

**Schleswig-Holsteinisches
Landesverfassungsgericht**

- LVerfG 4/23 -



Im Namen des Volkes

Urteil

In dem Verfahren

zur verfassungsgerichtlichen Prüfung,

ob Art. 1 Nr. 1 und Nr. 2 sowie Art. 2 Nr. 1 und Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 24. März 2023 mit der Landesverfassung vereinbar sind,

Antragstellerinnen:

1. FDP-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel, vertreten durch den Vorsitzenden Christopher Vogt,
2. SSW im Landtag, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel, vertreten durch den Vorsitzenden Lars Harms,

Bevollmächtigte zu 1. und 2.: einsteineins rechtsanwälte Demme Kieback
Sudmeyer Partnerschaft mbB,
Einsteinstraße 1, 24118 Kiel,

Beteiligte:

1. Schleswig-Holsteinischer Landtag, vertreten durch die Präsidentin, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel,

Bevollmächtigte: Rechtsanwälte WEISSLEDER EWER
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB, Walkerdamm 4-6, 24103 Kiel,

2. Landesregierung Schleswig-Holstein, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Düsternbrooker Weg 104, 24105 Kiel,

Bevollmächtigter: Prof. Dr. Florian Becker, Tentenbrook 75,
24229 Dänischenhagen,

hat das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht unter Mitwirkung von

Präsident Brüning
Vizepräsidentin Fuchsloch
Richterin Matz-Lück
Richter Rose
Richterin Schneider
Richter Theis
Richterin Wudtke

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 17. November 2023 für Recht erkannt:

Die Anträge werden verworfen, soweit sie gegen Art. 1 Nr. 1 Buchstabe b und Buchstabe f sowie gegen Art. 2 Nr. 1 Buchstabe a und Buchstabe e gerichtet sind.

Im Übrigen werden die Anträge abgelehnt.

Gründe:

A.

- 1 Die Normenkontrollanträge sind darauf gerichtet, Art. 1 Nr. 1 und Nr. 2 sowie Art. 2 Nr. 1 und Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 24. März 2023 (GVOBl. S. 170) für verfassungswidrig und nichtig zu erklären. Durch Art. 1 Nr. 1 und Art. 2 Nr. 1 dieses Gesetzes wurden die in der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung <GO>, GVOBl. 2003, S. 57), zuletzt geändert durch Verordnung vom 27. Oktober 2023 (GVOBl. S. 514), bzw. der Kreisordnung für Schleswig-Holstein (Kreisordnung <KrO>, GVOBl. 2003, S. 94), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Juli 2023 (GVOBl. S. 308), enthaltenen Regelungen über Bürgerentscheide und Bürgerbegehren modifiziert. Durch Art. 1 Nr. 2 und Art. 2 Nr. 2 des Gesetzes wurden die in der Gemeindeordnung vorgegebenen Mindestzahlen der Mitglieder einer Fraktion in Gemeindevertretungen mit 31 oder mehr Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern und in den Kreistagen jeweils von zwei auf drei angehoben.

I.

- 2 1. Die bis zum Inkrafttreten des angegriffenen Gesetzes geltende Vorschrift der Gemeindeordnung zur Regelung der Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion in Gemeindevertretungen lautete wie folgt:

§ 32a

Fraktionen

(1) Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter können sich durch Erklärung gegenüber der oder dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung zu einer Fraktion zusammenschließen. Die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion beträgt zwei.

[...]

- 3 Die bis zum Inkrafttreten des angegriffenen Gesetzes geltende Vorschrift der Kreisordnung zur Regelung der Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion in Kreistagen lautete wie folgt:

§ 27a

Fraktionen

(1) Kreistagsabgeordnete können sich durch Erklärung gegenüber der oder dem Vorsitzenden des Kreistages zu einer Fraktion zusammenschließen. Die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion beträgt zwei.

[...]

- 4 Im November 2022 brachten die Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften (LT-Drucksache 20/377) in den Landtag ein. Der Entwurf sah vor, dass „die Gemeindevertretung in Gemeindevertretungen mit 31 oder mehr Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern“ bzw. der Kreistag in der Hauptsatzung regeln können sollte, dass die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion drei beträgt. Damit werde einer seit längerem erhobenen Forderung aus dem kommunalen Bereich entsprochen, die auf die Straffung der Arbeit der Vertretungen in den Gemeinden und Kreisen abziele. Die Zunahme von Wahlvorschlägen habe infolge des Fehlens einer verfassungsrechtlich auch weiterhin nicht realisierbaren kommunalen Sperrklausel in der Folge zu einer Steigerung der Zahl der Fraktionen in größeren Städten und Gemeinden geführt. Als Folge einer solchen Entwicklung werde eine zunehmende Belastung des kommunalen Ehrenamtes, insbesondere durch sehr lange Sitzungen der Vertretungen, beklagt.
- 5 Im Rahmen einer somit angezeigten gesetzlichen Anpassung erweise sich eine starre gesetzliche Regelung im Sinne einer verbindlichen Anhebung der Fraktionsmindeststärke in Körperschaften mit größeren Vertretungen als nicht zielführend. Abgesehen davon, dass eine solche Lösung von Teilen der Rechtsprechung als unzulässiger Eingriff die innere Organisation der Gemeinden verworfen worden sei, also verfassungsrechtliche Risiken beinhalte, werde eine in die Entscheidung der Gemeinden gestellte Anpassung den möglicherweise unterschiedlichen örtlichen

Gegebenheiten besser gerecht und stärke somit die kommunale Selbstverwaltung.

- 6 Unter Zugrundelegung von Rechtsprechung, die sich mit einer gesetzlichen Befugnis der Gemeinden zur Anhebung von Mindestfraktionsstärken befasst habe, erweise sich eine mögliche Anhebung auf einen Wert unterhalb 10 % der Mitgliederzahl der Gemeindevertretung, wie in der Neuregelung vorgesehen, als unkritisch. Durch eine solch geringfügige Änderungsmöglichkeit zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit kommunaler Vertretungen im Einzelfall werde auch der für die Bildung von Ausschüssen zu beachtende Spiegelbildgrundsatz nicht verletzt (LT-Drucksache 20/377, S. 6).

- 7 Im weiteren Gesetzgebungsverfahren begrüßte die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Landesverbände, dass in dem Gesetzentwurf die Möglichkeit geschaffen werde, die Fraktionsmindestgröße in größeren Gebietskörperschaften zukünftig auf drei Mitglieder festzulegen. Es sei zugleich aber unbedingt notwendig und erforderlich, die Regelung so auszugestalten, dass die organisationsrechtliche Regelung durch den Gesetzgeber selbst getroffen und nicht den einzelnen Gebietskörperschaften überlassen werde. Zum einen sei zu befürchten, dass die Zeit zur Kommunalwahl nicht ausreichen werde, um entsprechende Hauptsatzungsregelungen auf den Weg zu bringen; zum anderen solle eine Regelung zur Fraktionsmindeststärke wie bisher durch den Gesetzgeber getroffen werden, um etwaigen Streit aus den kommunalen Vertretungen herauszuhalten. Eine solche Regelung begegne auch keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Eine zu starke Zersplitterung der kommunalen Vertretungskörperschaften durch Bildung zahlreicher sehr kleiner Fraktionen führe im Ergebnis zu einer deutlich erschwerten Mehrheitsfindung und deutlich längeren Sitzungszeiten. Im Sinne der Entscheidungsfähigkeit der Kommunalvertretungen und attraktiverer Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt sei daher eine moderate Eingrenzung des Anreizes für eine Zersplitterung der Kommunalvertretungen richtig und notwendig (LT-Umdruck 20/728, S. 2).

