BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 8 C 7.11
OVG 15 A 860/10

Verkündet
am 7. März 2012
Ende
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 7. März 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. von Heimburg,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Deiseroth und
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hauser und Dr. Held-Daab

für Recht erkannt:

Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 5. November 2010 wird aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

1 Die Beteiligten streiten über die Ungültigerklärung der Wahl des Bürgermeisters sowie der Wahl des Rates der Gemeinde Kalletal vom 30. August 2009 im Wahlbezirk 130 - Ortsteil Lüdenhausen.

2 Der Wahlausschuss der Gemeinde Kalletal ermittelte auf seiner Sitzung am 3. September 2009 für die beiden angegriffenen Wahlen die Ergebnisse. Der Beigeladene zu 1 wurde im Wahlbezirk 130 - Lüdenhausen - direkt in die Vertretung gewählt. Der Beigeladene zu 2 erhielt die Mehrheit bei der Wahl des Bürgermeisters der Beklagten. Mit Schreiben vom 28. September 2009 legte der Vorsitzende des SPD-Gemeindeverbandes Kalletal im Namen des Gemeindeverbandes beim Wahlleiter der Beklagten gegen die Wahl des Rates und die Wahl des Bürgermeisters Einspruch ein und beanstandete u.a. unter Angabe von Zeugen, dass das Wahllokal im Wahlbezirk 130 bei der Ergebnisfeststellung verschlossen gewesen und die Öffentlichkeit nicht hergestellt worden sei. Auf eine Nachfrage des Gemeindewahlleiters räumten der Wahlvorsteher und die stellvertretende Wahlvorsteherin ein, dass das Wahllokal nach Abschluss des Wahlvorgangs nicht rechtzeitig wieder geöffnet worden sei. Beide versicherten, das Wahlergebnis sei zu keiner Zeit der Ergebnisermittlung beeinflusst worden.

3 Am 26. November 2009 erklärte der Rat der Beklagten mehrheitlich die Wahlen des Bürgermeisters und der Vertretung der Gemeinde Kalletal im Wahlbezirk 130 - Lüdenhausen - für ungültig und ordnete zugleich die Durchführung von Wiederholungswahlen in diesem Wahlbezirk an. Der Ausschluss der Öffentlichkeit bei der Ermittlung und Feststellung der Wahlergebnisse stelle eine Unregelmäßigkeit nach § 40 Abs. 1 Buchst. b des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Land Nordrhein-Westfalen (KWahlG) dar.

4 Am 22. Dezember 2009 hat der damalige Vorsitzende des Klägers unter dem Briefkopf des Gemeindeverbandes beim Verwaltungsgericht Klage gegen den

Rat der Gemeinde Kalletal erhoben mit dem Ziel, die gefassten Beschlüsse aufzuheben. Zum Verstoß gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz bei der Stimmenauszählung gebe es widersprüchliche Aussagen. Ein Wahlfehler müsse erheblich sein, um zur Ungültigkeit und Nachholung einer Wahl zu führen. Auch die SPD vermute keine Manipulationen. Der achtköpfige Wahlvorstand sei parteipolitisch ausgewogen besetzt gewesen. Das Mehraugen-Prinzip gewährleiste hinreichende Neutralität bei der Auszählung. Wiederholungswahlen seien mit der naheliegenden Gefahr einer Verfälschung des Ergebnisses verbunden.

5 Der Kläger hat beantragt, den Beschluss der Beklagten vom 26. November 2009 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, die Wahl vom 30. August 2009 im Wahlbezirk Lüdenhausen hinsichtlich der Bürgermeisterwahl und der Ratswahl für gültig zu erklären.

