

Leitsatz HVerfG 3/14:

1. Die Rechte der politischen Parteien, insbesondere auf Chancengleichheit sowie aus den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl, werden nicht dadurch verletzt, dass nach § 17 Abs. 2 Bezirksverwaltungsgesetz fraktionslose Mitglieder der Bezirksversammlung im Hauptausschuss auch dann nicht stimmberechtigt sind, wenn dieser Beschlüsse anstelle der Bezirksversammlung trifft.
2. Die Bezirksversammlung ist weder Verfassungsorgan noch andere Beteiligte in einem Organstreitverfahren nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg.



HAMBURGISCHES VERFASSUNGSGERICHT

HVerfG 3/14

B e s c h l u s s

Im Namen des Volkes

In der Verfassungsstreitsache

1. Partei Alternative für Deutschland, Landesverband Hamburg,
XX

- Antragstellerin -

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte XXXXXXXXXXXX

2. Bezirksversammlung Altona,
vertreten durch ihren Vorsitzenden Dr. Frank Toussaint,
Platz der Republik 1, 22765 Hamburg

- Antragsgegnerin -

hat das Hamburgische Verfassungsgericht durch den Präsidenten Pradel, die Verfassungsrichter Dr. Beckmann und Dr. David, die Verfassungsrichterin Ganten-Lange, die

Verfassungsrichter Kuhbier, Mehmel und Nesselhauf sowie die Verfassungsrichterinnen Raßfeld-Wilske und Schulze im schriftlichen Verfahren am 11. Dezember 2014 beschlossen:

Der Antrag wird als offensichtlich unzulässig verworfen.

Gründe

I.

Die Antragstellerin, der Landesverband der Partei Alternative für Deutschland, begehrt die Feststellung, dass eine einfachgesetzliche Regelung, nach der fraktionslose Mitglieder der Bezirksversammlung im Hauptausschuss der Bezirksversammlung Altona kein Stimmrecht besitzen, gegen die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg verstößt und nichtig ist.

1. Die Bezirksversammlungen wirken nach Art. 4 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbGVBl. S. 109, mit spät. Änd.; HV) an der Aufgabenerledigung in den Bezirken mit. Art. 4 HV lautet:

Artikel 4

- (1) In der Freien und Hansestadt Hamburg werden staatliche und gemeindliche Tätigkeit nicht getrennt.
- (2) Durch Gesetz sind für Teilgebiete (Bezirke) Bezirksämter zu bilden, denen die selbständige Erledigung übertragener Aufgaben obliegt. An der Aufgabenerledigung wirken die Bezirksversammlungen nach Maßgabe des Gesetzes mit.
- (3) Die Bezirksversammlungen werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt.

Für die Bürgerschaft heißt es in Art. 6 HV:

Art. 6

(1) ...

(2) Die Bürgerschaft besteht aus mindestens 120 Abgeordneten, die in allgemeiner, unmittelbarer, freier gleicher und geheimer Wahl gewählt werden.

...

(3) ...

Nach § 1 Abs. 1 Bezirksverwaltungsgesetz vom 6. Juli 2006 (HmbGVBl. S. 404, 452, zuletzt geändert am 17.12.2013, HmbGVBl. S. 503, 522; BezVG) ist die Freie und Hansestadt Hamburg in insgesamt sieben Bezirke eingeteilt, unter anderem den Bezirk Altona. Für jeden Bezirk wird ein Bezirksamt eingerichtet (§ 1 Abs. 3 BezVG). Bei den Bezirksämtern werden Bezirksversammlungen gebildet (§ 3 BezVG). Die Bezirksversammlung kann nach § 16 Abs. 1 BezVG zur Vorbereitung einzelner Beschlüsse und zur Prüfung einzelner Anträge ständige Fachausschüsse, Regionalausschüsse und Sonderausschüsse einsetzen. Die Bezirksversammlung hat zudem nach § 15 BezVG einen Hauptausschuss zu bilden. § 15 BezVG lautet:

§ 15

Hauptausschuss

(1) Die Bezirksversammlung bestellt aus ihrer Mitte einen Hauptausschuss mit höchstens 15 Mitgliedern. Das vorsitzende Mitglied der Bezirksversammlung gehört dem Hauptausschuss an und führt den Vorsitz. Der Hauptausschuss wählt ein Mitglied für dessen Stellvertretung.

