunaler Ebene konkurrierenden Ortsverbänden der Parteien entstünden Kosten für die Rechenschaftsberichte auch deshalb nicht, weil diese nicht von den Ortsverbänden, sondern von den Landes- und Bundesverbänden beauftragt und bezahlt würden.

3. Mit Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlbezogener Vorschriften vom 5. Juli 2024 (GV. NRW. S. 444) hat der Landtag unter anderem folgende Änderungen des Kommunalwahlgesetzes und des Wählergruppentransparenzgesetzes beschlossen:

Artikel 1 Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Das Kommunalwahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 1998 (GV. NRW. S. 454, ber. S. 509 und 1999 S. 70), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. März 2022 (GV. NRW. S. 412) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

...

6. § 15a wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird aufgehoben.

b) Absatz 2 wird Absatz 1 und wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden nach den Wörtern „§ 2 Absatz 1 Wählergruppentransparenzgesetz“ die Wörter „vom 25. März 2022 (GV. NRW. S. 412) in der jeweils geltenden Fassung“ eingefügt.

bb) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt: „Soweit die Frist zur Einreichung des Rechenschaftsberichts nach § 4 Absatz 1 des Wählergruppentransparenzgesetzes zum Zeitpunkt der Einreichung des Wahlvorschlags noch nicht abgelaufen ist, ist für das letzte abgeschlossene Rechnungsjahr die Vorlage einer Erklärung nach Absatz 2 ausreichend.“

cc) In dem neuen Satz 3 wird die Angabe „2“ durch die Angabe „1“ und nach den Wörtern „beim Präsidenten bis zur“ das Wort „Einreichung“ durch das Wort „Zulassung“ ersetzt.

c) Die Absätze 3 und 4 werden die Absätze 2 und 3.

Artikel 5 **Änderung des Wählergruppentransparenzgesetzes**

Das Wählergruppentransparenzgesetz vom 25. März 2022 (GV. NRW. S. 412) wird wie folgt geändert:

1. In § 1 werden nach dem Wort „Kommunalwahlgesetz“ die Wörter „in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 998 (GV. NRW. S. 454, ber. S. 509 und 1999 S. 70) in der jeweils geltenden Fassung“ eingefügt.

2. In § 2 Absatz 1 werden die Wörter „die in einer nach § 1 Absatz 1 Kommunalwahlgesetz gewählten Vertretung eine Fraktion oder Gruppe stellt“ durch die Wörter „deren gewählte Vertreter aufgrund des bei der Kommunalwahl erzielten Ergebnisses in einer nach § 1 Absatz 1 des Kommunalwahlgesetzes gewählten Vertretung aus eigener Kraft eine Fraktion oder Gruppe stellen können“ ersetzt.

§ 15a Abs. 1 (zuvor Abs. 2) und Abs. 2 (zuvor Abs. 3) KWahlG lauten danach in der durch das Änderungsgesetz vom 5. Juli 2024 geänderten Fassung:

(1) Eine Wählergruppe, die nach § 2 Absatz 1 Wählergruppentransparenzgesetz vom 25. März 2022 (GV. NRW. S. 412) in der jeweils geltenden Fassung einer Pflicht zur Rechenschaftslegung unterliegt, kann einen Wahlvorschlag nur einreichen, wenn sie ihm die Bescheinigungen beifügt, die ihr der Präsident des Landtags nach § 4 Absatz 2 Wählergruppentransparenzgesetz über die Vorlage ihrer Rechenschaftsberichte für die letzten zwei abgeschlossenen Rechnungsjahre erteilt hat. Soweit die Frist zur Einreichung des Rechenschaftsberichts nach § 4 Absatz 1 des Wählergruppentransparenzgesetzes zum Zeitpunkt der Einreichung des Wahlvorschlags noch nicht abgelaufen ist, ist für das letzte abgeschlossene Rechnungsjahr die Vorlage einer Erklärung nach Absatz 2 ausreichend. Hat eine Wählergruppe die fristgerechte Einreichung der Rechenschaftsberichte nach § 4 Absatz 1 Wählergruppentransparenzgesetz versäumt, kann sie die Einreichung der Rechenschaftsberichte beim Präsidenten bis zur Zulassung des Wahlvorschlags nachholen.

(2) Eine Wählergruppe, die keiner Pflicht zur Rechenschaftslegung nach § 2 Absatz 1 Wählergruppentransparenzgesetz unterliegt, kann einen Wahlvorschlag nur einreichen, wenn sie zusammen mit dem Wahlvorschlag eine Erklärung darüber abgibt, ob und in welcher Gesamthöhe sie in den vorangehenden zwölf Monaten Zuwendungen erhalten hat. Zuwendungen eines einzelnen Zuwenders gemäß § 2 Absatz 2 Satz 4 Wählergruppentransparenzgesetz sind anzugeben.

§ 2 Abs. 1 WählGTranspG lautet in der durch das Änderungsgesetz vom 5. Juli 2024 geänderten Fassung:

§ 2 Pflicht zur Rechenschaftslegung

(1) Der Vorstand einer Wählergruppe, deren gewählte Vertreter aufgrund des bei der Kommunalwahl erzielten Ergebnisses in einer nach § 1 Absatz 1 des Kommunalwahlgesetzes gewählten Vertretung aus eigener Kraft eine Fraktion oder Gruppe stellen können, hat über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Wählergruppe zum Ende des Kalenderjahres (Rechnungsjahr) in einem Rechenschaftsbericht wahrheitsgemäß und nach bestem Wissen und Gewissen öffentlich Rechenschaft zu geben.

4. Die Beschwerdeführerin hat mit Schriftsatz vom 5. August 2024 zu der Gesetzesänderung ergänzend Stellung genommen und ausgeführt, dass und weshalb ihre Rügen zu 2. b) aa) und 2. b) dd) durch die Neuregelungen nicht erledigt seien.

§ 2 Abs. 1 WählGTranspG (dazu oben 2. b) aa)) sei auch in der neuen Fassung verfassungswidrig. Der Anwendungsbereich der Vorschrift sei unklar, weil es im politischen Alltag häufig vorkomme, dass Fraktionsmitglieder eine Fraktion verließen und die Fraktion damit ihren Fraktionsstatus verliere. Warum eine Wählergruppe in einem solchen Fall einen Rechenschaftsbericht abgeben müsse, während diejenige, die von vornherein nur einen Vertreter in den Gemeinderat entsandt habe, das nicht müsse, erschließe sich nicht.