6 Die Beklagte hat beantragt, die Klage abzuweisen.

7 Mit Urteil vom 24. Februar 2010 hat das Verwaltungsgericht nach der Einvernahme von Zeugen und einer erneuten Auszählung der Stimmzettel des Wahlbezirks 130 der Klage stattgegeben. Sie sei als kombinierte Anfechtungs- und Verpflichtungsklage zulässig. Die Klagebefugnis folge aus § 42 Abs. 2 VwGO. Der Kläger sei als Leitung einer an den Kommunalwahlen beteiligten Partei entsprechend § 39 KWahlG klageberechtigt. Es bestehe die Möglichkeit, dass die Wahlvorschläge der CDU bei den Wiederholungswahlen weniger Stimmen erringen und dies zu einer anderen Sitzverteilung im Rat führe oder der Beigeladene zu 2 bei einer erneuten Wahl des Bürgermeisters unterliege. Damit liege eine hinreichende Betroffenheit vor. Die Klage sei auch begründet. Zwar hätten die Zeugenaussagen zweifelsfrei ergeben, dass ein Verstoß gegen das Öffentlichkeitsgebot im Sinne des § 24 Abs. 1 Satz 1 KWahlG vorliege. Die Unregelmäßigkeit habe sich aber nicht entscheidend auf das Ergebnis der Wahl ausgewirkt. Die erneute Auszählung der Stimmzettel habe zwar einige Abweichungen ergeben, der Ausschluss der Öffentlichkeit sei aber nicht von entscheidendem Einfluss für die Mandatszuteilung gewesen. Damit liege kein kausaler Verfahrensfehler nach § 40 Abs. 1 Buchst. b KWahlG vor.

8 Mit Beschluss vom 5. November 2010 hat das Oberverwaltungsgericht das angegriffene Urteil geändert und die Klage abgewiesen. Die Klage sei unzulässig. Aus der befürchteten Verfälschung des Wahlergebnisses durch eine Wiederholungswahl bei knappem Wahlausgang lasse sich keine Klagebefugnis herleiten. Es bestünden schon Zweifel, ob der Kläger zum Kreis der Klageberechtigten gehöre und nicht allein sein Vorstand. Ungeachtet dessen sei aber auch eine Klage des Vorstands unzulässig. Parteileitungen könnten wie Wahlberechtigte zulässigerweise nur klagen, wenn sie zuvor Einspruch gegen die Wahl eingelegt hätten und ihrem Einspruch nicht oder nicht vollständig stattgegeben worden sei. § 39 Abs. 1 Satz 1 KWahlG gewähre lediglich einen Wahlprüfungsanspruch, aber kein Recht auf Gültigerklärung einer Wahl. Neben der Aufsichtsbehörde seien die Mandatsträger, die infolge des Wahlprüfungsbeschlusses ihr Mandat verlören, klagebefugt. Damit bestehe ausreichender Rechtsschutz. Dass die über die Reserveliste Gewählten grundsätzlich nicht klagebefugt seien, sei unbedenklich, weil ihre Wahl nicht für ungültig erklärt werde und eine Wiederholungswahl allenfalls mittelbar Auswirkungen auf die Sitzverteilung habe.

9 Zur Begründung seiner Revision beruft sich der Kläger auf den aus Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 21, 28, 38 GG und § 5 PartG abzuleitenden Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien. Er sei auch für Kommunalwahlen beachtlich und gewährleiste den fairen Wettbewerb der Parteien. § 41 KWahlG könne dahin ausgelegt werden, dass der Kreis der Klageberechtigten nicht auf diejenigen beschränkt sei, die nach § 39 Abs. 1 Satz 1 KWahlG erfolglos Einspruch eingelegt hätten. Mit dem Grundsatz der Chancengleichheit sei unvereinbar, dass eine Partei gegen die Gültigkeit einer Wahl Einspruch einlegen und bei dessen Erfolglosigkeit klagen könne, während eine andere Partei, die die Wahl für gültig halte, nicht gegen eine stattgebende Wahlprüfungsentscheidung vorgehen können solle. Für eine solche Ungleichbehandlung bestehe kein einleuchtender Grund.

10 Der Kläger beantragt,

> den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 5. November 2010 zu ändern

und die Berufung des Rates der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Minden vom 24. Februar 2010 mit der Maßgabe zurückzuweisen, dass der Beschluss des Rates der Beklagten vom 26. November 2009 aufgehoben und die Beklagte verpflichtet wird, den Einspruch des Gemeindeverbandes der SPD gegen die Wahlen des Bürgermeisters der Beklagten und des Rates der Beklagten vom 30. August 2009 in vollem Umfang zurückzuweisen.