(2) Der Hauptausschuss nimmt die Aufgaben wahr, die ihm durch

1. Rechtsvorschrift,
2. Geschäftsordnung oder
3. Beschluss der Bezirksversammlung

übertragen worden sind. Die Bezirksversammlung kann den Hauptausschuss für bestimmte Angelegenheiten oder im Einzelfall ermächtigen, an ihrer Stelle Beschlüsse zu fassen.

(3) Der Hauptausschuss ist darüber hinaus befugt, in Angelegenheiten, die eine Beschlussfassung vor der nächsten Sitzung der Bezirksversammlung erfordern, für die Bezirksversammlung Beschlüsse zu fassen. Die Beschlüsse sind der Bezirksversammlung in der nächsten Sitzung zur Kenntnis zu geben.

(4) In den Fällen des Absatzes 2 Satz 1 Nummern 2 und 3 kann die Bezirksversammlung jeden Fall an sich ziehen und selbst entscheiden. Sie hat so zu

verfahren, wenn die Bezirksamtsleitung nach § 22 Absatz 2 einen Beschluss des Hauptausschusses beanstandet und der Hauptausschuss seinen Beschluss nicht ändert.

Die Besetzung der Ausschüsse sowie das Stimmrecht ihrer Mitglieder regelt § 17 BezVG:

§ 17

Zusammensetzung der Ausschüsse

(1) Die Besetzung der Ausschüsse erfolgt nach Maßgabe des Stärkeverhältnisses der Fraktionen auf der Grundlage des Berechnungsverfahrens nach Hare-Niemeyer. Jede Fraktion der Bezirksversammlung kann beanspruchen, in jedem Ausschuss mit mindestens einem Sitz vertreten zu sein (Grundmandat). Die Mehrheitsverhältnisse der Bezirksversammlung können in den Ausschüssen durch zusätzliche Mitglieder wiederhergestellt werden (Ausgleichsmandat).

(2) Fraktionslose Mitglieder der Bezirksversammlung können, sofern sie keinem Ausschuss angehören, dem vorsitzenden Mitglied zwei Ausschüsse nennen, an deren Sitzungen sie mit einem Rede- und Antragsrecht, jedoch ohne Stimmrecht teilnehmen.

(3)

Die Mitglieder der Bezirksversammlung sind nach § 6 Abs. 1 Satz 2 BezVG an Aufträge und Weisungen nicht gebunden.

Nach der im Mai 2014 erfolgten Wahl zu den Bezirksversammlungen entfallen in der Bezirksversammlung Altona 47 der 51 Sitze auf Mitglieder der Bezirksversammlung, die Fraktionen angehören (SPD 16, CDU und Grüne je 12, Die Linke 7). Zwei Sitze entfallen auf Mitglieder der Antragstellerin sowie zwei Sitze auf Mitglieder der FDP, denen jeweils nach § 10 Abs. 2 Satz 1 BezVG nicht der Status einer Fraktion zukommt. Die Bezirksversammlung Altona hat in ihrer konstituierenden Sitzung am 19. Juni 2014 beschlossen, Ausschüsse mit jeweils 12 Mitgliedern einzusetzen, in denen die Fraktionen der SPD vier Sitze, der Grünen und der CDU je drei Sitze und der Linken zwei Sitze haben.

2. Auf Anfrage eines der FDP angehörenden fraktionslosen Mitglieds der Bezirksversammlung Altona, ob der Hauptausschuss trotz fehlenden Stimmrechts fraktionsloser Abgeordneter weiterhin Beschlüsse für die Bezirksversammlung treffen könne, teilte das Bezirksamt Altona mit, dass das fehlende Stimmrecht fraktionsloser Abgeordneter im

Hauptausschuss keine Auswirkungen auf die Wahrnehmung der ihm zugewiesenen Aufgaben habe. Dem Hauptausschuss sei es nicht versagt, unter den Voraussetzungen des § 15 Abs. 2 oder 3 BezVG an Stelle der Bezirksversammlung Beschlüsse für diese zu fassen (Drs. 20-0135). Diese Drucksache hat die Bezirksversammlung Altona am 14. August 2014 zur Kenntnis genommen.

Ein der Antragstellerin angehörendes fraktionsloses Mitglied der Bezirksversammlung Altona beantragte daraufhin, die Bezirksversammlung möge beschließen, dass § 17 Abs. 2 BezVG verfassungskonform dahingehend ausgelegt werde, dass fraktionslose Mitglieder der Bezirksversammlung, die Mitglieder des Hauptausschusses seien, dort Stimmrecht in Angelegenheiten hätten, die dem Hauptausschuss zur Entscheidung übertragen worden seien bzw. aus Gründen der Eilbedürftigkeit von ihm anstelle der Bezirksversammlung entschieden würden (Drs. 20-0150).

