

L e i t s a t z

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Mai 2001

2 BvE 1/99

2 BvE 2/99

2 BvE 3/99

Zur Verletzung von Rechten politischer Parteien durch die Wahlkreiseinteilung.

- 2 BVE 1/99 -
- 2 BVE 2/99 -
- 2 BVE 3/99 -



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
die Anträge**

festzustellen, dass das Gesetz zur Neueinteilung der Wahlkreise für die Wahl zum Deutschen Bundestag (Wahlkreisneueinteilungsgesetz - WKNeuG) vom 1. Juli 1998 (BGBl I S. 1698 ff.) die Rechte der Antragsteller gemäß Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz und nach Artikel 3 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 19 Absatz 3 Grundgesetz verletzt

Antragsteller: Kreisverband Krefeld der Christlichen Demokratischen Union

1. Deutschlands,
vertreten durch den Vorsitzenden, Herrn Winfried Schittges,
Lutherische-Kirch-Straße 67, 47798 Krefeld,
2. Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Unterbezirk Krefeld,
vertreten durch den Vorsitzenden, Herrn Jürgen Hengst,
Südwall 38, 47798 Krefeld,
3. Kreisverband Krefeld der Bündnis 90/Die Grünen,
vertreten durch den Vorstand, dieser vertreten durch das Vorstands-
mitglied, Herrn Christoph Bönders,
Roßstraße 200, 47798 Krefeld,

- Bevollmächtigte: 1. Rechtsanwälte Dr. Peter Pokorny und Koll.,
Wilhelmshofallee 79-81, 47800 Krefeld,
2. Rechtsanwälte Heinrich Deubner und Koll.,
Mozartstraße 13, 76133 Karlsruhe,

Antragsgegner: Deutscher Bundestag, vertreten durch den Präsidenten, Herrn
Wolfgang Thierse,
10117 Berlin,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Jörn Ipsen,

Luisenstraße 41, 49565 Bramsche

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsidentin Limbach,
Sommer,
Jentsch,
Hassemer,
Broß,
Osterloh,
Di Fabio,
Mellinghoff

am 22. Mai 2001 gemäß § 24 BVerfGG beschlossen:

1. Die Verfahren werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.
2. Die Anträge werden verworfen.

Gründe:

A.

Die Antragsteller, Untergliederungen der im Rat der Stadt Krefeld vertretenen politischen Parteien, wenden sich mit ihren Organklagen gegen die in dem Gesetz zur Neueinteilung der Wahlkreise für die Wahl zum Deutschen Bundestag festgelegte Aufteilung des Gebiets der Stadt Krefeld unter Zuordnung zu zwei Wahlkreisen. 1

I.

1. Durch das Gesetz zur Neueinteilung der Wahlkreise für die Wahl zum Deutschen Bundestag (Wahlkreisneueinteilungsgesetz - WKNeuG) vom 1. Juli 1998 (BGBl I S. 1698) hat der Deutsche Bundestag die Folgerungen aus der durch das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 15. November 1996 (BGBl I S. 1712) vorgenommenen Verringerung der Zahl seiner Mitglieder von 656 auf 598 und der Zahl der Wahlkreise von 328 auf 299 gezogen. An die Stelle des früheren Wahlkreises 79, der die kreisfreie Stadt Krefeld umfasste, treten die Wahlkreise 111 (Krefeld I - Neuss II) und 115 (Krefeld II - Wesel II). Der Wahlkreis 111 umfasst von der kreisfreien Stadt Krefeld die Stadtbezirke 1 West, 5 Süd, 6 Fischeln, 7 Oppum-Linn, 9 Uerdingen und vom Kreis Neuss die Gemeinden Jüchen, Kaarst, Korschenbroich und Meerbusch, der Wahlkreis 115 die Krefelder Stadtbezirke 2 Nord, 3 Hüls, 4 Mitte, 8 Ost und die Gemeinden Moers und Neukirchen-Vluyn des Kreises Wesel. Das Wahlkreisneueinteilungsgesetz ist am Tage der konstituierenden Sitzung des 14. Deutschen Bundestages, dem 26. Oktober 1998, in Kraft getreten (Art. 3 Satz 1 WK-NeuG). 2