- 8 Der Innen- und Rechtsausschuss empfahl dem Landtag die Annahme des Gesetzesentwurfs mit Änderungen (LT-Drucksache 20/787) in § 32a Abs. 1 Satz 2 GO in folgender Fassung:

Die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion beträgt zwei; abweichend hiervon beträgt die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion in Gemeindevertretungen mit 31 oder mehr Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern drei.

- 9 Für § 27a Abs. 1 Satz 2 KrO wurde folgende Fassung empfohlen:

Die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion beträgt drei.

- 10 Der diesen endgültigen Fassungen zu Grunde liegende Änderungsantrag enthielt keine Begründung. Der stellvertretende Leiter der Kommunalabteilung im Innenministerium hatte dazu jedoch in der Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 15. März 2023 erklärt, dass die Rechtsprechung zur festen Normierung einer Mindestfraktionsgröße durch Gesetz nicht einheitlich sei. Die Idee, die Entscheidung über die Mindestfraktionsgrößen an die Gremien in der Gemeinde zu delegieren, sei der Überlegung gefolgt, „möglichst alle Urteile zu dieser Frage zu berücksichtigen und unter einen Hut zu bringen“. Es gebe jedoch auch in mehreren Ländern Rechtsprechung, die eine verbindliche Regelung im Gesetz für verfassungsgemäß halte. Er verwies auf die diesbezüglichen Erkenntnisse aus der Anhörung im Innen- und Rechtsausschuss, die überwiegend für eine gesetzliche Vorgabe sprächen.

- 11 2. Die bis zum Inkrafttreten des angegriffenen Gesetzes geltende Vorschrift der Gemeindeordnung zur Regelung von Bürgerentscheiden und Bürgerbegehren lautete wie folgt:

§ 16g

Bürgerentscheid, Bürgerbegehren

(1) Die Gemeindevertretung kann mit einer Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreterinnen und -vertreter beschließen, dass Bürgerinnen und Bürger über Selbstverwaltungsaufgaben selbst entscheiden (Bürgerentscheid).

(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über

1. Selbstverwaltungsaufgaben, die zu erfüllen die Gemeinde nach § 2 Abs. 2 verpflichtet ist, soweit ihr nicht ein Entscheidungsspielraum zusteht,

2. Angelegenheiten, über die kraft Gesetzes die Gemeindevertretung entscheidet (§ 28 Satz 1 Nr. 1),
3. die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte,
4. den Jahresabschluss der Gemeinde und den Jahresabschluss der Eigenbetriebe,
5. die Hauptsatzung,
6. Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung,
7. die Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreterinnen und -vertreter, der kommunalen Wahlbeamtinnen und -beamten und der Beschäftigten der Gemeinde,
8. die innere Organisation der Gemeindeverwaltung,
9. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.

(3) Über Selbstverwaltungsaufgaben können die Bürgerinnen und Bürger einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung sowie eine von der zuständigen Verwaltung zu erarbeitende Übersicht über die zu erwartenden Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Das Bürgerbegehren muss bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Bürgerinnen und Bürger können sich durch die Kommunalaufsichtsbehörde hinsichtlich der Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens beraten lassen; Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.

(4) Ein Bürgerbegehren muss in Gemeinden

bis zu 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 10 %,

bis zu 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 9 %,

bis zu 30 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 8 %,

bis zu 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 7 %,

bis zu 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 6 %,

bis zu 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 5 %,

mit mehr als 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 4 %

der Stimmberechtigten innerhalb von sechs Monaten unterschrieben sein. Die Angaben werden von der Gemeinde geprüft.

(5) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet die Kommunalaufsichtsbehörde unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von sechs Wochen nach Eingang. Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegen stehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt bestehen rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn die Gemeindevertretung oder der zuständige Ausschuss die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen in unveränderter Form oder in einer Form beschließt,

die von den benannten Vertretungsberechtigten gebilligt wird. Dieser Beschluss kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen Bürgerentscheid abgeändert werden. Den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist Gelegenheit zu geben, den Antrag in der Gemeindevertretung zu erläutern. Die Gemeindevertretung kann im Rahmen des Bürgerentscheids eine konkurrierende Vorlage zur Abstimmung unterbreiten.

(6) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss die Gemeinde den Bürgerinnen und Bürgern die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang schriftlich darlegen. Mit der Abstimmungsbenachrichtigung wird den Stimmberechtigten eine Information zugestellt, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang dargelegt sind. Der Bürgerentscheid findet innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens statt; bei der Terminfestsetzung sind die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens zu hören. Eine Verlängerung der Frist auf sechs Monate kann im Einvernehmen mit den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens beschlossen werden.

(7) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, wenn sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Gemeinden

bis zu 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 20 %,

bis zu 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 18 %,

bis zu 30 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 16 %,

bis zu 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 14 %,

bis zu 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 12 %,

bis zu 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 10 %,

mit mehr als 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 8 %

der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat die Gemeindevertretung oder der zuständige Ausschuss die Angelegenheit zu entscheiden. Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat die Gemeindevertretung eine zusätzliche Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Art und Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann die Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausgesprochen hat. Bei Stimmgleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

(8) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses. Er kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen Bürgerentscheid abgeändert werden.

- 12 Die bis zum Inkrafttreten des angegriffenen Gesetzes geltende Vorschrift der Kreisordnung zur Regelung von Bürgerentscheiden und Bürgerbegehren lautete wie folgt:

§ 16f

Bürgerentscheid, Bürgerbegehren

(1) Der Kreistag kann mit einer Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Kreistagsabgeordneten beschließen, dass Bürgerinnen und Bürger über Selbstverwaltungsaufgaben selbst entscheiden (Bürgerentscheid).

(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über

1. Selbstverwaltungsaufgaben, die zu erfüllen der Kreis nach § 2 Abs. 2 verpflichtet ist, soweit ihm nicht ein Entscheidungsspielraum zusteht,

2. Angelegenheiten, über die kraft Gesetzes der Kreistag entscheidet (§ 23 Satz 1 Nr. 1),

3. die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte,

4. den Jahresabschluss des Kreises und den Jahresabschluss der Eigenbetriebe,

5. die Hauptsatzung,

6. die Rechtsverhältnisse der Kreistagsabgeordneten, der kommunalen Wahlbeamtinnen und -beamten und der Beschäftigten des Kreises,

7. die innere Organisation der Kreisverwaltung,

8. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.

(3) Über Selbstverwaltungsaufgaben können die Bürgerinnen und Bürger einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung sowie eine von der zuständigen Verwaltung zu erarbeitende Übersicht über die zu erwartenden Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Das Bürgerbegehren muss bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Bürgerinnen und Bürger können sich durch das Innenministerium hinsichtlich der Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens beraten lassen; Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.

(4) Das Bürgerbegehren muss in Kreisen

bis zu 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 5 %,

mit mehr als 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 4 %

der Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Die Angaben werden vom Kreis geprüft.