Die Neuregelung des § 15a KWahlG beseitige die sich aus der Unvereinbarkeit der Fristen in § 15 Abs. 1 KWahlG und § 4 Abs. 1 WählGTranspG ergebende Benachteiligung (dazu oben 2. b) dd)) nicht vollständig. Der neue § 15a Abs. 2 KWahlG verweise

hinsichtlich der Zuwendungen auf § 2 Abs. 2 Satz 4 WählGTranspG, der wiederum auf § 25 Abs. 3 PartG verweise. Da nach § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG Spenden oberhalb eines Gesamtwertes von 10.000 € im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen seien, bleibe unklar, ob bei Spenden von mehr als 10.000 € eine einfache Erklärung oder doch ein Rechenschaftsbericht einzureichen sei. Abgesehen davon dürften Parteien immer die Fristen des Parteiengesetzes zur Vorlage des Rechenschaftsberichts vollständig nutzen. Das gelte auch für die Erklärung über den Erhalt von Spenden.

5. Der Verfassungsgerichtshof hat der Landesregierung und dem Landtag Gelegenheit gegeben, zu der Verfassungsbeschwerde Stellung zu nehmen. Der Landtag hat hiervon mit Schriftsatz seines Bevollmächtigten vom 9. Dezember 2024 Gebrauch gemacht. Er hält die Verfassungsbeschwerde für zulässig, aber unbegründet. Die Gesetzgebungskompetenz des Landes für das angegriffene Gesetz bestehe gemäß Art. 70 Abs. 1 GG. Die den Wählergruppen darin auferlegten Verpflichtungen seien eindeutig und verhältnismäßig. Die verhältnismäßigen Neuregelungen für Wählergruppen seien keiner weiteren verfassungsrechtlichen Prüfung an Hand des Gleichheitssatzes zu unterwerfen. Der Gleichheitssatz sei auf das Verhältnis von Parteien und Wählergruppen mangels wesentlicher Gleichheit und wegen der unterschiedlichen Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen nicht anwendbar.

6. Das Bundesverfassungsgericht hat auf Anfrage des Verfassungsgerichtshofs mitgeteilt, dass dort keine Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin in derselben Sache anhängig war oder ist.

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist teilweise unzulässig und im Übrigen nur teilweise begründet.

1. Sie ist unzulässig, soweit die Beschwerdeführerin sich gegen die durch Art. 1 des Gesetzes über die Transparenz der Finanzierung kommunaler Wählergruppen und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften (GV. NRW. S. 412) eingeführte Vorschrift des § 6 Abs. 1 WählGTranspG richtet.

Von der in § 6 Abs. 1 WählGTranspG getroffenen Regelung, wonach im Falle der Feststellung von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht durch den Präsidenten des Landtages gegen die Wählergruppe ein Anspruch in Höhe des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages entsteht, ist die Beschwerdeführerin nicht unmittelbar betroffen (zu dieser Voraussetzung der Beschwerdebefugnis vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 27. August 2019 – VerfGH 30/19.VB-1, NWVBl. 2019, 505 = juris, Rn. 11 f., und vom 14. Januar 2020 – VerfGH 59/19.VB-3, juris, Rn. 7). Ein Beschwerdeführer ist dann von einem Gesetz unmittelbar betroffen, wenn das mit der Verfassungsbeschwerde angefochtene Gesetz in seine Rechte eingreift, ohne dass zu seiner Durchführung rechtsnotwendig oder auch nur nach der tatsächlichen Verwaltungspraxis ein besonderer, selbstständig gerichtlich angreifbarer Vollziehungsakt erforderlich ist. Das ist insbesondere der Fall, wenn die angegriffene Vorschrift kraft Gesetzes eine zeitlich und inhaltlich genau bestimmte Verpflichtung begründet, die bereits bei Erlass des Gesetzes spürbare Rechtsfolgen mit sich bringt (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 27. August 2019 – VerfGH 30/19.VB-1, NWVBl. 2019, 505 = juris, Rn. 14, m. w. N.). Zur Durchführung des § 6 Abs. 1 WählGTranspG ist dagegen gemäß § 6 Abs. 3 WählGTranspG rechtsnotwendig ein besonderer, selbstständig gerichtlich angreifbarer Vollziehungsakt erforderlich. Danach stellt der Präsident des Landtags die Verpflichtung der Wählergruppe zur Zahlung des Betrages durch Verwaltungsakt fest. Der Anspruch entsteht auch gemäß § 6 Abs. 1 WählGTranspG erst mit der Feststellung des Präsidenten des Landtags.

2. Die im Übrigen zulässige Verfassungsbeschwerde ist teilweise begründet.

a) Sie hat in der Sache keinen Erfolg, soweit die Beschwerdeführerin sich gegen die ihr in § 2 Abs. 1 WählGTranspG auferlegte Pflicht zur Rechenschaftslegung wendet.

Die Beschränkung der Pflicht zur Rechenschaftslegung auf solche Wählergruppen, deren gewählte Vertreter aufgrund des bei der Kommunalwahl erzielten Ergebnisses in einer nach § 1 Abs. 1 KWahlG gewählten Vertretung aus eigener Kraft eine Fraktion oder Gruppe stellen können, begründet allerdings eine Ungleichbehandlung dieser Wählergruppen mit solchen, die nur einen Vertreter in eine kommunale Vertretung entsenden. Es spricht viel dafür, dass diese Ungleichbehandlung in das Recht der Beschwerdeführerin auf Chancengleichheit im Zusammenhang mit Wahlen bzw. in ihr

passives Wahlrecht eingreift. Dies zumindest im Hinblick darauf, dass § 15a KWahlG hinsichtlich der an einen gültigen Wahlvorschlag zu stellenden Anforderungen danach differenziert, ob eine Pflicht zur Rechenschaftslegung gemäß § 2 Abs. 1 WählGTranspG besteht oder nicht, und § 15a Abs. 1 KWahlG im ersteren Fall die Vorlage von Bescheinigungen über die Vorlage von Rechenschaftsberichten zur Voraussetzung für die Einreichung gültiger Wahlvorschläge bei der Kommunalwahl macht. Diese Frage bedarf indes keiner abschließenden Entscheidung, weil dieser Eingriff jedenfalls verfassungsrechtlich gerechtfertigt wäre.

aa) (1) Der Grundsatz der gleichen Wahl sichert – gemeinsam mit dem Grundsatz der allgemeinen Wahl – die Egalität der Staatsbürger. Er ist neben seiner Verankerung in Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG auch Ausprägung des Demokratieprinzips, das auf der Ebene des Landesverfassungsrechts durch Art. 2 LV garantiert ist (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 38 f., m. w. N., und vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, NVwZ-RR 2020, 1097 = juris, Rn. 150). Aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit folgt für das Wahlgesetz, dass die Stimmen aller Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben müssen. Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (vgl. etwa VerfGH NRW, Beschluss vom 30. Juni 2020 – VerfGH 63/20.VB-2, NWVBl. 2020, 417 = juris, Rn. 48; BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14, BVerfGE 146, 327 = juris, Rn. 59).

