

Kurzgutachten zu der Frage, ob, und wenn ja, welche Möglichkeiten der gerichtlichen Überprüfung der Neuregelung der Fraktionsgrößen in der Gemeindeordnung Westfalen bestehen

Fazit: Für die Fraktion von Die Partei bestehen wohl keine prozessualen Möglichkeiten, die Neuregelung in der Gemeindeordnung anzugreifen. Auch wenn solche Möglichkeiten bestünden, wäre ein entsprechender Antrag vermutlich unbegründet.

A. Zulässigkeit

I. Organstreitverfahren

Mögliche Verfahrensart für einen Antrag zum Verfassungsgerichtshof NRW wäre eventuell das Organstreitverfahren nach §§ 43 ff. VerfGHG NRW.

Kommunale Fraktionen sind in diesem Verfahren nicht antragsberechtigt.

Das Organstreitverfahren kann allerdings von politischen Parteien eingesetzt werden, um ihre organschaftlichen Rechte zu verteidigen, die ihnen Kraft ihrer Stellung als Verfassungsorgan gemäß Art. 21 GG zustehen. Jene Norm gilt unmittelbar auch als Landesverfassungsrecht und vermittelt den politischen Parteien das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb sowie das Recht auf Gleichheit der Wahl.

- Etwa BVerfGE 120, 82 (104); 103, 332 (353); 66, 107 (114); 60, 53 (61); BVerfGE 82, 322 (335); 4, 27 (30 f.); 1, 208 (242); vgl. auch etwa VerfGH Saarland Urteil vom 29. September 2011 – Lv 4/11, juris Rn. 172 und VerfGH NW, Urteil vom 21. November 2017 – 16/16, juris Rn. 38 –

Allerdings können diese Rechte vermutlich nicht gegen eine gesetzliche Regelung der Fraktionsgröße in Anschlag gebracht werden. Denn die Regelung der Fraktionsgrößen betrifft den Status der bereits im Rahmen einer – den Geboten der Chancengleichheit und der Gleichheit der Wahl genügenden – Wahl gewählten Mitgliedern in den kommunalen Vertretungskörperschaften, jedoch wohl nicht den von der Chancengleichheit und der Gleichheit der Wahl geschützten Wahlvorgang.

- LVerfG S-H, Urteil vom 8. Januar 2024 –LVerfG 4/23, juris Rn. 151 -

Eine Verletzung der genannten Rechte käme nach der geschilderten Auffassung von vornherein nicht in Betracht; ein Antrag im Organstreitverfahren wäre dann wegen fehlender Antragsbefugnis selbst für eine politische Partei unzulässig.

Man mag die geschilderte Auffassung des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein bezweifeln und argumentieren, die Gleichheit der Wahl schütze auch die Gleichheit der gewählten Vertreter in der Vertretungskörperschaft. Überzeugender scheint aber die Ansicht des schleswig-holsteinischen Verfassungsgerichts, es handele sich dabei um einen bloßen Rechtsreflex zugunsten der Mitglieder der Kommunalvertretungen.

Ob dieses Argument in gleicher Weise auch für die Chancengleichheit der Wahl gilt, kann möglicherweise mit besseren Gründen bezweifelt werden. Denn es ließe sich argumentieren, dass die Chancengleichheit der Parteien sich auf den gesamten politischen Wettbewerb und damit auch auf die Stellung der von den Parteien entsandten Vertreter in den Kommunalparlamenten beziehe. Für eine derartige Argumentation müsste man sich allerdings von der bisherigen Konzeption der Chancengleichheit der Parteien entfernen bzw. den Anwendungsbereich dieses Rechts, das in der bisherigen Rechtsprechung eng an die Gleichheit der Wahl gekoppelt ist und dementsprechend nur die Wahl selbst und vor allem den politischen Wettbewerb im Vorfeld von Wahlen betreffen soll, auch auf das politische Geschehen nach der Wahl erweitern. Dagegen spricht jedoch nicht nur die etablierte Rechtsprechung bezüglich der Chancengleichheit selbst, sondern auch der in der Rechtsprechung ebenfalls stark verankerte Gedanke, dass es im (Kommunal)Parlament um die Rechtsstellung der Parlamentarier und der Gruppen und Fraktionen, nicht aber um diejenige der Parteien gehe.

Vor diesem Hintergrund scheint die Stellung eines Antrags im Organstreitverfahren auch für eine Partei als wenig aussichtsreich, da vermutlich unzulässig. Für die Ratsfraktion gilt dies, wie oben gesagt, ohnedies.

II. Normenkontrollverfahren

Zulässig wäre dagegen wohl ein Normenkontrollantrag nach §§ 47 ff. VerfGHG NRW, der sich auf die Überprüfung der objektiven Rechtmäßigkeit des Gesetzes richtete.

Einen solchen Antrag können jedoch nur die Landesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Landtages stellen. Dass dies geschieht, ist nicht absehbar; auch wird die Fraktion von der Partei auf entsprechende Vorgänge kaum Einfluss haben.

B. Begründetheit

Anträge sowohl im Organstreit- wie im Normenkontrollverfahren wären zudem vermutlich unbegründet.