(5) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet das Innenministerium unverzüglich, spätestens aber innerhalb von sechs Wochen nach Eingang. Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegen stehende Entscheidung der Kreisorgane nicht getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt bestehen rechtliche Verpflichtungen des Kreises hierzu. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Kreistag oder der zuständige Ausschuss die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen in unveränderter Form oder in einer Form beschließt, die von den benannten Vertretungsberechtigten gebilligt wird. Dieser Beschluss kann innerhalb von zwei Jahren nur

durch einen Bürgerentscheid abgeändert werden. Den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist Gelegenheit zu geben, den Antrag im Kreistag zu erläutern. Der Kreistag kann im Rahmen des Bürgerentscheids eine konkurrierende Vorlage zur Abstimmung unterbreiten.

(6) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss der Kreis den Bürgerinnen und Bürgern die Standpunkte und Begründungen des Kreistages oder des zuständigen Ausschusses und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang schriftlich darlegen. Mit der Abstimmungsbenachrichtigung wird den Stimmberechtigten eine Information zugestellt, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen des Kreistages und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang dargelegt sind. Der Bürgerentscheid findet innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens statt; bei der Terminfestsetzung sind die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens zu hören. Eine Verlängerung der Frist auf sechs Monate kann im Einvernehmen mit den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens beschlossen werden.

(7) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, wenn sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Kreisen

bis zu 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 10 %,

mit mehr als 150 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 8 %

der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat der Kreistag oder der zuständige Ausschuss die Angelegenheit zu entscheiden. Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Kreistag eine zusätzliche Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Art und Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann die Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausgesprochen hat. Bei Stimmgleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

(8) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Kreistages oder des zuständigen Ausschusses. Er kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen Bürgerentscheid abgeändert werden.

- 13 Der Entwurf des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften sah in der Fassung von Beschlussempfehlung und Bericht des Innen- und Rechtsausschusses (Landtags-Drucksache 20/787) vor, dass § 16g Abs. 2 Nr. 6 GO dahingehend gefasst werden sollte, dass auch Aufstellungsbeschlüsse im Rahmen der Bauleitplanung einem kassatorischen Bürgerbegehren entzogen sind, wenn sie mit der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder der Gemeindevertretung oder des für die Entscheidung zuständigen Ausschusses gefasst wurden (Art. 1 Nr. 1 Buchstabe a). In § 16g Abs. 3 und § 16 f Abs. 3 KrO sollte eine Sperrfrist für Wiederholungsbürgerbegehren eingeführt werden sowie eine Frist für kassatorische

Bürgerbegehren von drei Monaten nach Bekanntgabe des Beschlusses oder der Entscheidung, gegen den das Bürgerbegehren gerichtet sein soll (Art. 1 Nr. 1 Buchstabe b und Art. 2 Nr. 1 Buchstabe a). In § 16g Abs. 4 GO und § 16 KrO sollten die Quoren für Bürgerbegehren angehoben und vereinheitlicht werden (Art. 1 Nr. 1 Buchstabe c und Art. 2 Nr. 1 Buchstabe b). In § 16g Abs. 5 GO und § 16f Abs. 5 KrO sollte die Frist für die Entscheidung der Kommunalaufsicht über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens von bisher sechs Wochen auf zwei Monate angehoben werden sowie eine Regelung getroffen werden, dass ein Bürgerbegehren nach erfolgter Beschlussfassung der Gemeindevertretung bzw. des Kreistages zur Abwendung eines Bürgerentscheids für die Dauer von drei Jahren ausgeschlossen wird (Art. 1 Nr. 1 Buchstabe d und Art. 2 Nr. 1 Buchstabe c). In § 16g Abs. 7 GO und § 16f Abs. 7 KrO sollten die Quoren für Bürgerentscheide angehoben und vereinheitlicht werden (Art. 1 Nr. 1 Buchstabe e und Art. 2 Nr. 1 Buchstabe d). In § 16g Abs. 9 GO und § 16f Abs. 9 KrO sollte schließlich geregelt werden, dass für bis zum Inkrafttreten der Änderungen durch das Änderungsgesetz eingereichte Bürgerbegehren das bisherige Recht Anwendung findet (Art. 1 Nr. 1 Buchstabe f und Art. 2 Nr. 1 Buchstabe e).

14 3. Am 23. März 2023 nahm der Landtag den Gesetzentwurf in der Fassung der Drucksache 20/787 an. Nach Art. 5 des Gesetzes traten die Änderungen an § 16g GO und § 16f KrO am Tage nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft.

15 § 16g GO erhielt damit folgende Fassung:

§ 16 g

Bürgerentscheid, Bürgerbegehren

(1) Die Gemeindevertretung kann mit einer Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreterinnen und -vertreter beschließen, dass Bürgerinnen und Bürger über Selbstverwaltungsaufgaben selbst entscheiden (Bürgerentscheid).

(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über

1. Selbstverwaltungsaufgaben, die zu erfüllen die Gemeinde nach § 2 Abs. 2 verpflichtet ist, soweit ihr nicht ein Entscheidungsspielraum zusteht,

2. Angelegenheiten, über die kraft Gesetzes die Gemeindevertretung entscheidet (§ 28 Satz 1 Nr. 1),

3. die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte,
4. den Jahresabschluss der Gemeinde und den Jahresabschluss der Eigenbetriebe,
5. die Hauptsatzung,
6. Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung; über den Aufstellungsbeschluss sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung findet ein Bürgerentscheid nicht statt, sofern der jeweilige Beschluss mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses gefasst wurde,
7. die Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreterinnen und -vertreter, der kommunalen Wahlbeamtinnen und -beamten und der Beschäftigten der Gemeinde,
8. die innere Organisation der Gemeindeverwaltung,
9. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.

(3) Über Selbstverwaltungsaufgaben können die Bürgerinnen und Bürger einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Ein Bürgerbegehren darf nur Selbstverwaltungsaufgaben zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten zwei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung oder eine Entscheidung, die aufgrund einer Übertragung nach § 27 Absatz 1 Satz 3 durch den zuständigen Ausschuss getroffen wurde, muss es innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe des Beschlusses oder der Entscheidung eingereicht sein. Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung sowie eine von der zuständigen Verwaltung in der Regel in vier Wochen zu erarbeitende Schätzung über die zu erwartenden Kosten der verlangten Maßnahme enthalten; die Frist nach Satz 3 verlängert sich um den Zeitraum von der Anforderung der erforderlichen Kostenschätzung bis zu deren Fertigstellung. Das Bürgerbegehren muss bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Bürgerinnen und Bürger können sich durch die Kommunalaufsichtsbehörde hinsichtlich der Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens beraten lassen; Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.

(4) Ein Bürgerbegehren muss in Gemeinden mit

bis zu 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 10%,

bis zu 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 8 %

und

mit mehr als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 5 %

der Stimmberechtigten innerhalb von sechs Monaten unterschrieben sein. Die Angaben werden von der Gemeinde geprüft.

(5) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet die Kommunalaufsichtsbehörde unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von zwei Monaten nach Eingang. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung oder eine Entscheidung, die aufgrund einer Übertragung nach § 27 Absatz 1 Satz 3 durch den zuständigen Ausschuss getroffen wurde, darf ab Eingang des Bürgerbegehrens bei der Gemeinde bis zur Entscheidung über die Zulässigkeit eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht getroffen oder

mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt bestehen rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu, das Bürgerbegehren ist offensichtlich unzulässig oder die Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens wird missbräuchlich angestrebt; das Vollzugsverbot endet mit dem Tag, an dem die Kommunalaufsicht die Feststellung trifft, dass das Bürgerbegehren unzulässig ist. In den übrigen Fällen darf eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, wenn die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt wurde, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt bestehen rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn die Gemeindevertretung oder der zuständige Ausschuss die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen in unveränderter Form oder in einer Form beschließt, die von den benannten Vertretungsberechtigten gebilligt wird; nach erfolgter Beschlussfassung durch die Gemeindevertretung gilt Absatz 3 Satz 2 entsprechend. Dieser Beschluss kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen Bürgerentscheid abgeändert werden. Den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist Gelegenheit zu geben, den Antrag in der Gemeindevertretung zu erläutern. Die Gemeindevertretung kann im Rahmen des Bürgerentscheids eine konkurrierende Vorlage zur Abstimmung unterbreiten.