Der Grundsatz der Chancengleichheit im Zusammenhang mit Wahlen findet für politische Parteien seine bundesverfassungsrechtliche Grundlage in Art. 21 Abs. 1 GG, dessen Grundsätze unmittelbar auch in den Ländern gelten (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 26. Mai 2009 – VerfGH 2/09, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 81, vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 37, und vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, NVwZ-RR 2020, 1097 = juris, Rn. 152; BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 103). Er gilt in gleicher Weise aber auch originär kraft Landesverfassungsrechts, da es sich um wesentliche Grundsätze der in der Landesverfassung konstituierten demokratischen Ordnung auf Lan-

desebene wie auf der kommunalen Ebene handelt. Der Grundsatz der Chancengleichheit findet auch für andere Gruppen oder Kandidierende, die mit den politischen Parteien in den Wettbewerb um Wählerstimmen treten, gleichermaßen Anwendung (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 26. Mai 2009 – VerfGH 2/09, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 81; BVerfG, Beschluss vom 17. April 2008 – 2 BvL 4/05, BVerfGE 121, 108 = juris, Rn. 49, m. w. N.). Er gilt mithin auf der kommunalen Ebene kraft der Vereinigungsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 9 GG) auch für die örtlich gebundenen Wählervereinigungen (siehe etwa VerfGH NRW, Beschluss vom 30. Juni 2020 – VerfGH 63/20.VB-2, NWVBl. 2020, 417 = juris, Rn. 49; BVerfG, Beschluss vom 21. Juni 1988 – 2 BvR 638/84, BVerfGE 78, 350 = juris, Rn. 28).

Der Grundsatz der Chancengleichheit verlangt, dass jeder Partei, jeder Wählergruppe und ihren Wahlbewerbern und -bewerberinnen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 26. Mai 2009 – VerfGH 2/09, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 81, vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 37, und vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, NVwZ-RR 2020, 1097 = juris, Rn. 152; BVerfG, Urteil vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 u. a., BVerfGE 135, 259 = juris, Rn. 50; Beschlüsse vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14, BVerfGE 146, 327 = juris, Rn. 60, und vom 3. April 2019 – 2 BvQ 28/19, KommJur 2019, 212 = juris, Rn. 7). Er gilt also nicht nur für den Wahlvorgang selbst, sondern auch für dessen Vorfeld (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 30. Juni 2020 – VerfGH 63/20.VB-2, NWVBl. 2020, 417 = juris, Rn. 50; BVerfG, Beschluss vom 21. Juni 1988 – 2 BvR 638/84, BVerfGE 78, 350 = juris, Rn. 29).

Sowohl der Grundsatz der gleichen Wahl als auch das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb sind wegen des Zusammenhangs mit dem egalitären demokratischen Prinzip im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 26. Mai 2009 – VerfGH 2/09, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 82, vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 67, und vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, NVwZ-RR 2020, 1097 = juris, Rn. 153; BVerfG, Urteile vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 u. a., BVerfGE 135, 259 = juris, Rn. 50, und vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16, BVerfGE 148, 11 = juris, Rn. 42,

jeweils m. w. N., Beschlüsse vom 31. Januar 2012 – 2 BvC 3/11, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 55, und vom 10. Dezember 2024 – 2 BvE 15/23, juris, Rn. 46). Sie gebieten jedoch nicht, die sich im Hinblick auf Größe, politisches Gewicht und Leistungsfähigkeit ergebenden Unterschiede zwischen den konkurrierenden Parteien, Wählergruppen und Kandidierenden auszugleichen, um allen dieselbe Ausgangslage im politischen Wettbewerb zu verschaffen. Der Staat darf die vorgefundene Wettbewerbslage aber nicht in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise verändern oder gar verfälschen (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 26. Mai 2009 – VerfGH 2/09, OVG 52, 280 = juris, Rn. 82, VerfGH 3/09, OVG 52, 297 = juris, Rn. 38, und vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, NVwZ-RR 2020, 1097 = juris, Rn. 153; BVerfG, Beschlüsse vom 6. Dezember 2001 – 2 BvE 3/94, BVerfGE 104, 287 = juris, Rn. 64, vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54 = juris, Rn. 232, und vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14, BVerfGE 146, 327 = juris, Rn. 53), etwa durch eine Verschärfung bestehender faktischer Ungleichheiten, und zwar auch dann nicht, wenn dies nur mittelbar, durch die praktischen, ungleichen Auswirkungen einer Regelung geschieht (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 30. Juni 2020 – VerfGH 63/20.VB-2, NWVBl. 2020, 417 = juris, Rn. 51; BVerfG, Urteile vom 24. Juni 1958 – 2 BvF 1/57, BVerfGE 8, 51 = juris, Rn. 69, und vom 24. Juli 1979 – 2 BvF 1/78, BVerfGE 52, 63 = juris, Rn. 90).

(2) Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Einschränkungen der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien folgt den gleichen Maßstäben. Die Grundsätze unterliegen keinem absoluten Differenzierungsverbot. Allerdings folgt aus ihrem formalen Charakter, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen bleibt. Differenzierungen bedürfen daher zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Differenzierungen im Wahlrecht können durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahl- bzw. Chancengleichheit die Waage halten kann (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, NVwZ-RR 2020, 1097 = juris, Rn. 161, und Beschluss vom 30. Juni 2020 – VerfGH 63/20.VB-2, NWVBl. 2020, 417 = juris, Rn. 52; BVerfG, Beschlüsse vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14, BVerfGE 146, 327 = juris, Rn. 61, und vom 10. Dezember 2024 – 2 BvE 15/23, juris, Rn. 47, jeweils m. w. N.).