Die Bezirksversammlung Altona beschloss daraufhin am 25. September 2014, die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg zu bitten, die einschlägigen Gesetze anzupassen und dabei die Rechte von Parteien, die in Bezirksversammlungen mit weniger als drei Abgeordneten vertreten seien und deswegen keinen Fraktionsstatus hätten, angemessen zu berücksichtigen (Drs. 20-0189.1).

3. Die Antragstellerin hat am 15. Oktober 2014 den vorliegenden Antrag gestellt und daneben den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt (HVerfG 4/14). Sie führt im Wesentlichen aus:

Der Antrag sei zulässig. Sie sei Verfassungsorgan, da sie in allen sieben Bezirksversammlungen, teilweise in Fraktionsstärke, vertreten sei und in hinlänglichem Ausmaß verfassungsrechtliche Bedeutung erreicht habe. Jedenfalls sei sie als „andere Beteiligte“ im Sinne von Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV parteifähig. Als politische Partei sei sie parteifähig, soweit ihre verfassungsrechtliche Funktion gemäß Art. 21 GG betroffen sei, d.h. ihre Mitwirkung an der politischen Willensbildung. Die Mitwirkung an der politischen Willensbildung sei in Art. 6 Abs. 2 HV unmittelbar und für die Bezirksversammlung mittelbar angesprochen. Art. 6 Abs. 2 HV lasse sich über den Anwendungsbereich der Wahl zur Bürgerschaft hinaus entnehmen, dass die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit des aktiven und passiven Wahlrechts auch für die Wahl zu den Bezirksversammlungen gälten.

Die intensivste Form der Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung sei die Ausübung des Stimmrechts der Abgeordneten. Auch handele es sich um einen Streit, der die Auslegung der Verfassung betreffe. Es gehe um die Rechtsfrage, ob die Wahlgerechtigkeit und Chancengleichheit aus Art. 6 Abs. 2 HV sie, die Antragstellerin, schütze und inwieweit § 17 Abs. 2 BezVG dieser Schutzwirkung entgegenstehe.

Ihr, der Antragstellerin, fehle auch nicht das Rechtsschutzbedürfnis, nachdem die Antragsgegnerin die Bürgerschaft zu einer Änderung der maßgeblichen Gesetze aufgefordert habe. Denn es sei unklar, ob und ggf. wann die Bürgerschaft dem folge. Bis dahin könne der rechtswidrige Zustand nicht aufrechterhalten werden. Die Umsetzung der beantragten Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Art. 17 Abs. 2 BezVG obliege der Antragsgegnerin. Sie könne entweder eine Überproportionalität der Stimmrechte der Antragstellerin im Hauptausschuss durch Ausgleichsmandate gemäß § 17 Abs. 1 Satz 3 BezVG beseitigen oder statt dessen gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 BezVG die Zahl der stimmberechtigten Sitze der Antragstellerin nach Maßgabe des dort geregelten Besetzungsverfahrens festsetzen.

Der Antrag sei auch begründet. § 17 Abs. 2 BezVG verstoße gegen Art. 6 Abs. 2 HV und sei insoweit nichtig, als Mitglieder der Bezirksversammlung im Hauptausschuss kein Stimmrecht hätten, wenn der Hauptausschuss anstelle der Bezirksversammlung entscheide. Dies widerspreche der verfassungsrechtlich bestimmten Chancengleichheit der Parteien. Sie, die Antragstellerin, könne in allen diesen Fällen an der Willensbildung der Bezirksversammlung nicht teilnehmen, obschon sie in den Wahlen zur Bezirksversammlung so viele Stimmen erhalten habe, dass sie mit zwei Sitzen dort vertreten sei. Seit der Wahl im Mai 2014 habe die Bezirksversammlung Altona bis zum 25. September 2014 insgesamt 73 Beschlüsse gefasst, davon 23 stellvertretend durch den Hauptausschuss. Damit seien ihre, der Antragstellerin, Mitglieder in nahezu 30 % der Fälle von der parlamentarischen Willensbildung und den daraus resultierenden Entscheidungsfindungen ausgeschlossen gewesen, obwohl sie mittels demokratischer Wahl in die Bezirksversammlung gewählt worden seien. Weder die Funktionsfähigkeit der Bezirksversammlung noch diejenige des Hauptausschusses würden durch Stimmrechte der fraktionslosen Mitglieder im Hauptausschuss eingeschränkt. Der Verstoß gegen die Wahlgerechtigkeit und Chancengleichheit sei auch nicht deshalb gerechtfertigt, weil die fraktionslosen Mitglieder der Bezirksversammlung jedenfalls dann stimmberechtigt seien, wenn die Bezirksver-