2. Die für die derzeitige Wahlperiode des 14. Deutschen Bundestages gemäß § 3 Abs. 2 Bundeswahlgesetz - BWahlG - berufene Wahlkreiskommission hat sich mit 3

der durch das Wahlkreisneueinteilungsgesetz vorgenommenen Wahlkreiseinteilung befasst und für die Wahlkreise in Nordrhein-Westfalen eine Reihe von Änderungen empfohlen, von Vorschlägen zur Neuabgrenzung der Wahlkreise 111 (Krefeld I - Neuss II) und 115 (Krefeld II - Wesel II) jedoch abgesehen (BTDrucks 14/2597, S. 16 f., BTDrucks 14/4031). Die Wahlkreiseinteilung für Krefeld wurde dementsprechend durch das Sechzehnte Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 27. April 2001 (BGBl I S. 701) nicht geändert.

II.

1. Die Antragsteller machen geltend, durch die Aufteilung des Gebiets der Stadt Krefeld in einen nordwestlichen und einen südöstlichen Bereich und die Zuordnung der Teile auf zwei Wahlkreise, die erhebliche Teile benachbarter Landkreise umfassten, in ihren Rechten aus Art. 21 Abs. 1 GG verletzt zu sein. 4

Durch die Aufstellung von Bewerbern für die Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden beteiligten sich die Parteien am öffentlichen Leben, nähmen auf Parlament und Regierung Einfluss und führten ihre politischen Ziele in den Prozess staatlicher Willensbildung ein. Dadurch trügen sie zu einer ständigen lebendigen Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen bei. Die Hälfte der Bundestagsabgeordneten würde nach den Grundsätzen des Mehrheitswahlrechts in den örtlichen Wahlkreisen gewählt. Hierdurch sei gewährleistet, dass in jedem Wahlkreis ein Mitglied des Bundestags gewählt werde, das mit den politischen Anliegen der Bürger in seinem Wahlkreis vertraut sei. 5

Um diesen Aufgaben nachkommen zu können, müssten bei der Einteilung des Wahlgebietes in Wahlkreise die Grenzen der Stadt Krefeld im Wesentlichen eingehalten werden. 6

2. Die kreisfreien Städte in der Bundesrepublik Deutschland seien einheitlich jeweils einem oder mehreren Wahlkreisen zugeordnet worden, in denen sie den Schwerpunkt bildeten. Die Stadt Krefeld dagegen sei gespalten mit der Folge, dass der Schwerpunkt der beiden Wahlkreise 111 und 115 jeweils im Umland liege und nicht bei der Stadt. Dies ergebe sich schon aus den Einwohnerzahlen, denn im Wahlkreis 111 habe die Stadt Krefeld 107.316 und der Kreis Neuss 115.919 deutsche Einwohner, im Wahlkreis 115 die Stadt Krefeld 103.112 und der Kreis Wesel 119.303. Die durch das Wahlkreisneueinteilungsgesetz vorgesehene Aufteilung des bisherigen einheitlichen Wahlkreises der Stadt Krefeld führe dazu, dass zukünftig die Bürger der Stadt Krefeld im Deutschen Bundestag nicht durch Abgeordnete vertreten würden, welche die politischen Anliegen der Mitglieder der Antragsteller und der Bürger der Stadt wahrnähmen. 7

Die Aufspaltung der Stadt Krefeld stehe einer einheitlichen politischen Willensbildung in der Stadt und durch die politischen Parteien entgegen. Die Abgeordneten der neu gebildeten Wahlkreise würden wegen des Übergewichts der der Stadt Krefeld benachbarten Gebiete die Interessen der Stadt weder hinreichend erkennen noch in 8

ihrer Arbeit berücksichtigen können.