Es ist aber nicht erforderlich, dass die Verfassung diese Zwecke zu verwirklichen gebietet. Vielmehr genügen in diesem Zusammenhang auch „zureichende“, „aus der Natur des Sachbereichs der Wahl der Volksvertretung sich ergebende Gründe“ (vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 – 2 BvC 3/96, BVerfGE 95, 408 = juris, Rn. 44, m. w. N.). Hierzu zählt insbesondere die Verwirklichung der mit der Wahl verfolgten Ziele. Differenzierende Regelungen bzw. die getroffenen Maßnahmen müssen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein. Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich daher auch danach, mit welcher Intensität in das – gleiche – Wahlrecht eingegriffen wird. Gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien wird verstoßen, wenn der Gesetzgeber mit der Regelung ein Ziel verfolgt hat, das er bei der Ausgestaltung des Wahlrechts nicht verfolgen darf, oder wenn die Regelung nicht geeignet und erforderlich ist, um die mit der jeweiligen Wahl verfolgten Ziele zu erreichen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, NVwZ-RR 2020, 1097 = juris, Rn. 162, und Beschluss vom 30. Juni 2020 – VerfGH 63/20.VB-2, NWVBl. 2020, 417 = juris, Rn. 53; BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 109 f., m. w. N.).

bb) Ausgehend davon ist die Ungleichbehandlung der Beschwerdeführerin mit Wählergruppen, die nur einen Vertreter in eine kommunale Vertretung entsenden, durch Gründe gerechtfertigt, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das dem Recht auf Wahl- bzw. Chancengleichheit der Beschwerdeführerin gegenüber anderen Wählergruppen die Waage halten kann.

(1) § 2 Abs. 1 WählGTranspG dient ausweislich der Gesetzesbegründung der Erhöhung der Transparenz des demokratischen Prozesses auf kommunaler Ebene und der besseren Vergleichbarkeit von Parteien und Wählergruppen bei kommunalen Wahlen, wobei letztere ausdrücklich im Zusammenhang mit einer Verbesserung der Chancengleichheit zwischen Wählergruppen und politischen Parteien auf kommunaler Ebene gesehen wird (LT-Drs. 17/15264, S. 17, zu I.1.). Beide Zielsetzungen sind legitime Zwecke.

(a) Das Transparenzgebot findet seine Grundlage im Demokratieprinzip. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 –

2 BvE 1/06, BVerfGE 118, 277 = juris, Rn. 270, m. w. N.), der sich der Verfassungsgerichtshof anschließt, erfordert der Akt der Stimmabgabe bei Wahlen nicht nur Freiheit von Zwang und unzulässigem Druck, sondern auch, dass die Wähler Zugang zu den Informationen haben, die für ihre Entscheidung von Bedeutung sein können. Dies gilt auch für die Wahlen auf kommunaler Ebene, die denselben demokratischen Anforderungen genügen müssen (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG). Die repräsentative Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt, zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich. Der Wähler muss wissen, wen er wählt.

(b) Soweit mit der besseren Vergleichbarkeit von Parteien und Wählergruppen eine Verbesserung der Chancengleichheit zwischen Wählergruppen und Parteien auf kommunaler Ebene angestrebt wird, ergibt sich die Legitimität der Zielsetzung daraus, dass das Recht auf Wahl- und Chancengleichheit auch im Verhältnis von Wählergruppen zu Parteien gilt.

(2) Zur Erreichung dieser Zwecke ist die in die in § 2 Abs. 1 WählGTranspG geregelte Pflicht zur Rechenschaftslegung geeignet.

(a) Die Transparenz des demokratischen Prozesses auf kommunaler Ebene lässt sich durch die Pflicht zur Rechenschaftslegung in der Form erhöhen, dass gemäß § 4 Abs. 4 WählGTranspG jährlich eine vergleichende Kurzübersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie über die Vermögensverhältnisse der Wählergruppen erstellt und als Landtagsdrucksache verteilt wird.

(b) Die Chancengleichheit zwischen Wählergruppen und Parteien auf kommunaler Ebene lässt sich dadurch verbessern, dass eine insoweit zuvor bestehende Benachteiligung der Parteien gegenüber den Wählergruppen ausgeglichen wird. Parteien unterliegen den Transparenzpflichten des Parteiengesetzes. Für kommunale Wählergruppen, die wegen der Begrenzung ihres Wirkungsbereichs auf den kommunalen Raum nicht dem Parteibegriff des § 2 PartG unterfallen und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Parteien im Sinne des Art. 21 GG sind (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 25. Juli 2017 – 2 BvC 2/17, BVerfGE 146, 319 =

juris, Rn. 14, m. w. N.), bestanden dagegen keine entsprechenden Transparenzpflichten (vgl. auch LT-Drs. 17/15264 S. 17, zu I.1. und 2.).

(aa) Dem kann die Beschwerdeführerin nicht mit Erfolg entgegenhalten, die Transparenzpflichten des Parteiengesetzes betreffen nicht die Ortsverbände der Parteien. Gemäß § 23 Abs. 1 Satz 6 PartG wird zwar bei Parteien ein Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei erstellt. Gemäß § 23 Abs. 1 Satz 3 PartG hat aber jeder Gebietsverband einen eigenen Rechenschaftsbericht zu erstellen und ist jeweils für seine Rechnungslegung verantwortlich. Der vom Gesamtvorstand gemäß § 24 Abs. 3 Satz 1 PartG vorzulegende Bericht muss die Rechenschaftsberichte jeweils getrennt nach Bundesverband und Landesverbänden und die Rechenschaftsberichte der nachgeordneten Gebietsverbände je Landesverband ausweisen. Gemäß § 24 Abs. 3 Satz 4 PartG haben die Landesverbände die Teilberichte der ihnen nachgeordneten Gebietsverbände gesammelt bei ihren Rechnungsunterlagen aufzubewahren.

(bb) Der Eignung der Regelung zur Verbesserung der Chancengleichheit zwischen Wählergruppen und Parteien auf kommunaler Ebene steht auch nicht entgegen, dass die vorherige Schlechterstellung der Parteien gegenüber kommunalen Wählergruppen hinsichtlich der Transparenzpflichten ihren Grund ihrerseits in besonderen Rechten hatte, die den Parteien gewährt werden und an denen die kommunalen Wählergruppen nicht partizipieren, mit der Folge, dass sich ihre Rechtfertigung aus einem Zusammenspiel verschiedener Benachteiligungen und Bevorzugungen ergab (vgl. dazu Merten, LT Information 17/225, S. 22).