sammlung Sachen an den Hauptausschuss zur Entscheidung übertrage oder sie nach Beschlussfassung durch den Hauptausschuss wieder an sich ziehe. Denn diese Entscheidungen hätten einen anderen Gegenstand. Sie seien in aller Regel von verfahrensrechtlichen und verfahrenstechnischen Motiven wie Vereinfachung und Beschleunigung geprägt und nicht maßgeblich von Erwägungen bestimmt, die die Sache selbst betreffen.

Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, dass § 17 Abs. 2 BezVG insoweit gegen Art. 6 Abs. 2 HV verstößt und nichtig ist, wie danach einem fraktionslosen Abgeordneten der Antragstellerin in der Bezirksversammlung Altona, der in den Hauptausschuss berufen ist, nicht Sitz und Stimmrecht nach Maßgabe von § 17 Abs. 2 BezVG bei Entscheidungen gewährt wird, die der Hauptausschuss gemäß § 15 Abs. 2 und 3 BezVG anstelle der Antragsgegnerin trifft.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag der Antragstellerin nach § 27 HVerfGG als offensichtlich unzulässig zu verwerfen,
hilfsweise,
den Antrag der Antragstellerin als unzulässig abzulehnen.

Zur Begründung macht sie im Wesentlichen geltend: Die Antragstellerin besitze für das vorliegende Verfahren nicht die notwendige Beteiligtenfähigkeit, da zwischen den Verfahrensbeteiligten kein vom Verfassungsrecht geformtes, Streitiges Rechtsverhältnis bestehe; die nach dem Antrag der Antragstellerin für nichtig zu erklärende Norm sei nicht von der Bezirksversammlung erlassen.

Der Antragstellerin fehle für die geltend gemachte Nichtigkeit von § 17 Abs. 2 BezVG auch die Antragsbefugnis, da durch die Nichtigkeit eines Landesgesetzes nicht sie, die Antragsgegnerin, die Antragstellerin in ihren Rechten verletze. Auch sei ein Verfassungsverstoß nicht hinreichend dargelegt. Ein solcher könne angesichts der Existenz des Art. 4 Abs. 2 und 3 HV nicht aus Art. 6 Abs. 2 HV abgeleitet werden. Des Weiteren sei nicht ersichtlich, dass die Antragstellerin in eigenen Rechten betroffen sei. Die Antragsstellerin

made in der Sache die Beeinträchtigung der Stimmrechte von unabhängigen Mitglieder der Bezirksversammlung geltend, nicht aber die Stimmrechte von politischen Parteien.

Zudem sei sie, die Antragsgegnerin, auch nicht nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV beteiligtenfähig, da die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg sie nicht mit eigenen Rechte ausstatte. Diese Rechte ergäben sich aus dem Bezirksverwaltungsgesetz.

Die Bürgerschaft und der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg haben Kenntnis von diesem Verfahren erhalten (§ 39c Abs. 2 HVerfGG). Sie haben sich nicht geäußert.

II.

Das Gericht entscheidet über den Antrag nach § 27 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über das Hamburgische Verfassungsgericht in der Fassung vom 23. März 1982 (HmbGVBl. S. 53, zuletzt geändert am 14.10.2014, HmbGVBl. S. 446; HVerfGG). Danach können offensichtlich unzulässige oder offensichtlich unbegründete Anträge durch einstimmigen Beschluss verworfen werden. Nach einstimmiger Auffassung des Gerichts ist der Antrag offensichtlich unzulässig.

1. Das Verfahren ist wirksam durch den Landessprecher und damit von einem nach der Satzung der Antragstellerin allein vertretungsbefugten Mitglied des Landesvorstands (vgl. § 6 Abs. 2 und 7 Satz 1 und 3 Landessatzung Partei „Alternative für Deutschland“, Landesverband Hamburg) eingeleitet worden.