(6) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss die Gemeinde den Bürgerinnen und Bürgern die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang schriftlich darlegen. Mit der Abstimmungsbenachrichtigung wird den Stimmberechtigten eine Information zugestellt, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang dargelegt sind. Der Bürgerentscheid findet innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens statt; bei der Terminfestsetzung sind die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens zu hören. Eine Verlängerung der Frist auf sechs Monate kann im Einvernehmen mit den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens beschlossen werden.

(7) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, wenn sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Gemeinden mit

bis zu 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 20%,

bis zu 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 16%,

mit mehr als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 10%

der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat die Gemeindevertretung oder der zuständige Ausschuss die Angelegenheit zu entscheiden. Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat die Gemeindevertretung eine zusätzliche Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Art und Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann die Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausgesprochen hat. Bei Stimmgleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

(8) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses. Er kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen Bürgerentscheid abgeändert werden.

(9) Für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, die bis zum Ablauf des 6. April 2023 bereits eingereicht oder festgesetzt wurden, finden die bis dahin geltenden Regelungen Anwendung.

16 § 16f KrO erhielt damit folgende Fassung:

§ 16 f

Bürgerentscheid, Bürgerbegehren

(1) Der Kreistag kann mit einer Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Kreistagsabgeordneten beschließen, dass Bürgerinnen und Bürger über Selbstverwaltungsaufgaben selbst entscheiden (Bürgerentscheid).

(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über

1. Selbstverwaltungsaufgaben, die zu erfüllen der Kreis nach § 2 Abs. 2 verpflichtet ist, soweit ihm nicht ein Entscheidungsspielraum zusteht,

2. Angelegenheiten, über die kraft Gesetzes der Kreistag entscheidet (§ 23 Satz 1 Nr. 1),

3. die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte,

4. den Jahresabschluss des Kreises und den Jahresabschluss der Eigenbetriebe,

5. die Hauptsatzung,

6. die Rechtsverhältnisse der Kreistagsabgeordneten, der kommunalen Wahlbeamtinnen und -beamten und der Beschäftigten des Kreises,

7. die innere Organisation der Kreisverwaltung,

8. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.

(3) Über Selbstverwaltungsaufgaben können die Bürgerinnen und Bürger einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Ein Bürgerbegehren darf nur Selbstverwaltungsaufgaben zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten zwei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Kreistages oder eine Entscheidung, die aufgrund einer Übertragung nach § 22 Absatz 1 Satz 3 durch den zuständigen Ausschuss getroffen wurde, muss es innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe des Beschlusses oder der Entscheidung eingereicht sein. Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung sowie eine von der zuständigen Verwaltung in der Regel in vier Wochen zu erarbeitende Schätzung über die zu erwartenden Kosten der verlangten Maßnahme enthalten; die Frist nach Satz 3 verlängert sich um den Zeitraum von der Anforderung der erforderlichen Kostenschätzung bis zu deren Fertigstellung. Das Bürgerbegehren muss bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Bürgerinnen und Bürger können sich durch das Innenministerium hinsichtlich der Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens beraten lassen; Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.

(4) Ein Bürgerbegehren muss von mindestens 5 % der Stimmberechtigten innerhalb von sechs Monaten unterschrieben sein. Die Angaben werden von dem Kreis geprüft.

(5) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet das Innenministerium unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von zwei Monaten nach Eingang. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Kreistags oder eine Entscheidung, die aufgrund einer Übertragung nach § 22 Absatz 1 Satz 3 durch den zuständigen Ausschuss getroffen wurde, darf ab Eingang des Bürgerbegehrens bei dem Kreis bis zur Entscheidung über die Zulässigkeit eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Kreisorgane nicht getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt bestehen rechtliche Verpflichtungen des Kreises hierzu, das Bürgerbegehren ist offensichtlich unzulässig oder die Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens wird missbräuchlich angestrebt; das Vollzugsverbot endet mit dem Tag, an dem das Innenministerium die Feststellung trifft, dass das Bürgerbegehren unzulässig ist. In den übrigen Fällen darf eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Kreisorgane nicht getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, wenn die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt wurde, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt bestehen rechtliche Verpflichtungen des Kreises hierzu. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Kreistag oder der zuständige Ausschuss die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen in unveränderter Form oder in einer Form beschließt, die von den benannten Vertretungsberechtigten gebilligt wird; nach erfolgter Beschlussfassung durch den Kreistag gilt Absatz 3 Satz 2 entsprechend. Dieser Beschluss kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen Bürgerentscheid abgeändert werden. Den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist Gelegenheit zu geben, den Antrag im Kreistag zu erläutern. Der Kreistag kann im Rahmen des Bürgerentscheids eine konkurrierende Vorlage zur Abstimmung unterbreiten.

(6) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss der Kreis den Bürgerinnen und Bürgern die Standpunkte und Begründungen des Kreistages oder des zuständigen Ausschusses und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang schriftlich darlegen. Mit der Abstimmungsbenachrichtigung wird den Stimmberechtigten eine Information zugestellt, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen des Kreistages und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang dargelegt sind. Der Bürgerentscheid findet innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens statt; bei der Terminfestsetzung sind die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens zu hören. Eine Verlängerung der Frist auf sechs Monate kann im Einvernehmen mit den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens beschlossen werden.

(7) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, wenn sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 10% der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat der Kreistag oder der zuständige Ausschuss die Angelegenheit zu entscheiden. Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Kreistag eine zusätzliche Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Art und Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann die Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausgesprochen hat. Bei Stimmgleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

(8) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Kreistages oder des zuständigen Ausschusses. Er kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen Bürgerentscheid abgeändert werden.

(9) Für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, die bis zum Ablauf des 6. April 2023 bereits eingereicht oder festgesetzt wurden, finden die bis dahin geltenden Regelungen Anwendung.

17 Die Änderungen an § 32a Abs. 1 Satz 2 GO und § 27a Abs. 1 Satz 2 KrO traten nach Art. 5 des Gesetzes am 1. Juni 2023 in Kraft.

18 § 32a Abs. 1 GO erhielt dadurch folgende Fassung:

Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter können sich durch Erklärung gegenüber der oder dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung zu einer Fraktion zusammenschließen. Die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion beträgt zwei; abweichend hiervon beträgt die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion in Gemeindevertretungen mit 31 oder mehr Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern drei.

19 § 27 KrO erhielt dadurch folgende Fassung:

Kreistagsabgeordnete können sich durch Erklärung gegenüber der oder dem Vorsitzenden des Kreistages zu einer Fraktion zusammenschließen. Die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion beträgt drei.

II.