Die Parteien profitieren allerdings – anders als die kommunalen Wählergruppen (vgl. dazu auch LT-Drs. 17/15264, S. 20, zu 4.) – von einer staatlichen Teilfinanzierung, die auch der kommunalpolitischen Tätigkeit der Parteien zugutekommt (so BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264 = juris, Rn. 182). Die isolierte Einführung einer Rechenschaftspflicht, die bei Parteien nur und gerade wegen dieser Teilfinanzierung besteht, für kommunale Wählergruppen könnte deshalb die Chancengleichheit nicht verbessern (vgl. dazu auch die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 17/4629, S. 1). Die den Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG obliegende und im Parteiengesetz konkretisierte Pflicht zur Rechenschaftslegung ist indes nicht lediglich ein

Korrelat zu der ihnen gewährten staatlichen Teilfinanzierung, sondern dient darüber hinaus der Transparenz der Parteifinzen insgesamt.

Für die Unabhängigkeit der Transparenzpflichten von der staatlichen Teilfinanzierung spricht schon, dass Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG die Rechenschaftspflicht ausdrücklich anordnet, ohne zugleich einen verfassungsrechtlichen Anspruch der politischen Parteien auf staatliche Zuwendungen zu formulieren mit der Folge, dass die Rechenschaftspflicht auch Parteien trifft, die keinen Anspruch auf direkte staatliche Finanzierung haben oder tatsächlich keine staatlichen Mittel in Anspruch nehmen (in diesem Sinne Merten, LT Information 17/225, S. 17, 24).

Was die Verpflichtung zur Rechenschaftslegung über die Herkunft der Mittel angeht, kommt hinzu, dass diese bereits vor der Neuordnung der Parteienfinanzierung im Jahr 1983 bestand. Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG lautete in der Fassung vom 1. Januar 1964 bis zum 31. Dezember 1983: „Sie müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft legen“. Dementsprechend bestand der Rechenschaftsbericht gemäß § 24 Abs. 1 PartG in der bis zum 31. Dezember 1983 gültigen Fassung vom 24. Juli 1967 nur aus einer Einnahmenrechnung.

Die Verpflichtung zur Rechenschaftslegung über die Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen ist zwar durch das 35. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 21 Abs. 1) vom 21. Dezember 1983 (BGBl. I 1983 S. 1481) im Zuge der Neuordnung der Parteienfinanzierung eingeführt worden und beruhte auf der Annahme, dass gerade wegen der Gewährung öffentlicher Mittel an die Parteien die Transparenz der gesamten Parteifinzen verbessert werden müsse, wozu vor allem gehöre, dass der Rechenschaftsbericht auch Auskunft über die Verwendung der Mittel gebe, weil nur durch eine derartige Publizität die öffentliche Meinung eine Kontrollwirkung entfalten könne (Bericht des Innenausschusses zu dem von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über die Neuordnung der Parteifinzen (Parteienfinanzierungsgesetz – PartFG), BT-Drs. 10/697, S. 4 unter II.1.b)). Auch dies rechtfertigt indes nicht den Schluss, diese Pflichten hätten ihren Grund allein in der staatlichen Teilfinanzierung. § 24 Abs. 1 PartG versucht vielmehr in seiner Gesamtheit, ausgehend von der Erkenntnis, dass sich für politische Parteien immer neue

Einnahmequellen finden lassen, die finanzielle Macht und damit das Einflusspotential politischer Parteien in operable Indikatoren umzuformulieren, anhand derer sich in Form von Kennzahlen ihre finanziell grundierte Einflusschance transparent ablesen lässt (Rixen, in: Kersten/Rixen, PartG, 2007, § 24 Rn. 4). Dabei ergänzt insbesondere die Verpflichtung zur Rechnungslegung über das Vermögen die Verpflichtung zur Rechnungslegung über die Herkunft der Mittel insofern, als dort an einem bestimmten Stichtag (Ende des Rechnungsjahres) Auskunft über Höhe und Herkunft der finanziellen Mittel gegeben wird (Rixen, in: Kersten/Rixen, PartG, 2007, § 24 Rn. 7, 75 ff.). So wird etwa bei Kreditzuflüssen Transparenz erst dadurch hergestellt, dass über deren Aufnahme hinaus auch deren davon praktisch nicht zu trennender Fortbestand offengelegt wird (v. Arnim, ZRP 1982, 294, 298).

(3) Die Regelung in § 2 Abs. 1 WählGTranspG ist – unter Berücksichtigung des dem Gesetzgeber zustehenden Beurteilungsspielraums – zur Erhöhung der Transparenz des demokratischen Prozesses auf kommunaler Ebene und zur Verbesserung der Chancengleichheit zwischen Wählergruppen und Parteien auf kommunaler Ebene auch erforderlich. Es ist nicht ersichtlich, dass der Zweck durch ein gleich wirksames, aber weniger belastendes und in diesem Sinne milderer Mittel erreicht werden kann.

(4) Sie ist schließlich angemessen.

Der mit der Rechnungslegung verbundene Aufwand hält sich in vertretbaren Grenzen und steht der Angemessenheit nicht entgegen. Die Anforderungen an die Rechnungslegung sind gegenüber den Vorgaben in § 24 PartG reduziert. Den gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf erhobenen Einwänden betreffend die mit der Prüfung des Rechenschaftsberichts verbundenen Kosten (Ausschussprotokoll des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen vom 9. Dezember 2021, Apr 17/1675, S. 9 und 22, und Stellungnahme der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 17/4642, S. 3) ist im Gesetzgebungsverfahren durch die zusätzliche Eröffnung der Möglichkeit der Prüfung durch einen Steuerberater oder eine Steuerberatungsgesellschaft Rechnung getragen worden, wenn auch bei gleichzeitiger Herabsetzung der Einnahmen- und Vermögensgrenze, unter der ein ungeprüfter Rechenschaftsbericht eingereicht