Der Antrag ist jedoch offensichtlich unzulässig.

a) Der auf die Feststellung gerichtete Antrag, § 17 Abs. 2 BezVG verstoße gegen Art. 6 Abs. 2 HV und sei nichtig, ist in einem Organstreitverfahren nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV nicht statthaft.

In einem Organstreitverfahren nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV, § 14 Nr. 2 HVerfGG entscheidet das Verfassungsgericht über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines Verfassungsorgans oder

anderer Beteiligter, die durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Gemäß § 39d Satz 1 HVerfGG, stellt das Hamburgische Verfassungsgericht fest, ob die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung gegen eine Bestimmung der Hamburgischen Verfassung verstößt. Eine solche Entscheidung hat keine rechtsgestaltende Wirkung, so dass das Hamburgische Verfassungsgericht im Organstreitverfahren insbesondere nicht eine bestimmte Maßnahme aufheben oder für nichtig erklären kann (vgl. zur entsprechenden Regelung in § 67 Abs. 1 BVerfGG: BVerfG, Urt. v. 10.6.2014, 2 BvE 2/09 u.a., NVwZ 2014, 1149, juris Rn. 64 m.w.N.). Der geltend gemachte Antrag ist vielmehr der Sache nach ein Normenkontrollantrag nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 3 HV und § 14 Nr. 3 HVerfGG, für den die Antragstellerin nicht parteifähig ist.

b) Es kann dahingestellt bleiben, ob der Antrag der Antragstellerin in einen statthaften Antrag nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV, § 14 Nr. 2 HVerfGG ausgelegt oder umgedeutet werden kann. Auch ein solcher Antrag der Antragstellerin wäre unzulässig. Denn es fehlt die erforderliche Antragsbefugnis der Antragstellerin.

Nach § 39b Abs. 1 und 2 HVerfGG ist ein Antragsteller nur antragsbefugt, wenn er schlüssig behauptet, dass er und der Antragsgegner an einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis unmittelbar beteiligt sind und der Antragsgegner hieraus erwachsende eigene verfassungsmäßige Rechte und Zuständigkeiten des Antragstellers durch die beanstandete Maßnahme oder das Unterlassen verletzt oder unmittelbar gefährdet hat (HVerfG, Beschl. v. 27.3.2012, HVerfG 2/12, juris Rn. 23; vgl. zur entsprechenden Regelung in § 64 Abs. 1 BVerfGG: BVerfG, Urt. v. 26.2.2014, 2 BvE 2/13 u.a., NVwZ 2014, 439, juris Rn. 35). Das Organstreitverfahren ist als kontradiktorische Parteistreitigkeit ausgestaltet. Es dient maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht der davon losgelösten Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns. Lassen sich aus der geltend gemachten Verfassungsvorschrift keine eigenen Rechte oder Zuständigkeiten herleiten, die durch die Maßnahme oder das Unterlassen verletzt sein könnten, fehlt es an der Antragsbefugnis.

Auch im Organstreitverfahren ist gemäß § 26 Abs. 1 Satz 2 HVerfGG eine über die bloße Bezeichnung der Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 39b Abs. 1 und 2 HVerfGG hinausgehende nähere Substantiierung der Begründung der behaupteten Rechtsverletzung oder

Rechtsgefährdung erforderlich. Die Verletzung oder Gefährdung der verfassungsmäßigen Rechte im oben dargelegten Sinne muss sich aus dem Sachvortrag des Antragstellers als mögliche Rechtsfolge ergeben. Erforderlich, aber auch ausreichend ist es, wenn diese schlüssig dargelegt wurde und nach dem Vortrag möglich erscheint (HVerfG, Urt. v. 11.7.1997, HVerfG 1/96, LVerfGE 6, 157, juris Rn. 38; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 17.9.2013, 2 BvE 6/08 u.a., BVerfGE 134, 141, juris Rn. 160 f.).

Diese Voraussetzungen sind nicht erfüllt. Die Antragstellerin macht eine Verletzung ihrer Rechte aus den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl sowie der Chancengleichheit der Parteien geltend. Diese Verletzung soll sich daraus ergeben, dass fraktionslose Mitglieder der Bezirksversammlung Altona im Hauptausschuss auch dann kein Stimmrecht haben, wenn der Hauptausschuss anstelle der Bezirksversammlung Beschlüsse fasst. Mit diesem im Mittelpunkt ihres Antrages stehenden Vorbringen legt die Antragsgegnerin nicht dar, dass ihre eigenen verfassungsmäßigen Rechte und Zuständigkeiten verletzt oder unmittelbar gefährdet sind (hierzu unter aa). Es ist überdies nicht ersichtlich, dass sie und die Antragsgegnerin an einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis unmittelbar beteiligt sind (hierzu unter bb).

aa) Die Antragstellerin hat nicht schlüssig dargelegt, in einem eigenen, ihr als politische Partei aus den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl bzw. der Chancengleichheit der Parteien zustehendem Recht verletzt zu sein. Ihre Rechte können durch die angegriffene Regelung in § 17 Abs. 2 BezVG nicht verletzt werden.