11 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

12 Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien gebiete nicht, dass eine Partei die Rechtmäßigkeit einer Wahl geltend machen können müsse. Anderenfalls müsse auch jedem Wahlberechtigten ein solches Recht zustehen, denn die Einspruchsberechtigten gemäß § 39 KWahlG seien gleich zu behandeln. Nach der bindenden Auslegung des Oberverwaltungsgerichts bestehe kein Anspruch auf Gültigerklärung der Wahl.

13 Der Beigeladene zu 1 beantragt ebenfalls,

die Revision zurückzuweisen,

und schließt sich der Begründung der Beklagten an.

14 Der Beigeladene zu 2 stellt keinen Antrag.

II

15 Die Revision des Klägers ist mit dem Ergebnis der Zurückverweisung der Sache an das Oberverwaltungsgericht (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO) begründet. Die Auffassung des Berufungsgerichts, der Kläger sei nicht klagebefugt, weil das Klagerecht gemäß § 41 Abs. 1 Satz 1 KWahlG nur solchen Parteien und Wählergruppen zukomme, die gemäß § 39 Abs. 1 KWahlG Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl eingelegt haben, verletzt Bundesrecht.

16 1.a) Allerdings kann der Kläger nicht geltend machen, durch die Beschlüsse des Rates der Beklagten über die Ungültigkeit der Wahlen, bei denen es sich um rechtsgestaltende Verwaltungsakte handelt (vgl. OVG Münster, Urteil vom 28. November 1980 - 15 A 1660/80 - OVGE 35, 144 <145>), im Sinne des § 42 Abs. 2 Alt. 2 VwGO in eigenen Rechten verletzt zu sein. Um eine Klagebefugnis nach dieser Norm zu bejahen, ist das Bestehen subjektiver Rechte Voraussetzung, § 42 Abs. 2 VwGO begründet sie nicht. Das Berufungsgericht hat sie dem Landesrecht nicht entnommen, auch aus Bundesrecht ergeben sich derartige subjektive Rechte des Klägers nicht. Zwar sind danach auch Parteien mit eigenen Rechten ausgestattet. Da sie aber selbst weder über aktives noch über passives Wahlrecht verfügen, kommt ihnen im Wahlprüfungsverfahren keine subjektive Berechtigung zu.

17 b) Der Kläger kann auch nicht im Sinne einer Prozessstandschaft die Rechte der über „seine“ Liste gewählten Ratsmitglieder geltend machen. Das könnte hier zwar erwogen werden, weil das Berufungsgericht den über eine Reserveliste gewählten Ratsmitgliedern ein eigenes Klagerecht abspricht (UA S. 9), zugleich aber selbst - mit Recht - verfassungsrechtliche Zweifel gegen eine Rechtslage zu erkennen gibt, die darauf hinausläuft, gewählten Listenbewerbern jeden Rechtsschutz zu versagen (UA S. 8). Für eine Prozessstandschaft der die Reserveliste aufstellenden Partei besteht aber kein Anlass; denn die gewählten Listenbewerber sind selbst klagebefugt. Das ergibt sich aus Bundesrecht, von dem das Landesrecht nicht abweichen darf (Art. 31 GG).

18 Zwar obliegt die Ausgestaltung des Kommunalwahlrechts im Einzelnen dem Landesrecht. Das bundesrechtliche Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) gebietet aber, dass gewählte Wahlbewerber nicht nur ihr Mandat antreten, sondern ihr Mandat im Wahlprüfungsverfahren auch verteidigen dürfen. Dabei gibt es keinen Unterschied danach, ob das Mandat direkt oder über eine Liste errungen wurde. Zwar mag das Landesrecht - wie in Nordrhein-Westfalen - vorsehen, dass ein im Wahlbezirk direkt gewählter Bewerber sein Mandat unmittelbar durch den Beschluss der Wahlprüfungsbehörde verliert, mit dem die Wahl für ungültig erklärt wird (§ 40 Abs. 3 KWahlG), während