3. Die Antragsteller behaupten, die politischen Parteien in der Stadt Krefeld seien infolge der Spaltung des Wahlkreises der Stadt organisatorisch nicht in der Lage, Bundestagswahlkämpfe zu führen. 9

Die nach dem Bundeswahlgesetz erforderlichen Veranstaltungen zur Aufstellung der Kandidaten seien nur unter erschwerten Bedingungen durchführbar. Die in den Wahlkreisen 111 und 115 zusammengefassten Gebiete seien räumlich weit auseinander gezogen, sie wiesen eine nur sehr geringe Interessenübereinstimmung zwischen den Einwohnern auf und erlaubten unter Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln kaum die Durchführung gemeinsamer Veranstaltungen. Hinzu komme, dass bei der Aufstellung verschiedener Kandidaten in den Wahlkreisen 111 und 115 die bisher eingespielte Arbeit der politischen Parteien im Wahlkampf erheblich erschwert werde. 10

4. Die Antragsteller sehen sich des Weiteren durch die Wahlkreisneueinteilung im Verhältnis zu den Parteien in anderen Wahlkreisen in ihrem Recht auf Gleichheit der Parteien verletzt. Die Voraussetzungen einer Durchsetzung ihrer politischen Ziele seien weitaus ungünstiger gestaltet als für Parteien in anderen vergleichbaren Bundestagswahlkreisen, insbesondere vergleichbaren Großstädten. 11

5. Die Antragsteller meinen, dass bei der Wahlkreisneueinteilung ein Abwägungsfehler vorliege, weil die Anzahl der deutschen Einwohner der Stadt Krefeld nur 15,55 v.H. unter der durchschnittlichen Wahlkreisgröße liege. Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWahlG solle zwar in der Regel eine Abweichung von 15 v.H. nicht überschritten werden, eine Sperre im Rahmen des Abwägungsgebots trete in Bezug auf die Wahlkreisgröße jedoch erst bei einer Abweichung von mehr als 25 v.H. ein. Im Übrigen könnte der frühere Bundestagswahlkreis Krefeld durch Hinzunahme von benachbarten Gebieten entsprechend vergrößert werden und damit ungeteilt bestehen bleiben. Die für eine solche Ausweitung erforderliche Abwägung sei indes nicht durchgeführt worden. 12

III.

Der Antragsgegner hält die Anträge sowohl für unzulässig als auch für unbegründet. 13

1. Die Antragsteller seien im Organstreitverfahren nicht parteifähig. Sie seien durch die angegriffene wahlrechtliche Regelung in ihrem verfassungsrechtlich garantierten Mitwirkungsrecht auch nicht betroffen. 14

Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG schließe das Recht der politischen Parteien ein, sich eine Organisationsform zu geben, die ihnen zweckmäßig erscheine. Das Parteiengesetz schreibe lediglich vor, dass die Parteien in Gebietsverbände zu gliedern seien (§ 7 PartG). Die Einteilung des Bundesgebiets in Wahlkreise (§ 2 Abs. 2 BWahlG) und deren Zuschnitt im Einzelnen stehe in keinem Zusammenhang mit der organisatori- 15

schen Gliederung politischer Parteien. Diese seien nicht gehindert, Gebietsverbände zu schaffen, die von der Wahlkreiseinteilung abwichen.