Die Allgemeinheit und Gleichheit des aktiven und passiven Wahlrechts ergeben sich für Wahlen zur Bürgerschaft und für sonstige demokratische Wahlen politischer Art aus Art. 6 Abs. 2 Satz 1 HV (HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, HVerfG 2/11, LVerfGE 24, 163, juris Rn. 66). Speziell für die Wahl zu den Bezirksversammlungen ergibt sich dieser Grundsatz nunmehr aus Art. 4 Abs. 3 Satz 1 HV. Hierin ist zugleich der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien verankert (HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, HVerfG 2/11, LVerfGE 24, 163, juris Rn. 68). Dieses auch im Grundgesetz nicht ausdrücklich gewährleistete Recht erfährt seine Ausgestaltung in Art. 21 Abs. 1 GG, der mit unmittelbarer Wirkung auch für die Länder die politischen Parteien als verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung des Volkes anerkennt und ihnen einen verfassungsrechtlichen Status auch in den Landesverfassungen zuerkennt (HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, HVerfG 2/11, LVerfGE

24, 163, juris Rn. 68; vgl. auch Urt. .v. 6.11.1998, HVerfG 1/98 u.a., LVerfGE 9, 157, juris Rn. 29). Inhaltlich verlangt der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien u.a., dass jeder Partei, jeder Wählergruppe und ihren Wahlbewerbern grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden (BVerfG, Urteil vom 13.2.2008, 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82, juris Rn. 103).

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 muss 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 verstanden werden (vgl. BVerfG, Urt. v. 26.2.2014, 2 BvE 2/13 u.a., NVwZ 2014, 439, juris Rn. 46; Urt. v. 13.2.2008, 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82, juris Rn. 103 f. jeweils m.w.N.).

Das von der Antragstellerin gerügte fehlende Stimmrecht der ihr angehörenden fraktionslosen Mitglieder der Bezirksversammlung Altona im Hauptausschuss kann allein Rechte der gewählten Mitglieder der Bezirksversammlung, nicht jedoch eigene Rechte der Antragstellerin verletzen. Denn zum einen sind die durch demokratische Wahl legitimierten Mitglieder der Bezirksversammlung an Aufträge und Weisungen nicht gebunden (§ 6 Abs. 1 Satz 2 BezVG). Diese üben ihr Mandat auch dann, wenn sie Mitglieder einer Partei sind, verfassungsrechtlich nicht für ihre Partei, sondern auch bei einer möglichen Einbindung in eine Fraktion frei aus (vgl. für Abgeordnete des Deutschen Bundestages im Spannungsverhältnis zu Fraktionen: BVerfG, Urt. v. 8.12.2004, 2 BvE 3/02, BVerfGE 112, 118, juris Rn. 47 ff.). Zum anderen beschränken sich die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen der Chancengleichheit der Parteien auf die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes. Sie beinhaltet - wie ausgeführt -, dass jeder Partei, jeder Wählergruppe und ihren Wahlbewerbern grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden. Die Mitwirkungsrechte der durch demokratische Wahl gewählten, der Antragstellerin angehörenden Mitglieder der Bezirksversammlung Altona in deren Hauptausschuss betreffen nicht mehr die Willensbildung des Volkes und das Wahlverfahren bzw. die Verteilung der Sitze, sondern die Willensbildung innerhalb der Bezirksversammlung Altona (vgl. auch Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Auflage 2005, §§ 63, 64 Rn. 117). Die Wil-

lensbildung in einer Bezirksversammlung ist, auch wenn diese faktisch - ebenso wie die Willensbildung in den Parlamenten - von Parteien geprägt ist, Willensbildung innerhalb eines staatlichen Organs (vgl. auch Kunig in v. Münch, Kunig, GG, Band I, 6. Auflage 2012, Art. 21 Rn. 41).