der über die Reserveliste Gewählte von der Wahlprüfungsentscheidung in dem Sinne nur mittelbar betroffen wird, dass nach den Ergebnissen der Wiederholungswahl die Verteilung der Sitze aus den Reservelisten neu zu berechnen ist (§ 42 Abs. 3 KWahlG). Dieser Unterschied führt aber nicht dazu, dass der über eine Liste Gewählte durch die Ungültigerklärung der Wahl und die Anordnung einer Wiederholungswahl in seinem passiven Wahlrecht weniger oder anders betroffen wäre als der in einem Wahlbezirk direkt Gewählte. Beide leiten ihre demokratische Legitimation aus der ursprünglichen Wahl her. Eine „Wiederholungswahl“ vermittelt eine andere Legitimität, schon weil sie zu einem anderen - späteren - Zeitpunkt und in Kenntnis der Ergebnisse der ursprünglichen Wahl stattfindet. Die Möglichkeit einer Verletzung des passiven Wahlrechts besteht deshalb schon, wenn durch die Anordnung einer Wiederholungswahl das Mandat in Frage gestellt wird; die Legitimation des Mandats aus der ursprünglichen Wahl entfällt bereits, wenn die zugrunde liegende Wahl für ungültig erklärt wird.

19 c) Die Klagebefugnis des Klägers ergibt sich aber daraus, dass im Sinne von § 42 Abs. 2 Alt. 1 VwGO gesetzlich ein anderes bestimmt ist. Gemäß § 40 Abs. 1 KWahlG beschließt die Vertretung der Gemeinde als Wahlprüfungsbehörde über die erhobenen Einsprüche sowie über die Gültigkeit der Wahl von Amts wegen. Gemäß § 41 Abs. 1 Satz 1 KWahlG kann gegen diesen Beschluss der Vertretung Klage erhoben werden. Wer - neben der Aufsichtsbehörde - diese Klage erheben darf, sagt die Vorschrift nicht. Das Berufungsgericht legt die Bestimmung dahin aus, dass das Klagerecht denjenigen zusteht, denen § 39 Abs. 1 Satz 1 KWahlG auch das Einspruchsrecht gegen die Gültigkeit der Wahl einräumt, also auch den Parteien und Wählergruppen, die an der Wahl teilgenommen haben. Dagegen ist nichts zu erinnern. Bundesrecht gebietet zwar nicht, Parteien und Wählergruppen das Klagerecht gegen Beschlüsse der Wahlprüfungsbehörde über die Gültigkeit einer Kommunalwahl zu gewähren, steht dem aber auch nicht entgegen.

20 Die einschränkende Auslegung des Berufungsgerichts, dass dieses Klagerecht nur solchen Parteien zusteht, die auch gemäß § 39 KWahlG Einspruch eingelegt haben, verletzt jedoch Bundesrecht. Denn sie führt dazu, dass zwar die angestrebte Ungültigerklärung einer Wahl vor dem Verwaltungsgericht weiter

verfolgt, nicht aber die Gültigkeit der Wahl verteidigt werden kann. Das missachtet den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien, der seine Grundlage in Art. 21 Abs. 1 GG findet und sich als Bestandteil der demokratischen Grundordnung von selbst versteht (vgl. BVerfG, Urteil vom 5. April 1952 - 2 BvH 1/52 - BVerfGE 1, 208 <242>). Er ergibt sich aus der Bedeutung, die der Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukommt, und aus dem vom Grundgesetz gewollten freien und offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes. Inhaltlich verlangt der Grundsatz der Chancengleichheit, dass jeder Partei, jeder Wählergruppe und ihren Wahlbewerbern grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden. Auf Landesebene folgt das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen aus ihrem in Art. 21 Abs. 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status, der unmittelbar auch für die Länder gilt und Bestandteil der Landesverfassungen ist (BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 - BVerfGE 120, 82 <104> m.w.N.).

21 Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit hängt eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren. Deshalb ist in diesem Bereich - ebenso wie bei der durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgten gleichen Behandlung der Wähler - Gleichheit in einem strikten und formalen Sinn zu fordern (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 a.a.O. <105>; BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2008 - BVerwG 8 C 1.08 - BVerwGE 132, 166 <174 f.> = Buchholz 415.10 KommWahlR Nr. 7). Der Grundsatz der Chancengleichheit unterliegt zwar keinem absoluten Differenzierungsverbot, wegen der strikten und formalen Gleichheit hat der Gesetzgeber aber nur einen eng bemessenen Spielraum für Differenzierungen (Urteil vom 22. Oktober 2008 a.a.O. <175>).