Das Bundeswahlgesetz ziehe hieraus die Konsequenz, dass die Kreisverbände und Unterbezirke politischer Parteien als solche bei der Vorbereitung der Bundestagswahlen keine Funktion hätten. Als Bewerber einer Partei könne in einem Kreiswahlvorschlag nur benannt werden, wer in einer Mitgliederversammlung zur Wahl eines Wahlkreisbewerbers oder in einer besonderen oder allgemeinen Vertreterversammlung hierzu gewählt worden sei (§ 21 Abs. 1 Satz 1 BWahlG). Die Mitgliederversammlung nach § 21 Abs. 1 Satz 2 BWahlG sei von der Mitgliederversammlung des Gebietsverbandes politischer Parteien (§ 9 Abs. 1 Satz 1 PartG) prinzipiell zu unterscheiden. Während Mitgliederversammlungen im Sinne von § 9 PartG die obersten Organe des jeweiligen Gebietsverbandes seien, erschöpften sich die gleichnamigen Versammlungen im Sinne von § 21 Abs. 1 Satz 2 BWahlG in der Wahl der Wahlkreisbewerber. Diese Versammlungen seien folglich keine ständigen Organe der Gebietsverbände, sondern ad hoc gebildete Versammlungen von Mitgliedern einer Partei im jeweiligen Wahlkreis.

16

2. Die Anträge seien auch unbegründet, weil das Wahlkreisneueinteilungsgesetz nicht in durch Art. 21 Abs. 1 GG geschützte subjektive Rechte der Antragsteller - insbesondere ihr Recht auf Chancengleichheit - eingreife.

17

B.

Die zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Anträge sind unzulässig, weil die Antragsteller jedenfalls nicht antragsbefugt sind.

18

Die Antragsbefugnis ist gegeben, wenn nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass der Antragsgegner Rechte der Antragsteller, die im Verhältnis zum Antragsgegner bestehen, durch die beanstandete rechtserhebliche Maßnahme verletzt oder unmittelbar gefährdet hat (vgl. BVerfGE 94, 351 <362 f.>; 99, 19 <28>). Eine Verletzung von den Antragstellern zustehenden Rechten ist nicht ersichtlich.

19

I.

1. Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet den Parteien die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes. Die Vorschrift sichert die Existenz der Parteien als frei aus dem Volk heraus gebildete, frei miteinander konkurrierende und aus eigener Kraft wirkende Gruppen von Bürgern, die sich außerhalb der organisierten Staatlichkeit zusammengeschlossen haben, um mit eigenen Zielvorstellungen und Programmen auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen (vgl. BVerfGE 20, 56 <101>; 73, 40 <85>; stRspr). Die Parteien spielen insbesondere eine tragende Rolle bei der Durchführung von Wahlen, indem sie Kandidaten aufstellen, Wahlkämpfe veranstalten und den Rahmen für die Zusammenarbeit gewählter Kandidaten als Parlamentsabgeordnete in Fraktionen bilden.

20

2. Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG schützt die Parteigründungsfreiheit, die das Sichzusam-

21

menfinden und Verständigen auf eine gemeinsame Programmatik sowie die Wahl der Organisations- und der Rechtsform umfasst. Jede Partei kann grundsätzlich Art und Umfang ihrer Organisation selbst bestimmen, Kernstück der Organisationsfreiheit ist die freie Gestaltung der Parteisatzung (vgl. Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 116 f.).

3. Das Grundgesetz gewährleistet daneben durch Art. 3, Art. 21 und Art. 38 GG die Chancengleichheit der Parteien und sichert damit den freien Wettbewerb der Parteien um die Teilnahme an der politischen Willensbildung. Die Chancengleichheit gilt nicht nur für den Bereich des Wahlrechts im engeren Sinne (vgl. BVerfGE 1, 208 <242, 255>; 6, 84 <90>), für die Wahlvorbereitung (vgl. etwa für die Zulassung von Wahlvorschlägen: BVerfGE 3, 19 <26 f.>; 3, 383 <392 f.>; 4, 375 <382 f.>), für den Wettbewerb der Parteien um die Erlangung von Spenden (vgl. BVerfGE 6, 273 <280>; 8, 51 <64 f.>) und für die Wahlwerbung im Rundfunk (vgl. BVerfGE 7, 99 <107 f.>; 14, 121 <132 f.>), sondern im gesamten "Vorfeld" der Wahlen (vgl. BVerfGE 8, 51 <64 f., 68>; 14, 121 <132>). In all diesen Bereichen ist sie streng formal zu verstehen (vgl. BVerfGE 20, 56 <116>; 44, 125 <146>; 52, 63 <89>; vgl. auch BVerfGE 82, 322 <337>; 95, 408 <417>).