Das von der Antragstellerin gerügte fehlende Stimmrecht der ihr angehörenden fraktionslosen Mitglieder der Bezirksversammlung Altona im Hauptausschuss, soweit dieser Beschlüsse anstelle der Bezirksversammlung trifft, kann allenfalls die Rechte der Mitglieder der Bezirksversammlung aus dem Grundsatz der Gleichheit des Mandats verletzen. Die Gleichheit des Mandats wurzelt zwar ebenfalls in der Gleichheit der Wahl nach Art. 4 Abs. 3 Satz 1 HV sowie dem Erfordernis der demokratischen Legitimation staatlichen Handels (vgl. zu Ausschüssen des Bundestages: BVerfG, Urt. v. 8.12.2004, 2 BvE 3/02, BVerfGE 112, 118, juris Rn. 46 ff.; Urt. v. 16.7.1991, 2 BvE 1/91, BVerfGE 84, 304, juris Rn. 112; Urt. v. 13.6.1989, 2 BvE 1/88, BVerfGE 80, 188, juris Rn. 102 ff.; vgl. zum Erfordernis der demokratischen Legitimation der Bezirksversammlung bzw. von Bezirksvertretungen: HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, HVerfG 2/11, LVerfGE 24, 163, juris Rn. 67; Urt. v. 7.9.2009, HVerfG 3/08, LVerfGE 26, 3, juris Rn. 93 f.; BVerfG, Beschluss v. 14.1.2008, 2 BvR 1975/07, DVBl. 2008, 236, juris Rn. 28; Urt. v. 31.10.1990, 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60, juris Rn. 47 ff.; Beschl. v. 15.2.1978, 2 BvR 134/76, BVerfGE 47, 253, juris Rn. 40 ff.). Dadurch wird die Gleichheit des Mandats jedoch nicht zu einem Recht der politischen Partei, der ein Mandatsträger angehört.

bb) Es ist überdies nicht dargelegt und auch sonst nicht ersichtlich, dass die Antragstellerin und die Antragsgegnerin an einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis unmittelbar beteiligt sind.

Zwischen der Antragsgegnerin und der Antragstellerin - ebenso wie zwischen der Antragsgegnerin und einzelnen Mitgliedern der Bezirksversammlung Altona - besteht nicht das im Organstreitverfahren erforderliche verfassungsrechtliche Rechtsverhältnis. Dies setzt voraus, dass auch der Antragsgegner ein Verfassungsorgan oder anderer Beteiligter ist, der in Bezug auf das streitige Rechtsverhältnis durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet ist. Hieran fehlt es der Antragsgegnerin.

Die Antragsgegnerin ist nach der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg kein Verfassungsorgan. Nach der Definition des Bundesverfassungsgerichts, der sich das Hamburgische Verfassungsgericht angeschlossen hat, ist ein Organ im Bereich geschriebener Verfassungen nur dann als Verfassungsorgan anzuerkennen, wenn es in der Verfassung selbst konstituiert ist, sich die Kompetenzen dieses Organs unmittelbar aus der Verfassung ergeben und dessen spezifische Funktion und Wesensart einheitsbegründend oder integrierend auf den Staat wirken, m. a. W. dessen Entstehen, Bestehen und verfassungsmäßige Tätigkeit den Staat konstituiert und seine Einheit sichert (HVerfG, Urt. v. 27.4.2007, HVerfG 3/06, LVerfGE 18, 211, juris Rn. 82). Diese Voraussetzungen liegen in Bezug auf die Antragsgegnerin nicht vor, weil die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg ihr keine originären, eigenen Kompetenzen zuweist. Diese werden ihr vielmehr nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 HV nach Maßgabe der Gesetze eingeräumt