Wie oben bereits ausgeführt, spricht viel dafür, dass weder die Rechte auf Chancengleichheit der Parteien noch auf Gleichheit in der Wahl einschlägig sind.

Selbst wenn man dies anders sieht, wären entsprechende Anträge vermutlich unbegründet.

Während im Organstreitverfahren lediglich die Chancengleichheit die Gleichheit der Wahl als Maßstab fungierten, käme im Normenkontrollverfahren noch das Demokratieprinzip hinzu, das den Mitgliedern kommunaler Vertretungskörperschaften – ähnlich wie Art. 38 Abs. 1 Grundgesetz den Mitgliedern des Bundestages – ein Recht auf Gleichheit in der Vertretungskörperschaft vermittelt.

Das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein sah auch dieses Gleichheitsrecht nicht als tangiert an, da die Vergleichsgruppe für fraktionslose Mitglieder von Kommunalparlamenten die übrigen Mitglieder dieser Parlamente, nicht aber die von diesen gebildeten Fraktionen seien.

- LVerfG S-H, Urteil vom 8. Januar 2024 –LVerfg 4/23, juris Rn. 86 -

Dies kann bezweifelt werden. Ist man anderer Ansicht, so kommt es darauf an, ob die Differenzierung, die durch eine Fraktionsmindestgröße bewirkt wird, gerechtfertigt ist. Dabei kommt es entscheidend darauf an, ob der Gesetzgeber mit seiner Regelung einen Ausgleich zwischen der Funktionsfähigkeit des Kommunalparlaments und den Rechten der einzelnen Mitglieder sowie der verschiedenen Oppositionsformen für Zusammenschlüsse innerhalb des Kommunalparlaments (Gruppen, Fraktionen) gefunden hat.

- Vgl. Verfassungsgericht Brandenburg, Beschluss vom einen 20. Juni 2024 – 44/23, juris Rn. 73 –

in diesem Zusammenhang spielten die bekannten Funktionsfähigkeitsargumente die zentrale Rolle, wie etwa die Möglichkeit des Kommunalparlaments, mit vertretbarem Aufwand zu Entscheidungen zu gelangen, die Möglichkeit von Zwei-Personen-Fraktionen, ihren Aufgaben nachzukommen, oder die Attraktivität des kommunalpolitischen Ehrenamtes. Ein weiterer Gesichtspunkt wäre die Differenzierung zwischen Gruppen und Fraktionen; daneben kann auch die Differenzierung zwischen verschiedenen Gemeindegrößen mit korrespondierender Größe der Vertretungskörperschaft eine Rolle bei der Festlegung von Fraktionsmindestgrößen spielen.

Käme man mit einem Antrag bis zu diesem Punkt der Begründetheitsprüfung, so ließe sich das Ergebnis einer solchen Prüfung durch das Gericht nicht sicher prognostizieren. Allerdings trüge der Antragsteller die Begründungslast dafür, dass der Gesetzgeber eine verfassungswidrige Festlegung getroffen habe. Vor dem Hintergrund, dass es bei der Festlegung von Mindestgrößen für kommunale Fraktionen um eine organisatorische Regel geht, für die Zweckmäßigkeitgesichtspunkte wesentliche Bedeutung haben, verschieben sich damit die Gewichte zugunsten des Gesetzgebers.

- Vgl. *Schmidt*, DVBl. 2025, 393 (395): Spielraum des Gesetzgebers -

Zwar könnte auf Antragstellerseite angeführt werden, dass die nach den kommunalen Satzungen und Geschäftsordnungen sehr unterschiedlichen Mitwirkungsrechte und auch Finanzierungsansprüche von einzelnen Mitgliedern der Kommunalparlamente, Gruppen im Kommunalparlament und kommunalen Fraktionen die Auswirkungen der Differenzierung deutlich vertiefen, die durch die Festlegung der Mindestgrößen für Fraktionen bewirkt werden.

Richtigerweise ist dies aber wohl nicht eine Frage der Festlegung der Mindestgrößen selbst, sondern eine Folgefrage, die die erwähnten kommunalen Regelungen über Mitwirkungsrechte und Ausstattung von Mitgliedern der Kommunalparlamente und der von ihnen gebildeten Gruppierungen betreffe.

- Vgl. VerwGH München, Urteil vom 18. Februar 2025 – 4 CE 24.2075, juris Rn°37 -

Im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens könnte auch daran gedacht werden, zu rügen, dass die gesetzliche Festlegung von Mindestgrößen für die kommunalen Fraktionen einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung darstelle. Dagegen spricht jedoch prima facie bereits die weite Verbreitung derartiger Normen. Letztlich dürfte es sich nicht um einen stets unzulässigen Eingriff in den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen handeln, sondern um einen gerechtfertigten Eingriff außerhalb dieses Kernbereichs. Für die Rechtfertigung sprächen dabei die oben skizzierten Gründe, vor allem aus dem Bereich der Funktionsfähigkeitssicherung.

Nach alledem steht zu vermuten, dass der Verfassungsgerichtshof einen entsprechenden Antrag, wenn schon nicht als unzulässig, dann zumindest als unbegründet zurückweisen würde.

Dr. Sebastian Roßner

Köln, den 19. August 2025