22

II.

1. Eine Verletzung der Antragsteller in eigenen Rechten aus Art. 21 Abs. 1 GG im Zusammenhang mit der Aufstellung der Kandidaten für die Bundestagswahlen erscheint nicht möglich.

23

Die Antragsteller nehmen als Kreisverbände und als Unterbezirk selbst nicht mit eigenen Wahlvorschlägen an der Bundestagswahl teil. Die Kreiswahlvorschläge werden nicht vom Kreisverband oder Unterbezirk eigenständig eingereicht. Sie sind vielmehr vom Vorstand des Landesverbandes oder, falls Landesverbände nicht bestehen, von den Vorständen der nächstniedrigen Gebietsverbände, in deren Bereich der Wahlkreis liegt, persönlich und handschriftlich zu unterzeichnen (§ 20 Abs. 2 BWahlG).

24

Auch werden die Wahlkreiskandidaten nicht durch Organe der Antragsteller, sondern durch eine Mitgliederversammlung zur Wahl eines Wahlkreisbewerbers oder durch eine Vertreterversammlung benannt. Bei der Mitgliederversammlung zur Wahl eines Wahlkreisbewerbers handelt es sich um eine Versammlung der im Zeitpunkt ihres Zusammentritts im Wahlkreis zum Deutschen Bundestag wahlberechtigten Mitglieder der Partei (§ 21 Abs. 1 Satz 2 BWahlG). Die Vertreterversammlung ist eine Versammlung der von einer derartigen Mitgliederversammlung aus ihrer Mitte gewählten Vertreter (§ 21 Abs. 1 Satz 3 und 4 BWahlG). Dies bedeutet, dass zur Nominierung des Wahlkreisbewerbers nur Parteimitglieder berufen sind, die Deutsche sind, das 18. Lebensjahr vollendet haben und im Wahlkreis in ein Wählerverzeichnis aufzunehmen oder zum Erhalt eines im Wahlkreis ausgestellten Wahlscheins berechtigt sind (vgl. Art. 38 Abs. 2 GG, §§ 12, 14, 17 BWahlG, §§ 16 ff., 25 ff. Bundeswahlordnung - BWO). Ausgeschlossen sind demnach insbesondere die minderjähri-

25

gen Parteimitglieder und die Nichtdeutschen. Nicht erforderlich ist, dass eine Mitgliedschaft in einem Kreisverband im Bereich des Wahlkreises besteht (vgl. BVerfGE 89, 243 <255 f.>; Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 6. Aufl., 1998, § 21, Rn. 6).

2. Soweit die Antragsteller geltend machen, durch das derzeitige Übergewicht der politischen Parteien in den benachbarten Landkreisen würden ihre politischen Ziele als Krefelder Parteigliederungen bei der Kandidatenaufstellung in den Wahlkreisen 111 und 115 nicht gebührend berücksichtigt, beanspruchen sie rechtlichen Schutz gegen einen innerparteilichen Wettbewerb bei der Aufstellung der Wahlkreiskandidaten. Eine mit der Organklage rügefähige Verletzung eigener Rechte der Antragsteller aus Art. 21 Abs. 1 GG wird dadurch nicht begründet, zumal die Frage, welcher Parteiverband sich bei der Kandidatenaufstellung durchsetzt, vor allem von der Zahl seiner Parteimitglieder in der Mitgliederversammlung zur Wahl eines Wahlkreisbewerbers abhängig ist. Wie viele Parteimitglieder die Gebietsverbände der Antragsteller in Krefeld haben, ist zeitbedingt und kann sich ändern.