22 Beherrscht der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien das gesamte Wahlverfahren, so gilt er auch im Verfahren der Wahlprüfung einschließlich eines sich hieran anschließenden Rechtsstreits. Es mag offen bleiben, ob deshalb Parteien und Wählergruppen durch das jeweilige Verfahrens- und Prozessrecht in jeder Hinsicht gleichgestellt sein müssen oder ob Besonderheiten, die

etwa mit der jeweiligen Rolle im Verfahren (als Kläger, als Beigeladener, als Rechtsmittelführer usw.) verbunden sind, Rechnung getragen werden kann. Der Grundsatz der Chancengleichheit ist jedoch berührt, wenn Verfahrensrechte zuerkannt oder vorenthalten werden und dies die Möglichkeiten der Parteien betrifft, ihre Rolle im politischen Prozess, namentlich bei der Wahl, wirksam zur Geltung zu bringen. So liegt es, wenn das jeweilige Wahlrecht - wie hier das Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen - den Parteien und Wählergruppen nicht nur das Recht einräumt, Wahlvorschläge einzureichen (§§ 15 ff. KWahlG), sondern auch das Recht, gegen die Wahl Einspruch einzulegen oder gegen einen Beschluss der Wahlprüfungsbehörde über die Gültigkeit der Wahl Klage zu erheben. Dies eröffnet den Parteien die Möglichkeit, ihre Rolle im politischen Prozess im Wahlprüfungsverfahren fortzusetzen. Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien gebietet dann im Verfahren der Wahlprüfung die strikte Waffengleichheit der konkurrierenden Parteien.

23 Damit ist nicht vereinbar, Parteien und Wählergruppen, die an einer Kommunalwahl teilgenommen haben und die die Wahl für ungültig halten, das Recht einzuräumen, gegen die Entscheidung der Wahlprüfungsbehörde, mit der die Wahl für gültig erklärt wird, Klage zu erheben, zugleich aber anderen Parteien und Wählergruppen, die die Wahl für gültig halten, ein Klagerecht gegen die Entscheidung der Wahlprüfungsbehörde, mit der die Wahl für ungültig erklärt wird, zu versagen. Sachliche Gründe, welche diese Ungleichbehandlung ausnahmsweise rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich.

24 Das Berufungsgericht verweist auf den Umstand, dass das Landesrecht nur den Anspruch vorsieht, eine Wahl für ungültig zu erklären (§ 39 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 40 Abs. 1 Buchst. a bis c KWahlG), dass es jedoch einen gegenläufigen Anspruch, die Wahl für gültig zu erklären, keinem Verfahrensbeteiligten einräumt (§ 40 Abs. 1 Buchst. d KWahlG), und knüpft hieran die Schlussfolgerung, dass nur klagen dürfe, wer zuvor - erfolglos - Einspruch gegen die Wahl erhoben habe. Dies vermag nicht zu überzeugen. Richtig und naheliegend ist, dass Einspruch gegen die Wahl nur einlegen darf, wer die Wahl für fehlerhaft und deshalb für ungültig hält; wer die Wahl hingegen für einwandfrei erachtet, hat keinen Anlass zu einem Einspruch. Schon deshalb verbietet sich aber, hie-

raus Folgerungen auch für die Befugnis abzuleiten, den Beschluss der Wahlprüfungsbehörde über die Gültigkeit der Wahl zur gerichtlichen Überprüfung zu stellen. Eine solche Folgerung beschränkt das Klagerecht von vornherein auf den Angreifer, schließt aber den Verteidiger der Wahl aus, ohne für diese Ungleichbehandlung einen anderen Grund als eben den des vorgängigen Einspruchs anzuführen.