20 1. Die Antragstellerinnen beantragen,

1. zu erklären, dass Artikel 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften (GVOBl. Schl.-H 2023; Ausgabe 6. April 2023, S. 170) gegen die Landesverfassung verstößt und nichtig ist (Anhebung der Mindestfraktionsgröße in Gemeinden),
2. zu erklären, dass Artikel 2 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften (GVOBl. Schl.-H 2023; Ausgabe 6. April 2023, S. 170) gegen die Landesverfassung verstößt und nichtig ist (Anhebung der Mindestfraktionsgröße in Kreisen),
3. zu erklären, dass Artikel 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften (GVOBl. Schl.-H 2023; Ausgabe 6. April 2023, S. 170) gegen die Landesverfassung verstößt und nichtig ist (erschwerter Bürgerbegehren und -entscheide in Gemeinden),
4. zu erklären, dass Artikel 2 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften (GVOBl. Schl.-H 2023; Ausgabe

6. April 2023, S. 170) gegen die Landesverfassung verstößt und nichtig ist (erschwerte Bürgerbegehren und -entscheide in Kreisen),

soweit damit Regelungen der Fraktionsstärke und Regelungen der Bürgerbeteiligung betroffen sind.

- 21 2. Hinsichtlich der Anhebung der Fraktionsmindestgrößen sind die Antragstellerinnen der Auffassung, dass die Neuregelung gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 54 LV in Verbindung mit Art. 28 Abs. 2 GG, das Demokratieprinzip gemäß Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 und Art. 4 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 GG sowie den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien verstoße. Ferner werde der in der Landesverfassung verbürgte Minderheitenschutz nach Art. 6 Abs. 2 LV verletzt, ebenso die durch Art. 3 LV in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG verbürgte Garantie effektiven Rechtsschutzes.
- 22 Das angegriffene Gesetz berühre den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie, nämlich die Organisationsautonomie, indem es den Städten und Gemeinden landesweit einheitlich vorschreibe, wie hoch die Mindestfraktionsgröße zu sein habe. Auch im Hinblick auf den „Vorfeldbereich“ der Selbstverwaltungsgarantie sei es unverhältnismäßig.
- 23 Die Festsetzung einer Fraktionsmindestgröße sei der inneren Organisation der Kommunen zuzuordnen, für die ihnen im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie ein Spielraum vorbehalten bleiben müsse. Eine gesetzliche Regelung der Mindestgröße von Fraktionen stelle eine abschließende Regelung dar, die eine Berücksichtigung besonderer örtlicher Gegebenheiten ausschließe, was verfassungsrechtlich nur zulässig sei, wenn hinreichend gewichtige Gründe dies trügen. Der Gesetzgeber in Schleswig-Holstein habe die Mindestfraktionsgröße nicht pauschal vom Erreichen einer gewissen Gremiengröße abhängig machen dürfen, sondern habe lokale Besonderheiten wie zum Beispiel in bestimmten Regionen präsente besonders schutzwürdige Minderheiten, aber auch den lokal unterschiedlichen Grad einer

möglichen Zersplitterung und Funktionsbeeinträchtigung in seine Erwägungen mit einbeziehen müssen.

- 24 Dem Minderheitenschutz komme ausweislich Art. 6 LV in Schleswig-Holstein besondere Bedeutung zu. Der Wertung des Art. 6 Abs. 2 LV, dass nationale Minderheiten unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände stünden und insbesondere die dänische Minderheit, die Minderheit der Sinti und Roma und die friesische Volksgruppe Anspruch auf Schutz und Förderung haben, trage der Landesgesetzgeber mit seiner landeseinheitlichen Pauschalregelung und der ausschließlichen Anknüpfung an die Gremiengröße keinerlei Rechnung. Der Umstand, dass in verschiedenen Gemeinden Minderheiten in unterschiedlicher Konzentration vorhanden seien, gebiete es, die Mindestfraktionsgröße auf kommunaler und nicht auf Landesebene zu regeln. Jedenfalls habe der Gesetzgeber für Gemeinden mit anerkannten Minderheiten Abweichungsbefugnisse vorsehen müssen.
- 25 Für die Einführung einer landeseinheitlichen zwingenden Mindestfraktionsgröße habe der Gesetzgeber konkret nachweisen müssen, dass jede Gemeindevertretung mit mehr als 31 Mitgliedern und jeder Kreistag aufgrund des hohen Grades der Zersplitterung in seiner Funktionsfähigkeit konkret beeinträchtigt sei. Vorliegend habe der Gesetzgeber nicht einmal den Versuch einer Tatsachenermittlung unternommen, sondern sich „ausweislich der Beratungsprotokolle auf die Schilderung von Einzelfällen und subjektive Gefühle gestützt“.
- 26 Selbst wenn davon auszugehen sei, dass nicht der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie, sondern nur der Randbereich tangiert sei, so müssten auch derartige Eingriffe dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Zur Verfolgung des Zwecks, die Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretungen zu erhöhen, sei das Gesetz nicht geeignet, weil nicht ersichtlich sei, dass deren Funktionsfähigkeit durch die Bildung von Fraktionen mit nur zwei Mitgliedern wesentlich beeinträchtigt werde. Der mit dem Gesetz bewirkte Eingriff in die Selbstverwaltungsautonomie sei auch

nicht erforderlich. Dem Gesetzgeber habe insbesondere mit der ursprünglich beabsichtigten Gesetzesfassung ein weniger einschneidendes Mittel zur Verfügung gestanden. Auch könnten die Gremien in ihrer Geschäftsordnung Regelungen treffen, um die Sitzungsdauer zu begrenzen. Schließlich habe der Gesetzgeber nicht einmal den Versuch unternommen, das Erfordernis einer landeseinheitlichen Regelung zu begründen.

- 27 Die Festlegung einer landeseinheitlichen Fraktionsmindestgröße verstoße auch gegen das Demokratieprinzip und den Grundsatz freier und gleicher Wahlen. Den Fraktionen komme im kommunalen Verfassungsleben eine derart überragend wichtige Bedeutung zu, dass fraktionslose Gemeindevertreter nur noch als „amputierte“ Mandatsträger“ betrachtet werden könnten.
- 28 Das Demokratieprinzip sei auf zweierlei Weise berührt. Zum einen im Hinblick auf den wahlrechtlichen Grundsatz der Erfolgswertgleichheit, in dem die für eine Partei mit zukünftigem Fraktionsstatus abgegebene Stimme dem Bürger mehr Einflussmöglichkeiten sichere als die Stimmabgabe für eine Kleinpartei ohne Aussicht auf Fraktionsstatus. Zum anderen verlören die von den Fraktionen besetzten Ausschüsse ihre verfassungsrechtlich gebotene Spiegelbildlichkeit, wenn ein Teil der Gemeindevertreter in diesen gar nicht oder nur ohne Stimmrecht präsent sei. Daneben sei auch die Erfolgswertgleichheit des Wahlvorgangs insgesamt betroffen, weil für die Bildung einer Fraktion nach der Neuregelung ein Wahlergebnis von ca. 9 % erforderlich sei. Die Beschränkung dieser Grundsätze sei unverhältnismäßig. Die Gefährdung der Arbeit der Gemeindevertretungen sei im Sinne einer Beweislastumkehr durch den Gesetzgeber nicht plausibel nachgewiesen worden.
- 29 Die Regelung verstoße auch gegen das durch Art. 3 LV in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistete Recht auf effektiven Rechtsschutz. Werde eine Mindestfraktionsgröße durch Satzung oder Geschäftsordnung geregelt, so könne eine Überprüfung im Wege des Normenkontrollverfahrens nach § 47 der Verwaltungs-

gerichtsordnung erfolgen. Gegen eine landeseinheitliche, im förmlichen Gesetz geregelte Mindestfraktionsgröße bestehe für die Betroffenen hingegen „nur der hürdenreiche Weg zum Landes- oder Bundesverfassungsgericht“.