werden kann, von 25.000 € auf 10.000 €. Selbst diese Grenze ist aber noch doppelt so hoch wie die Einnahmen- und Vermögensgrenze von 5.000 €, unter der Parteien gemäß § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG einen ungeprüften Rechenschaftsbericht einreichen können.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist auch die vorgesehene Differenzierung zwischen unterschiedlichen Wählergruppen nicht zu beanstanden, sondern trägt im Gegenteil zur sachgerechten Abwägung der beteiligten Interessen bei. Ausweislich der Gesetzesbegründung ist die Differenzierung „nach der politischen Wirkmächtigkeit der Wählergruppe und ihren finanziellen Verhältnissen“ erfolgt (LT-Drs. 17/15264, S. 17, zu I. 2.) und dient der Wahrung der Verhältnismäßigkeit (LT-Drs. 17/15264, S. 19 zu II. 2.). Der der gewählten Regelung zugrundeliegende Gedanke, die Pflicht zur Rechnungslegung auf solche Wählergruppen zu beschränken, die ein gewisses politisches Gewicht haben, und ihren Umfang an den Vermögensverhältnissen zu orientieren, ist sachgerecht und vermeidet insbesondere zu hohe Hürden für neue Wählergruppen (zu dieser Notwendigkeit auch Merten, LT Information 17/225, S. 28). Das über das Bestehen der Pflicht zur Rechnungslegung entscheidende Differenzierungskriterium erlaubt jedenfalls nach der Änderung des § 2 Abs. 1 WählGTranspG durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlbezogener Vorschriften vom 5. Juli 2024 (GV. NRW. S. 444) eine sachgerechte Beurteilung des politischen Gewichts. Die Beschränkung der Rechenschaftspflicht auf Wählergruppen, „deren gewählte Vertreter aufgrund des bei der Kommunalwahl erzielten Ergebnisses in einer nach § 1 Absatz 1 des Kommunalwahlgesetzes gewählten Vertretung aus eigener Kraft eine Fraktion oder Gruppe stellen können“, orientiert sich allein an der Zahl der gewählten Vertreter und damit der eigenen Stärke der Wählergruppe, lässt tatsächliche Vorgänge außer Betracht und ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin auch inhaltlich eindeutig. Maßgebend ist, ob die Wählergruppe gewählte Vertreter in Fraktions- oder Gruppenstärke gemäß § 56 Abs. 1 GO NRW hat.

cc) Auch im Übrigen kann der Verfassungsgerichtshof einen Verfassungsverstoß nicht feststellen. Dies gilt auch mit Blick auf die Gesetzgebungskompetenz des Landes zum Erlass des § 2 Abs. 1 WählGTranspG.

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern bemisst sich allein nach den Vorschriften des Grundgesetzes. Zwar hat der Verfassungsgerichtshof im Jahre 1992 die Auffassung vertreten, die Kompetenzregeln der Art. 70 ff. GG würden über die sog. Gliedstaatsklausel des Art. 1 Abs. 1 LV auch zu Landesverfassungsrecht und damit zum Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichts des Landes (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 19. Mai 1992 – VerfGH 5/91, OVGE 43, 205 = juris, Rn. 66). In seinem Urteil vom 14. Januar 2025 hat er aber ausdrücklich offen gelassen, ob die Beschränkung des Prüfungsmaßstabs des Verfassungsgerichtshofs auf die Landesverfassung einer solchen Überprüfung der Gesetzgebungskompetenz entgegensteht (vgl. dazu VerfGH NRW, Urteil vom 14. Januar 2025 – VerfGH 34/23, juris, Rn. 74). Er hat in diesem Zusammenhang auf die Entwicklung der Verfassungsrechtsprechung verwiesen. So hat das Bundesverfassungsgericht anhand des Verhältnisses zwischen dem Verfassungsrecht des Bundes und der Landesverfassung von Schleswig-Holstein ausgeführt, dass das Verfassungsrecht des Bundes im Bereich der Kompetenzordnung für die Gesetzgebung in die Landesverfassung von Schleswig-Holstein nicht hineinwirke (vgl. BVerfG, Urteil vom 7. Mai 2001 – 2 BvK 1/00, BVerfGE 103, 332 = juris, Rn. 59 ff.). Insbesondere sei aus der Sicht eines Landes zu berücksichtigen, dass seine Verfassungsautonomie und damit seine Staatlichkeit ganz nachhaltig beschädigt würden, je mehr an Prinzipien oder Normen der Bundesverfassung in eine Landesverfassung „hineingelesen“ werde. Auf diese Weise werde letztlich das föderale Prinzip des Art. 20 Abs. 1 GG und damit ein Eckpfeiler des Staatswesens der Bundesrepublik Deutschland untergraben.

Die Frage, ob der Verfassungsgerichtshof ein Landesgesetz vermittelt über die Gliedstaatsklausel des Art. 1 Abs. 1 LV am Maßstab der grundgesetzlichen Kompetenzregelungen messen darf, bedarf auch im hiesigen Verfahren keiner abschließenden Antwort. Ebenso kann offen bleiben, ob der Verfassungsgerichtshof in dem Falle, dass er einen Verstoß des zu überprüfenden Landesgesetzes gegen die grundgesetzliche Kompetenzordnung bejahte, nach Art. 100 Abs. 1 GG zur Vorlage des streitgegenständlichen Landesgesetzes an das Bundesverfassungsgericht befugt und verpflichtet wäre (in diesem Sinne BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 1985 – 2 BvR 128/84, BVerfGE 69, 112 = juris, Rn. 17), oder Gegenstand der Vorlage nur die in dem vom vorlegenden Gericht zu entscheidenden Streit maßstäbliche Norm sein kann (vgl. Dietlein, in: Festschrift 50 Jahre VerfGH NRW, 2002, S. 203 (221 f.); ders., in:

ders./Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. 2024, § 1 Rn. 214; Heusch, NWVBl. 2020, 177, 178). Denn nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs wäre die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers im Falle einer sich darauf erstreckenden Prüfung zu bejahen. Seine Gesetzgebungskompetenz für die in § 2 Abs. 1 WählGTranspG geregelte Rechenschaftspflicht folgt aus Art. 70 Abs. 1 GG (so auch LT-Drs. 17/15264, S. 18, zu 3.).

(a) Anders als § 15a Abs. 1 und 2 KWahlG, die die – unmittelbar die Vorbereitung der Wahl betreffenden – Voraussetzungen für die Einreichung gültiger Wahlvorschläge regeln, zählt sie nicht zum Wahlrecht und unterliegt deshalb nicht der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder gemäß Art. 28 Abs. 1, 30, 70 Abs. 1 GG für das Wahlrecht, soweit es die Wahlen in den Ländern betrifft. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (VerfGH NRW, Urteil vom 19. Mai 1992 – VerfGH 5/91, juris, Rn. 55) und des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 1 BvE 1/67, BVerfGE 24, 300 = juris, Rn. 215) zählen zum Wahlrecht nur die Vorschriften, welche die Vorbereitung, Organisation, Durchführung und Überprüfung der Wahlen durch die staatlichen Organe regeln. Denn das Grundgesetz ordnet die Verhältnisse der politischen Parteien nicht im Zusammenhang mit den in Art. 28 Abs. 1 und Art. 38 Abs. 1 GG näher umschriebenen Wahlrechtsgrundsätzen (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 1 BvE 1/67, BVerfGE 24, 300 = juris, Rn. 215).