25 Auch der Hinweis der Beklagten auf die Besonderheiten des Wahlprüfungsrechts vermag die Ungleichbehandlung der Parteien nicht zu rechtfertigen. Richtig ist, dass das Wahlprüfungsrecht bei Bundestags- ebenso wie bei Landtags- und Kommunalwahlen ein weitgehend objektiviertes Verfahren ist, das auf eine rasche Klärung der Gültigkeit einer Wahl zielt, um so die Legitimationsgrundlage der gewählten Vertretungskörperschaft und der von ihr gefassten Beschlüsse möglichst zu sichern. Aus diesem Grunde können auch Einspruchs- und Klagerechte - jedenfalls jenseits der Wahrnehmung subjektiver Wahlrechte - beschränkt oder gar ausgeschlossen werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Dezember 1991 - 2 BvR 562/91 - BVerfGE 85, 148 <159>). Das rechtfertigt aber nicht, den Kreis der Klageberechtigten ungleich zu beschränken. Die mit der Inanspruchnahme von Einspruchs- und Klagerechten zwangsläufig verbundenen Verzögerungen bei der endgültigen Feststellung des Wahlergebnisses nimmt der Gesetzgeber in Kauf, wenn er solche Rechte einräumt. Eine ungleiche Verkürzung dieser Klagerechte kann nicht mit der Erwägung gerechtfertigt werden, deren Wahrnehmung koste zuviel Zeit.

26 Die Beklagte hat schließlich vorgebracht, die Parteien dürften gegenüber den Wahlberechtigten nicht privilegiert werden, schon weil beide Gruppen in § 39 Abs. 1 KWahlG nebeneinander gestellt seien; auch Wahlberechtigte dürften aber nur klagen, um einen vorherigen Einspruch weiter zu verfolgen; wenn das Klagerecht für Parteien auf Beschlüsse der Wahlprüfungsbehörde ausgedehnt werde, welche die Wahl für ungültig erklären, dann müsse dies auch für alle Wahlberechtigten gelten, was aber dem Ziel einer Konzentration und Beschleunigung des Wahlprüfungsverfahrens zuwiderlaufe. Auch damit wird ein tragfähiger Grund für eine Verschiedenbehandlung der Parteien nicht dargetan. Die Beklagte verkennt schon, dass für die gebotene Gleichbehandlung der Parteien

untereinander die Behandlung anderer Verfahrensbeteiligter - und damit auch diejenige der Wahlberechtigten - unerheblich ist. Richtig ist, dass für eine unterschiedliche Behandlung von Parteien und Wählergruppen einerseits und von Wahlberechtigten andererseits sachliche Gründe bestehen müssen; das folgt freilich nicht aus dem Gebot der Chancengleichheit der Parteien, sondern aus dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Solche sachlichen Gründe bestehen aber. Zum einen ergibt sich ein Klagerecht der Wahlberechtigten in bestimmtem Umfang schon aus ihrem aktiven und passiven Wahlrecht. Wenn das Kommunalwahlrecht Wahlberechtigten auch unabhängig hiervon ein weitergehendes Einspruchs- und Klagerecht einräumt - was vielfach an den Nachweis eines Unterstützerquorums gebunden wird -, so muss sich auch dies nicht zwangsläufig an den Einspruchs- und Klagerechten der Parteien und Wählergruppen orientieren. Der Gesetzgeber kann nämlich - zum anderen - bei der Zubilligung von Verfahrensrechten im Wahlprüfungsverfahren in Rechnung stellen, dass den Parteien und Wählergruppen eine besondere Bedeutung für die politische Willensbildung des Volkes und eine besondere Funktion in der parlamentarischen Demokratie zukommt.

27 § 41 Abs. 1 Satz 1 KWahlG ist für die nach allem gebotene Gleichbehandlung der Parteien und Wählergruppen bei der Eröffnung der Klage gegen den Beschluss der Wahlprüfungsbehörde offen. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Vorschrift bestehen daher nicht; einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG bedarf es nicht. Mit seiner einschränkenden Auslegung der genannten Vorschrift verletzt das Berufungsgericht jedoch Bundesrecht; seine Entscheidung über die Berufung des Klägers kann deshalb keinen Bestand haben.

28 2. Da sich das Berufungsgericht mit den weiteren Fragen des Verfahrens noch nicht befasst hat, war sein Beschluss aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO). Dabei wird das Berufungsgericht zu beachten haben, dass seine - nicht entscheidungstragend - geäußerte Auffassung, der Kläger gehöre als „CDU-Gemeindeverband“ von vornherein nicht zum Kreis der Klageberechtigten, klageberechtigt sei vielmehr nur der Vorstand eines Gebietsverbandes ei-