Die Antragsgegnerin ist auch nicht andere Beteiligte, die in Bezug auf das geltend gemachte Rechtsverhältnis durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet ist. Als andere Beteiligte kommen im Rahmen des Organstreits nur solche Inhaber von Staatsgewalt in Betracht, die nach Rang und Funktion den Verfassungsorganen gleichstehen und daher dem inneren Verfassungsrechtskreis zuzuordnen sind (vgl. BVerfG, Entscheidung v. 2.12.1969, 2 BvK 1/69, BVerfGE 27, 240, juris Rn. 22). Eine solche Rechtsstellung kommt den Bezirksversammlungen nach der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg nicht zu. Bezirksversammlungen wirken nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 HV an der Aufgabenerledigung der Bezirke nach Maßgabe der Gesetze mit. Die damit erfolgte verfassungsrechtliche Verankerung sichert die Bezirke und die Bezirksversammlungen nur gegen eine einfach-gesetzlich Abschaffung, stellt diese jedoch nicht einem Verfassungsorgan gleich. Die Bezirke haben bereits keinen ihnen verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgabenbereich. Sie stellen nach Art. 4 Abs. 2 Satz 1 HV i.V.m. §§ 1 Abs. 3, 2 Satz 1, 3 BezVG Teilgebiete dar, in denen das Bezirksamt die ihm übertragenen Aufgaben unter Mitwirkung der Bezirksversammlung selbstständig wahrnimmt (vgl. zum Aufgabenbereich der Bezirksämter eingehend: HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, HVerfG 2/11, LVerfGE 24, 163, juris Rn. 96 ff.; vgl. auch: BVerfG, Beschl. v. 14.1.2008, 2 BvR 1975/07, DVBl. 2008, 236, juris Rn. 28; Urt. v. 31.10.1990, 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60, juris Rn. 47 ff.). Nach § 2 BezVG sind Aufgaben der Bezirksämter solche Aufgaben der Verwaltung, die nicht wegen ihrer übergeordneten Bedeutung oder ihrer Eigenart einer einheitlichen Durchführung bedürfen; solche Aufgaben werden vom Senat selbst wahrgenommen oder auf die Fachbe-

hörden übertragen. Die Abgrenzung erfolgt abschließend durch den Senat. Die Bezirksämter unterstehen bei der Aufgabenwahrnehmung zudem gemäß §§ 42 ff. BezVG der Dienst- und Fachaufsicht der Fachbehörden. Ungeachtet dessen steht dem Senat nach § 1 Absatz 4 des Gesetzes über Verwaltungsbehörden in der Fassung vom 30. Juli 1952 (Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts I 2000-a, zuletzt geändert am 19.4.2011, HmbGVBl. S. 123) die Befugnis zu, allgemein oder im Einzelfall Weisungen zu erteilen und Angelegenheiten selbst zu erledigen.

Die Bezirksversammlungen teilen diesen Rang. Sie sind unselbständiger Teil, Organ der Behörde Bezirksamt und besitzen den rechtlichen Status von Verwaltungsausschüssen, durch die in den Bezirken wohnende wahlberechtigte Einwohner i.S.d. Art. 56 HV an der Verwaltung mitwirken (HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, HVerfG 2/11, LVerfGE 24, 163, juris Rn. 67; BVerfG, Beschl. v. 14.1.2008, 2 BvR 1975/07, DVBl. 2008, 236, juris Rn. 3). In Übereinstimmung damit sind die Bezirksversammlungen im Gesetz über Entschädigungsleistungen anlässlich ehrenamtlicher Tätigkeit in der Verwaltung (Entschädigungsleistungsgesetz) vom 1. Juli 1963 (HmbGVBl. S. 111, zuletzt geändert am 28.5.2014, HmbGVBl. S. 197) als Ausschuss der unmittelbaren Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg qualifiziert. Auch ergibt sich aus der parlamentarischen Debatte um das Zehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. Oktober 2006 (HmbGVBl. S. 517), mit welchem die Bildung von Bezirken und Bezirksversammlungen in Art. 4 Abs. 2 HV aufgenommen wurde (vgl. Bü-Drs. 18/4590 sowie Bericht des Verfassungsausschusses - Bü-Drs. 18/4997), nicht, dass diesen der Rang eines Verfassungsorgans zukommen sollte. Vielmehr sollte die Aufnahme in die Verfassung dem Umstand Rechnung tragen, dass die Bezirke in der Verfassungswirklichkeit mehr als bloße Verwaltungseinheiten darstellen, und hiervon eine politische Signalwirkung ausgehen. Die Bezirksversammlungen stehen daher - ebenso wie Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 GG - nicht den Verfassungsorganen gleich.

2. Im Verfahren vor dem Verfassungsgericht werden nach § 66 Abs. 1 HVerfGG Kosten nicht erhoben. Eine Auslagenerstattung nach § 67 Abs. 3 HVerfGG entspricht vorliegend nicht der Billigkeit, da das verfassungsrechtliche Verfahren von Anfang an unzulässig war.

Pradel

Dr. Beckmann

Dr. David

Ganten-Lange

Kuhbier

Mehmel

Nesselhauf

Raßfeld-Wilske

Schulze