- 30 Schließlich werde auch der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien verletzt. Die Entfernung aus den Ausschüssen sowie die Verweigerung bürgerschaftlicher Mitglieder machten es Ratsgruppen ohne Fraktionsstatus schwer, gegenüber den Wählern ihre Parteienerfolge zu verbuchen, welche die Wiederwahl gewährleisteten. Ebenso könne ohne Fraktionsbüro und Fraktionsmitarbeiter eine Pressearbeit kaum noch gewährleistet werden. Schließlich würden den Ratsgruppen ohne Fraktionsstatus Zuwendungen und Räume vorenthalten.
- 31 3. Hinsichtlich der Modifikationen der Vorschriften über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind die Antragstellerinnen der Auffassung, dass die Beschränkung der Zulässigkeit von Bürgerentscheiden über Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung durch die Hinzufügung von § 16f Abs. 3 Sätze 2 und 3 GO (Art. 1 Nr. 1 Buchstabe a des Änderungsgesetzes) das Rechtsstaatsprinzip in Gestalt der Normenklarheit aus Art. 3 LV in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 3 GG verletze. Danach dürften Gesetze „nicht ‚in sich widerspruchsvoll sein‘“. Dem werde die angegriffene Bestimmung insoweit nicht gerecht.
- 32 Die vom Gesetzgeber gewählte Formulierung, dass nicht nur eine Zweidrittelmehrheit in der Gemeindevertretung, sondern auch eine Zweidrittelmehrheit im zuständigen Ausschuss den Bürgerentscheid sperre, könne auf zwei Arten verstanden werden, und zwar einerseits dahingehend, dass die Aufnahme des zuständigen Ausschusses auf einem Redaktionsversehen beruhe oder andererseits dahingehend, dass bereits durch eine mit qualifizierter Mehrheit beschlossene Empfehlung des zuständigen Ausschusses die Möglichkeit zur Durchführung eines Bürgerentscheids verhindert werden können solle. Allein das Redaktionsversehen führe dazu,

dass die getroffene Regelung in sich widersprüchlich werde und damit dem Rechtsstaatsgebot zuwiderlaufe, da es in diesen Angelegenheiten einen zu Beschlüssen berufenen zuständigen Ausschuss nicht gebe.

- 33 Letztlich könne die Regelung auch so verstanden werden, dass ein Bürgerentscheid selbst dann unzulässig sein solle, wenn die Gemeindevertretung zwar letztendlich nur mit einfacher Mehrheit, zuvor der Bauausschuss seine beratende Empfehlung aber mit Zweidrittelmehrheit ausgesprochen habe. Der Umstand, dass kleine Fraktionen entgegen der grundsätzlichen Spiegelbildlichkeit der Ausschüsse unterrepräsentiert seien und nach der ebenfalls angegriffenen Fraktionsmindestgröße sogar ganz vom Stimmrecht in den Ausschüssen ausgeschlossen sein sollten, Sorge dafür, dass im zuständigen Ausschuss sehr einfach eine entsprechende Mehrheit herzustellen sei. Obwohl der Ausschuss nach § 28 Nr. 4 GO nur eine beratende Funktion haben solle, werde ihm mit dem angegriffenen Gesetz eine systemwidrige Letztentscheidungsbefugnis zugestanden, nämlich über die Zulässigkeit eines Bürgerentscheids in Belangen der Bauleitplanung.
- 34 Die Einschränkung der Sperrwirkung eines Bürgerbegehrens durch Art. 1 Nr. 1 Buchstabe d des Änderungsgesetzes (§ 16g Abs. 5 Satz 2 GO) bzw. Art. 2 Nr. 1 Buchstabe c des Änderungsgesetzes (§ 16d Abs. 5 Satz 2 KrO), wonach die Sperrwirkung nicht eintritt, wenn das Bürgerbegehren offensichtlich unzulässig ist oder die Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens missbräuchlich angestrebt wird, sei verfassungswidrig. Die unbestimmten Rechtsbegriffe „offensichtlich unzulässig“ und „missbräuchlich“ seien nicht hinreichend konturiert und höhlten die Hemmungswirkung des Bürgerbegehrens faktisch aus. Es sei dem Gesetzgeber verwehrt, durch diese unkonturierten Begriffe der Gemeinde ein Mittel der Willkür an die Hand zu geben. Es müsse sichergestellt sein, dass diese Entscheidung durch eine Instanz getroffen werde, die funktional zur autonomen Rechtserkenntnis in der Lage sei.

- 35 Auch die Erhöhung der Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide (Art. 1 Nr. 1 Buchstabe c und Buchstabe e Änderungsgesetzes, § 16g Abs. 4 und Abs. 7 Satz 1 GO bzw. Art. 2 Nr. 1 Buchstabe b und Buchstabe d des Änderungsgesetzes und § 16f Abs. 4 und Abs. 7 Satz 1 KrO) sei an verfassungsrechtlichen Maßstäben zu messen. Wenn eine Minderheit eine Chance haben solle, ihre Vorstellungen zur Mehrheitsmeinung zu machen, dürften die Quoren für ein Bürgerbegehren und auch einen Bürgerentscheid nicht so hoch sein, dass realistisch eine Mehrheit nie zu erreichen sei.
- 36 Bei der Bemessung des verfassungsrechtlich zulässigen Quorums müsse die Funktion eines Bürgerbegehrens oder Bürgerentscheids berücksichtigt werden. Handle es sich nur um eine Initiative und damit noch nicht um eine verbindliche Entscheidungsfindung, bestehe für ein hohes Quorum kaum verfassungsrechtlicher Bedarf. Darüber hinaus sei die Quorenregelung zu holzschnittartig und werde damit dem interkommunalen Gleichbehandlungsgebot nicht mehr gerecht. Solche Typisierungen unterlägen den Grundsätzen der Systemgerechtigkeit, Folgerichtigkeit und Sachgerechtigkeit. Weder der Gesetzesbegründung noch anderen Materialien im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens lasse sich entnehmen, dass der Gesetzgeber sich über die Vergleichbarkeit innerhalb der drei gewählten Gemeindekategorien Gedanken gemacht habe. Die Differenzierungskriterien seien angesichts der tatsächlichen Verhältnisse in Schleswig-Holstein nicht sach- und realitätsgerecht, weil es etwa gar keine Stadt mit rund 100.000 Einwohnern gebe.
- 37 Die Quorenregelung sei noch aus einem anderen Grund nicht sachgerecht. Mit einem Quorum werde beabsichtigt, dass nicht eine aktive Minderheit die passive Mehrheit der Wahlberechtigten überstimme. Sachgerecht sei angesichts dieser Aufgabe ein Anknüpfen an die Zahl der in der jeweiligen Gemeinde lebenden Stimmberechtigten statt an die Zahl der Einwohner. In Gemeinden mit vielen Kindern oder hohem Migrationsanteil fielen Einwohnerzahl und Zahl der Wahlberechtigten teilweise weit auseinander.