§ 2 Abs. 1 WählGTranspG betrifft demgegenüber die davon abzugrenzenden Verhältnisse der Wählergruppen. Die Vorschrift regelt Rechenschaftspflichten, die – für Parteien – gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG i. V. m. Art. 21 Abs. 5 GG ausdrücklich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterstellt sind.

(b) Es besteht auch keine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

(aa) Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG i. V. m. Art. 21 Abs. 5 GG finden keine Anwendung, weil kommunale Wählergruppen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zu den Parteien im Sinne des Art. 21 GG gehören (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 25. Juli 2017 – 2 BvC 3/17, BVerfGE 146, 319 = juris, Rn. 14, m. w. N.).

(bb) Entgegen der – auf die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages vom 7. Mai 2020 (WD 3 – 3000 – 087/20, dort S. 8 unter 5) gestützten – Auffassung der Beschwerdeführerin kommt auch eine Annexkompetenz des Bundes nicht in Betracht, die sich daraus ergeben soll, dass die Regelung der staatlichen Finanzierungshilfen für Parteien sowie damit einhergehende Rechenschaftspflichten nach einhelliger Ansicht unter das Parteienrecht und damit unter die Bundeskompetenz fielen und die Regelung einer staatlichen Teilfinanzierung kommunaler Wählergemeinschaften in engem Zusammenhang mit der staatlichen Parteifinanzierung stehe (vgl. die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages vom 7. Mai 2020 – WD 3 – 3000 – 087/20, S. 8 unter 5.).

Die Begründung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages lässt sich auf den vorliegenden Fall schon deshalb nicht übertragen, weil es hier nicht um Rechenschaftspflichten im Zusammenhang mit staatlicher Teilfinanzierung geht. Das Wählergruppentransparenzgesetz regelt vielmehr Rechenschaftspflichten unabhängig von staatlicher Finanzierung. Dementsprechend heißt es in der Gesetzesbegründung zu § 4 WählGTranspG (LT-Drs. 17/15264, S. 20, zu 4.) ausdrücklich, dass die Rechenschaftsberichte von Wählergruppen nicht die Grundlage für eine staatliche Teilfinanzierung bilden.

Unabhängig davon liegen die Voraussetzungen einer Annexkompetenz des Bundes nicht vor. Voraussetzung der Ausdehnung einer geschriebenen Bundeskompetenz über die Grenzen des möglichen Wortsinns dieses Kompetenztitels hinaus ist in jedem Fall, dass der Bund die ihm zugewiesene Materie verständiger Weise nicht regeln kann, ohne dass zugleich eine dem Bund nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird, wenn also das Übergreifen in die Gesetzgebungskompetenz der Länder unerlässliche Voraussetzung für die Regelung der in Rede stehenden Materie ist (so ausdrücklich BVerfG, Urteile vom 7. Oktober 2014 – 2 BvR 1641/11, BVerfGE 137/107 = juris, Rn. 145, und vom 14. Januar 2015 – 1 BvR 931/12, BVerfGE 138/261 = juris, Rn. 30 zur Kompetenz kraft Sachzusammenhangs; ähnlich, eine „strenge Prüfung“ der „Notwendigkeit des Zusammenhangs“ verlangend BVerfG, Beschluss vom 3. Juli 2012 – 2 PBvU 1/11, BVerfGE 132, 1 = juris, Rn. 19 zur Annex-

kompetenz). Von einem derart engen, die Notwendigkeit gleichzeitiger Regelung begründenden Zusammenhang spricht die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages nicht. Dass er nicht besteht, zeigt sich schon darin, dass der Bund die Parteienfinanzierung nebst Rechenschaftspflichten der Parteien tatsächlich isoliert geregelt hat.

b) Ohne Erfolg bleibt die Verfassungsbeschwerde auch, soweit die Beschwerdeführerin eine verfassungswidrige Benachteiligung gegenüber Parteien durch § 3 Abs. 1 WählerTranspG rügt, wonach bei jährlichen Einnahmen von mehr als 10.000 € bzw. bei einem Vermögen der Wählergruppe von mehr als 10.000 € der Rechenschaftsbericht von einem Wirtschaftsprüfer, Steuerberater etc. zu prüfen ist. Insoweit fehlt es schon an einer Ungleichbehandlung zum Nachteil der Beschwerdeführerin.

Auch der Rechenschaftsbericht der Partei ist gemäß § 23 Abs. 2 Satz 1 PartG von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft oder – wenn die Partei gemäß § 18 Abs. 4 Satz 1 Halbs. 1 PartG keinen Anspruch auf staatliche Mittel hat – gemäß § 23 Abs. 2 Satz 2 PartG wahlweise von einem vereidigten Buchprüfer oder einer Buchprüfungsgesellschaft zu prüfen, bevor der Präsident des Bundestages ihn gemäß § 23a Abs. 1 Satz 1 PartG auf formale und inhaltliche Richtigkeit prüft. Der Prüfung durch den Präsidenten des Bundestages entspricht im Fall der Wählergruppe die – stichprobenweise – Prüfung des Rechenschaftsberichts durch den Präsidenten des Landtags gemäß § 4 Abs. 3 WählerTranspG. Kostennachteile der Wählergruppen sind in diesem Zusammenhang nicht ersichtlich. Im Gegenteil haben sie – anders als die Parteien – die Möglichkeit, einen Steuerberater mit der Prüfung zu beauftragen, was nach den diesbezüglichen Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren preisgünstiger ist (vgl. dazu das Ausschussprotokoll des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen vom 9. Dezember 2021, APr 17/1675, S. 9 und 22, und die Stellungnahme der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 17/4642, S. 3).