26

3. Die Antragsteller können sich auch nicht darauf berufen, dass ihre Wahlkampfarbeit durch ungünstige organisatorische Bedingungen beeinträchtigt sei. Die Wahlkreiseinteilung könnte gegen ihre Rechte aus Art. 21 Abs. 1 GG dann verstoßen, wenn der Wahlkreiszuschnitt eine Bündelung des politischen Willens der Einzelnen gar nicht oder nur unter erheblich erschwerten Bedingungen zuließe und damit die Mitwirkung an der politischen Willensbildung beeinträchtigt wäre. Dies ist hier jedoch nicht zu erkennen. Die Probleme, welche die Parteien in Krefeld und in den benachbarten Landkreisen haben mögen, übersteigen nicht die Schwierigkeiten, die in ländlich geprägten Wahlkreisen seit jeher auftreten.

27

4. Die Wahlkreisneueinteilung verletzt auch nicht das Selbstorganisationsrecht der Antragsteller. Den Parteien ist aufgegeben, sich in Gebietsverbände zu gliedern (§ 7 Abs. 1 PartG). Dies ist um der effektiven Teilhabe ihrer Mitglieder willen von Verfassungs wegen erforderlich (Pierothe in: Jarass/Pierothe, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., 2000, Art. 21, Rn. 24; Henke in Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand 95: Lieferung/Februar 2001, Art. 21, Rn. 300 f.; Morlok in: Dreier [Hrsg.], Grundgesetz Kommentar, 1998, Art. 21, Rn. 119). Die Parteien sind frei, die ihnen zweckmäßig erscheinende Organisationsstruktur zu schaffen, es handelt sich dabei um ein Recht der den Antragstellern übergeordneten Parteigliederungen. Die Größe und der Umfang der Parteigliederungen beruhen nicht auf gesetzlich vorgegebenen Bedingungen, sondern werden durch die Satzungen der Parteien bestimmt (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 2 PartG; Seifert, aaO, S. 201). Es ist daher zulässig, dass sich eine Partei in Gebietsverbänden organisiert, die mit den jeweiligen Wahlkreisen für die Bundestagswahl nicht übereinstimmen. Dass es gleichwohl die in den jeweiligen Wahlkreisen wahlberechtigten Parteimitglieder sind, die den Wahlkreisbewerber auswählen, regelt § 21 Abs. 1 BWahlG. Wäre es zwingend, dass die Parteien sich in ihrer gebietlichen Gliederung an den Wahlkreisgrenzen orientierten, wäre § 21 BWahlG insoweit funktionslos.

28

Dass das Selbstorganisationsrecht der Parteien durch den Wahlkreiszuschnitt nicht verletzt werden kann, zeigt sich im Übrigen auch daran, dass bei abweichenden Zuschnitten der Gebietsverbände miteinander konkurrierender politischer Parteien die eine Partei verletzt, die andere hingegen nicht verletzt wäre. 29

5. Soweit die Antragsteller sich darauf stützen, sie seien gegenüber anderen Parteiuntergliederungen ihrer jeweiligen Bundespartei benachteiligt, berührt dies die Chancengleichheit nicht. Die Chancengleichheit könnte nur verletzt sein, wenn einer der Antragsteller geltend machen könnte, als Wettbewerber gegenüber den anderen Antragstellern in seinem Bemühen um politischen Einfluss benachteiligt zu sein. Dies wird von den Antragstellern indes nicht behauptet. Vielmehr sind von dem Wahlkreiszuschnitt in der Stadt Krefeld alle Antragsteller gleichermaßen betroffen. Dass zwischen ihnen eine übereinstimmende Interessenlage herrscht, lässt sich übrigens daran ablesen, dass sie sich von denselben Prozessbevollmächtigten mit nahezu wortgleichen Antragschriften vertreten lassen. 30

Limbach	Sommer	Jentsch
Hassemer	Broß	Osterloh
Di Fabio		Mellinghoff

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Mai 2001 -
2 BvE 1/99**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Mai 2001 - 2 BvE 1/99 -
Rn. (1 - 30), http://www.bverfg.de/e/es20010522_2bve000199.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2001:es20010522.2bve000199