- 38 Die mit dieser holzschnittartigen Typisierung bei den maßgeblichen Gemeindekategorien verbundenen Härten seien auch nicht nur unter Schwierigkeiten vermeidbar gewesen. Der Gesetzgeber habe einfach die alte und bewährte stark differenzierende Rechtslage beibehalten können. Bereits in der Anhörung im Gesetzgebungsverfahren sei darauf hingewiesen worden, dass die nur noch dreistufige Typisierung im Grenzbereich zu Friktionen führen dürfte.
- 39 Schließlich habe der Gesetzgeber gegen seine Begründungspflichten verstoßen. Mit der vorgenommenen Erschwerung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sei „die bewusst kurze Legitimationskette der direkten Demokratie zugunsten der mittelbaren Demokratie verlängert“ worden. Eine solche Verlängerung der Legitimationskette sei nicht per se verfassungswidrig, bedürfe aber der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Der Gesetzgeber habe zu begründen, wie und warum er die Legitimationskette zu verlängern beabsichtige.
- 40 4. Der Landtag und die Landesregierung sind dem Verfahren beigetreten. Sie sind der Auffassung, dass die Normenkontrollanträge unbegründet sind.
- 41 a) Der Landtag trägt vor, dass das Demokratieprinzip und der Grundsatz gleicher Wahlen durch die Anhebung der Fraktionsmindestgröße nicht beeinträchtigt seien. Unabhängig davon sei der mit der Anhebung der Fraktionsmindestgröße verfolgte Zweck geeignet, Beeinträchtigungen des Demokratieprinzips oder des Prinzips der Gleichheit der Wahl zu rechtfertigen.
- 42 Soweit Nachteile für fraktionslose Gemeindevertreter bei der Besetzung von Ausschüssen bestünden, würden diese nicht durch die Anhebung der Fraktionsmindestgrößen bewirkt, sondern durch bereits zuvor bestehende Vorschriften von Gemeinde- und Kreisordnung, die bestimmte Rechte an einen Fraktionsstatus knüpfen.

- 43 Die Entscheidungen von kommunalen Vertretern, sich zu einer Fraktion zusammenzuschließen, sich einer bereits bestehenden Fraktion anzuschließen oder fraktionslos zu bleiben, seien nicht Gegenstand der Wahl. Fraktionen bildeten sich zeitlich erst nach der Wahl. Das Wahlergebnis gebe den Zusammenschluss nicht zwingend vor, sondern sei Folge des frei gebildeten Willens der durch Wahl zuvor legitimierten Gemeindevertreter.
- 44 Der Grundsatz der Wahlgleichheit, insbesondere der Erfolgswertgleichheit, werde durch die Anhebung der Fraktionsmindestgrößen daher nicht berührt. Wähler könnten keine Stimme für eine „Partei mit zukünftigem Fraktionsstatus“ abgeben. Es gebe keine schützenswerte Erwartung des Wählers, dass sich Gemeindevertreter, die der von ihm gewählten Liste angehörten, zu einer Fraktion zusammenschließen. Auch nach Anhebung der Fraktionsmindestgrößen entfalteten die abgegebenen Wählerstimmen jeweils gleiches Gewicht bei der Besetzung der jeweiligen kommunalen Vertretung mit bestimmten Vertretern. Zudem habe auch die Stimme jedes einzelnen Vertreters innerhalb der kommunalen Vertretung bei Beschlüssen dasselbe Gewicht. Außerdem gewähre die Fraktionszugehörigkeit eines kommunalen Vertreters ihm keine weitergehenden Rechte als einem fraktionslosen Gemeindevertreter. Die Nachteile, die die Antragstellerinnen fraktionslosen kommunalen Vertretern im Vergleich zu fraktionsangehörigen kommunalen Vertretern zuschrieben, seien keine Unterschiede zwischen den Vertretern, sondern Unterschiede zwischen den Vertretern und den Fraktionen. Die Rechte fraktionsloser Gemeindevertreter würden durch die Anhebung der Fraktionsmindestgrößen nicht beschnitten.
- 45 Unabhängig davon, dass weder das Demokratieprinzip noch der Grundsatz der Gleichheit der Wahl durch die Anhebung der Fraktionsmindestgrößen berührt würden, verfolge die Anhebung der Fraktionsmindestgröße Werte von Verfassungsrang, deren Gewicht Beeinträchtigungen des Demokratieprinzips oder der Wahlrechtsgleichheit jedenfalls rechtfertigen würde. Zweck des Gesetzes sei die Erhaltung, Förderung und Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretungen. Zweck der Fraktionen sei es, die interne organschaftliche Willensbildung zu

erleichtern und zu verbessern. Diese Wirkung von Fraktionen für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen schwinde aber, je mehr die Anzahl der Fraktionen zunehme. Negative Begleiterscheinungen seien längere Sitzungsdauern und eine höhere Anzahl von Sitzungen und die daraus folgende schwindende Bereitschaft zur kommunalpolitischen Betätigung. Die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen sei jedoch Voraussetzung dafür, den Willen des Volkes zu repräsentieren.

- 46 Die Anhebung der Fraktionsmindestgrößen sei auch geeignet, diesen negativen Entwicklungen entgegenzuwirken. Die Anzahl der Fraktionen sinke dadurch. Ob es in jedem Einzelfall zu einer Reduzierung komme, sei unerheblich. Für die Geeignetheit des gesetzgeberischen Mittels sei es ausreichend, wenn das damit verfolgte Ziel zumindest gefördert werde.
- 47 Ein milderer Mittel sei nicht ersichtlich. Die Einführung einer Sperrklausel sei mit erheblichen verfassungsrechtlichen Ungewissheiten belastet. Zum anderen handle es sich dabei um ein das Demokratieprinzip wesentlich stärker beeinträchtigendes Mittel.
- 48 Die Anhebung der Fraktionsmindestgröße sei auch angemessen. Dass für die Bildung einer Fraktion mancherorts deutlich über 5 % der Wählerstimmen erforderlich seien, sei zwingende Folge der Anerkennung von Fraktionen und auch bei der kleinsten möglichen Fraktionsmindestgröße von zwei Mitgliedern in kleineren Gemeinden seit jeher der Fall gewesen.
- 49 Die Anhebung der Fraktionsmindestgrößen verstoße ferner nicht gegen den Minderheitenschutz aus Art. 6 Abs. 2 LV. Die Antragstellerinnen vermengten insofern in ihrer Darstellung Minderheiten von kommunalen Vertretern in kommunalen Vertretungen mit den nationalen Minderheiten bzw. Volksgruppen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 LV. Zudem gewährleiste die Vorschrift nicht generell, dass Parteien einer

nationalen Minderheit geringeren Anforderungen oder Beschränkungen unterworfen würden als andere (kleine) Parteien oder Wählergruppen. Der Schutz der dänischen Minderheit sei unter anderem durch die Befreiung von der Sperrklausel bei der Wahl zum Landtag gewährleistet.