Dass die Kosten für die Prüfung der Rechenschaftsberichte von Parteien, die teilweise staatlich finanziert werden, leichter aufzubringen sind und dass sie zudem nicht notwendig von den unmittelbar mit den Wählergruppen konkurrierenden Ortsverbänden

der Parteien, sondern von deren Landes- und Bundesverbänden aufgebracht werden, gehört zu den sich im Hinblick auf Größe, politisches Gewicht und Leistungsfähigkeit ergebenden Unterschieden zwischen den konkurrierenden Wahlbewerbern, die nicht auszugleichen sind.

c) Die Verfassungsbeschwerde ist dagegen begründet, soweit sie sich gegen die in § 15a Abs. 1 KWahlG getroffene Bestimmung richtet, wonach Wählergruppen, die nach § 2 Abs. 1 WählGTranspG einer Pflicht zur Rechenschaftslegung unterliegen, einen Wahlvorschlag nur einreichen können, wenn sie ihm die Bescheinigungen beifügen, die ihnen der Präsident des Landtags nach § 4 Abs. 2 WählGTranspG über die Vorlage ihrer Rechenschaftsberichte für die letzten zwei abgeschlossenen Rechnungsjahre erteilt hat. Darin liegt eine verfassungswidrige Benachteiligung dieser Wählergruppen sowohl im Vergleich zu Wählergruppen, die dieser Pflicht nicht unterliegen, als auch im Vergleich zu politischen Parteien, die die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 9 Abs. 1 GG verletzt.

aa) Eine Ungleichbehandlung der Wählergruppen, die gemäß § 2 Abs. 1 WählGTranspG der Rechenschaftspflicht unterliegen, gegenüber politischen Parteien ergibt sich daraus, dass sich keine der in § 15a Abs. 1 KWahlG geregelten Verpflichtung entsprechende Pflicht für Parteien findet. Das Parteiengesetz, das in §§ 23 ff. die Pflicht der Parteien zur Rechenschaftslegung normiert, enthält keine unmittelbar wahlbezogenen Verpflichtungen bzw. Sanktionen. Die Sanktionen beziehen sich vielmehr auf den Status als Partei oder sind finanzieller Art. Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG verliert eine Vereinigung, wenn sie sechs Jahre lang entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gemäß § 23 PartG keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat, ihre Rechtsstellung als Partei. Dementsprechend ist faktisch eine Teilnahme der Partei an Wahlen ausgeschlossen, wenn sie innerhalb von sechs Jahren nicht wenigstens einen Rechenschaftsbericht einreicht, während die § 2 Abs. 1 WählGTranspG unterliegende Wählergruppe, um an der Kommunalwahl teilnehmen zu können, zwei Rechenschaftsberichte und diese in den letzten beiden Jahren vor der Wahl vorlegen muss.

bb) Die Ungleichbehandlung bei den Anforderungen an einen gültigen Wahlvorschlag betrifft die Gleichheit des Wahlvorschlagsrechts und die Chancengleichheit sowie das passive Wahlrecht.

cc) Sie ist nicht durch Gründe gerechtfertigt, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahl- bzw. Chancengleichheit die Waage halten kann. Zwar dienen auch § 15a Abs. 1 und 2 KWahlG ausweislich der Gesetzesbegründung der Erhöhung der Transparenz des demokratischen Prozesses auf kommunaler Ebene und der besseren Vergleichbarkeit von Parteien und Wählergruppen bei kommunalen Wahlen und damit legitimen Zwecken. Sie sind aber zur Erreichung dieser Zwecke allenfalls teilweise geeignet und jedenfalls nicht erforderlich.

(1) Dass die Regelung in § 15a Abs. 1 KWahlG zur Verbesserung der Chancengleichheit gegenüber Parteien nicht geeignet ist, folgt ohne Weiteres aus der unter (1) festgestellten, die Chancengleichheit betreffenden Ungleichbehandlung. Die Regelung in § 15a Abs. 1 KWahlG, die Wählergruppen von der Wahl ausschließt, ist für sich genommen auch nicht geeignet, die Transparenz des demokratischen Prozesses zu erhöhen. Eine Wahlentscheidung, für die der Wähler Informationen benötigen könnte, hat er insoweit nicht mehr. Eine Eignung zur Erhöhung der Transparenz des demokratischen Prozesses lässt sich allenfalls damit begründen, dass § 15a Abs. 1 KWahlG mittelbar durch die Sanktionierung der in § 2 Abs. 1 WählGTranspG geregelten Verpflichtung der in dieser Vorschrift enthaltenen, ihrerseits zur Erhöhung der Transparenz geeigneten Regelung, mehr Gewicht verleiht.

(2) Jedenfalls ist es zur Verwirklichung des Transparenzgebots nicht erforderlich, den gültigen Wahlvorschlag von Wählergruppen, die § 2 Abs. 1 WählGTranspG unterfallen, von der Bescheinigung über die Vorlage von Rechenschaftsberichten in den vergangenen zwei Jahren abhängig zu machen. Dagegen spricht schon, dass der Bundesgesetzgeber eine entsprechende Notwendigkeit zur Wahrung des Transparenzgebotes bei Parteien, an deren Rechenschaftslegung die Öffentlichkeit wegen deren aus öffentlichen Mitteln erbrachter Teilfinanzierung ein höheres Interesse hat, nicht gesehen hat. Aus dem unterschiedlichen Status von Parteien und Wählergruppen folgt

allerdings, dass der Gesetzgeber zur Sanktionierung der Nichterfüllung von Rechenschaftspflichten bei Wählergruppen einen anderen Weg wählen muss als bei Parteien. Denn Wählergruppen haben keine den Parteien vergleichbare Rechtsstellung, die sie im Falle der Nichterfüllung der Rechenschaftspflichten verlieren könnten. Das ändert jedoch nichts daran, dass auch, wenn unterschiedliche Sanktionen gewählt werden müssen, die sich daraus ergebenden tatsächlichen Auswirkungen auf die Möglichkeit der Teilnahme an der Wahl im Hinblick auf das Gebot der Erforderlichkeit für die Wählergruppe nicht belastender sein dürfen als für die Partei. Das ist hier indes der Fall.

d) Verletzt danach schon die in § 15a Abs. 1 KWahlG geregelte Verpflichtung zur Vorlage von Bescheinigungen über die Vorlage der Rechenschaftsberichte über die letzten zwei abgeschlossenen Rechnungsjahre Rechte der Beschwerdeführerin aus der Landesverfassung, kommt es auf die Frage der Verfassungsmäßigkeit der diesbezüglich geregelten Fristen nicht mehr an.

3. Infolge des Verstoßes gegen Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 9 Abs. 1 GG ist § 15a Abs. 1 KWahlG nichtig (vgl. § 61 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 VerfGHG).

4. Nach § 63 Abs. 4 VerfGHG hat das Land Nordrhein-Westfalen, dem der erfolgreich gerügte Verfassungsverstoß zuzurechnen ist, der Beschwerdeführerin die Hälfte ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Prof. Dr. Heusch

Dr. Gilberg

Prof. Dr. Grzeszick

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Röhl

Prof. Dr. Wieland