ner Partei, mit Bundesrecht nicht vereinbar ist. Aus § 11 Abs. 3 Satz 2 PartG i.V.m. § 26 Abs. 1 Satz 2 und 3 BGB ergibt sich, dass der Vorstand den Gebietsverband vertritt. Eine solche Vertretung erfolgt aber immer im Namen und für den Gebietsverband der Partei. Dieser kann gemäß § 61 Nr. 2 VwGO nach Maßgabe der Satzung der Partei unter seinem Namen klagen und verklagt werden. Mit der Regelung ihrer Vertretung in § 11 Abs. 3 PartG werden keine eigenen Rechte des Vorstandes begründet. Hiervon will § 41 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 39 Abs. 1 Satz1 KWahlG nicht abweichen; das Berufungsgericht verweist vielmehr selbst auf § 11 PartG und § 26 BGB.

29 Darüber hinaus wird das Berufungsgericht vor einer Entscheidung in der Sache den SPD-Gemeindeverband beizuladen haben (§ 65 Abs. 2 VwGO entspr.). Zwar begründet die Wahlprüfung kein Rechtsverhältnis, an dem die einspruchführende Partei mit eigenen Rechten beteiligt wäre. Wenn aber das jeweilige Wahlprüfungsrecht auch Parteien das Recht einräumt, den Beschluss der Wahlprüfungsbehörde über die Gültigkeit der Wahl mit der Klage anzufechten, dann setzt sich die gebotene Waffengleichheit der Parteien im gerichtlichen Verfahren dahin fort, dass die einspruchführende Partei, wenn sie nicht Klägerin ist, dann jedenfalls als Dritte am Prozess zu beteiligen ist; über die Klage und über ihren Einspruch kann nur einheitlich entschieden werden.

30 Ob die Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes zur Ungültigerklärung der Wahl führt, wird das Berufungsgericht nach Maßgabe des Landeswahlrechts zu entscheiden haben. Dabei wird es berücksichtigen, dass sowohl nach Bundesrecht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Dezember 1991 a.a.O. <158 f., 160 f.>) als auch nach nordrhein-westfälischem Landesrecht (vgl. OVG Münster, Urteil vom 22. Februar 1991 - 15 A 1518/90 - OVGE 42, 152 <156>) die abstrakte Möglichkeit von Manipulationen nicht ausreicht, um die Wahl für ungültig zu erklären. Vielmehr muss in jedem Fall ein Einfluss auf die Mandatsverteilung möglich erscheinen; es muss also ermittelt werden, ob die festgestellten Mängel

im konkreten Fall Auswirkungen auf das Wahlergebnis und darüber hinaus auf die Zuteilung von Mandaten haben konnten.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert Dr. von Heimburg Dr. Deiseroth

Dr. Hauser Dr. Held-Daab

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 15 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert Dr. von Heimburg Dr. Deiseroth

Dr. Hauser Dr. Held-Daab

Sachgebiet:		BVerwGE:	ja
Kommunalwahlrecht		Fachpresse:	ja

Rechtsquellen:

GG	Art. 21, 20, 28
VwGO	§ 42 Abs. 2
KWahlG NRW	§§ 39, 41

Stichworte:

Bürgermeisterwahl; Chancengleichheit; Chancengleichheit der Parteien; Demokratieprinzip; Differenzierungsgrund, sachlicher; Einspruch; Einspruchsrecht; Gemeindeverband; Klagebefugnis; Kommunalwahl; Parteien; Parteivorstand; Ungültigerklärung; Waffengleichheit; Wahlbewerber; Wahlergebnis; Wahlprüfung; Wahlprüfungsverfahren; Wiederholungswahl.

Leitsatz:

Wenn der Gesetzgeber Parteien und Wählergruppen, die an einer Kommunalwahl teilgenommen haben, im Wahlprüfungsverfahren das Recht einräumt, gegen die Gültigkeit der Wahl Einspruch einzulegen und diesen mit einer Klage fortzuführen, steht die Klagebefugnis im Fall der Ungültigerklärung der Wahl auch einer Partei zu, die keinen Einspruch eingelegt hat, weil sie die Wahl für gültig hält (Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien).

Urteil des 8. Senats vom 7. März 2012 - BVerwG 8 C 7.11

I. VG Minden vom 24.02.2010 - Az.: VG 3 K 3343/09 -
II. OVG Münster vom 05.11.2010 - Az.: OVG 15 A 860/10 -