- 50 Die Anhebung der Fraktionsmindestgrößen verletze nicht die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung werde dadurch nicht berührt. Soweit deren Randbereich betroffen sei, sei diese Beeinträchtigung vorliegend durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt.
- 51 Auch nach Anhebung der Fraktionsmindestgrößen verblieben den Gemeinden und Kreisen unter dem Gesichtspunkt der Organisationshoheit erhebliche Spielräume für die Gestaltung ihrer Organisation. Deshalb bedürfe es, wie sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergebe, keiner Prüfung, ob ein dahinterstehendes Gemeinwohlinteresse von hinreichendem Gewicht im Verhältnis zur Schwere der Beeinträchtigung der Selbstverwaltungsfreiheit bestehe. Unabhängig davon liege ein solches Gemeinwohlinteresse mit der Stärkung der Effektivität der Gemeindevertretung in sämtlichen Gemeinden jedoch vor. Dieses Interesse wiege schwerer als die Beeinträchtigung, die die Selbstverwaltungsgarantie infolge der gesetzlichen Änderung erfahre. Durch die Änderung werde der organisatorische Spielraum der Gemeinden praktisch nicht verändert, weil bereits vorher gesetzlich eine starre Mindestfraktionsgröße festgelegt gewesen sei.
- 52 Weiterhin meint der Landtag, dass die Änderungen im Bereich der Bürgerbeteiligung mit der Landesverfassung vereinbar seien. Da das Grundgesetz prinzipiell eine repräsentative Demokratie vorschreibe und Plebiszite auf wenige Ausnahmen beschränke, bestehe aufgrund des Homogenitätsprinzips aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG keine Notwendigkeit, dass Landesverfassungen Volksbegehren oder -entscheide auf Landesebene bzw. Bürgerbegehren oder -entscheide auf kommunaler Ebene vorsehen müssten. Die in der schleswig-holsteinischen Landesverfassung gleichwohl normierten Volksbegehren und -entscheide beträfen ausschließlich

die Landesebene. Dem Landesgesetzgeber oblägen keine verfassungsrechtlichen Bindungen, auch auf kommunaler Ebene Bürgerbegehren oder -entscheide vorzusehen. Er sei mithin frei darin, gesetzliche Regelungen hierzu zu schaffen, abzuschaffen oder einzuschränken.

- 53 Die Neuregelung in der Gemeindeordnung, dass keine Bürgerentscheide mehr stattfinden über Aufstellungsbeschlüsse sowie deren Änderung, Ergänzung oder Aufhebung, sofern der jeweilige Beschluss mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses gefasst wurde, verstoße nicht gegen das Gebot der Normenklarheit. Die Sichtweise der Antragstellerinnen beruhe anscheinend auf einer fehlerhaften Vorstellung der Bedeutung eines Aufstellungsbeschlusses.
- 54 Der Ausschluss der Sperrwirkung eines Bürgerbegehrens bei offensichtlicher Unzulässigkeit oder Missbräuchlichkeit sei verfassungsgemäß. Ein Verstoß gegen die Wesentlichkeitsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts scheidet schon deshalb aus, weil vorliegend kein grundrechtsrelevanter Eingriff vorliege oder sonstige Verfassungsprinzipien berührt seien. Auch gegen den Bestimmtheitsgrundsatz werde nicht verstoßen. Die verwendeten Begriffe der Offensichtlichkeit und des Missbrauchs fänden in der Rechtsordnung vielfach Verwendung.
- 55 Gegen die Neuregelung von Unterschriften- und Zustimmungsquoren bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Angesichts der verfassungsrechtlichen Ausgangslage bedürfe es keiner Rechtfertigung der vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Höhe der Quoren. Deshalb könne der Gesetzgeber Anforderungen an die Zulässigkeit von Bürgerbegehren und an den Erfolg von Bürgerentscheiden jederzeit regeln und nachträglich herabsetzen oder verschärfen, was in der Vergangenheit auch wiederholt geschehen sei. Auch ein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot liege nicht vor. Die Gesetzgebung betreffe nur die gesetzliche Festlegung von Quoren für die Ermöglichung von Bürgerbegehren und Bür-

gerentscheiden, nicht Verteilungsfragen im Verhältnis einzelner Gemeinden zueinander. Im Übrigen betreffe die vorliegende Regelung nicht die Gemeinden und Kreise als juristische Personen oder Träger der Selbstverwaltungsgarantie.

56 Es liege schließlich kein Verstoß gegen ein von den Antragstellerinnen angenommenes Erfordernis der Begründung gesetzlicher Regelungen vor. Eine solche Verpflichtung des Gesetzgebers bestehe grundsätzlich nicht. Zudem sei das Ziel der Änderungen der Begründung des Gesetzentwurfes zu entnehmen.

57 b) Die Landesregierung ist der Auffassung, dass die Antragstellerinnen hinsichtlich der Erhöhung der Fraktionsmindestgrößen im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltung bereits von einem falschen Prüfungsmaßstab ausgingen. Nicht jede organisatorische Vorgabe des Gesetzgebers berühre die kommunale Organisationshoheit. Die gesetzliche Regelung der äußeren Kommunalverfassung, darunter die Ausgestaltung von Organen und ihrer Kompetenzen, sei von dieser Hoheit gerade nicht erfasst. Auch die Befugnis zur eigenen Organkreation sei nicht betroffen. Systementscheidungen wie die Festlegung einer Fraktionsmindestgröße bedürften keiner spezifischen Rechtfertigung unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

58 Im Hinblick auf das Demokratieprinzip und den Grundsatz freier und gleicher Wahlen trägt sie vor, dass die faktisch unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten von Gemeindevertretern, die einer Fraktion angehörten, und solchen, bei denen dies nicht der Fall sei, als solche weder neu noch verfassungsrechtlich problematisch seien. Die streitbefangene Gesetzesänderung greife eine bereits seit langem ohne jede Beanstandung existierende Differenzierung auf und erweitere diese lediglich auf einige wenige Gemeindevertreter, die bislang von dieser Differenzierung nicht betroffen gewesen seien. Die durch das Gesetz herbeigeführte Änderung der Rechtslage liege nicht darin, dass im Hinblick auf die Einfluss- und Beteiligungsrechte eine Differenzierung zwischen fraktionsangehörigen und fraktionslosen kommunalen Ver-

tretern neu eingeführt oder verschärft werde. Vielmehr gehe es allein um eine graduelle Veränderung im Detail eines ansonsten althergebrachten und eindeutig verfassungsgemäßen Zustands.

- 59 Weder der wahlrechtliche Grundsatz der Erfolgswertgleichheit noch die verfassungsrechtlich gebotene Spiegelbildlichkeit bei der Besetzung von Ausschüssen seien von der Anhebung der Fraktionsmindestgröße berührt. Die Erfolgswertgleichheit sichere den Einfluss des Wählers auf die Zusammensetzung des Parlaments bzw. der Vertretungskörperschaft, nicht den Einfluss auf einzelne Befugnisse eines Gemeindevertreters. Aus dem Prinzip der Spiegelbildlichkeit folge nicht, dass jede Fraktion in jedem Ausschuss stimmberechtigt vertreten sein müsse.
- 60 Selbst wenn eine Ungleichbehandlung verursacht werde, sei diese gerechtfertigt. Die durch den Gesetzgeber beabsichtigte Straffung der Arbeit in den kommunalen Vertretungen sei ein legitimes Ziel. Es handle sich um einen verfassungsrechtlich anerkannten Rechtfertigungsgrund für die Übertragung bestimmter Befugnisse auf Fraktionen. Diesem komme im kommunalen Rahmen besondere Bedeutung zu, weil dort Ehrenamtliche tätig seien.
- 61 Die Anhebung der Fraktionsmindestgröße sei zur Erreichung dieses Ziels geeignet. Gerade diejenigen Fraktionen, die aus nur zwei Mitgliedern bestünden, böten keine signifikante Erleichterung der Beschlussfassung in den Vertretungskörperschaften. Sie nähmen vielmehr einen disproportionalen und die Effektivität von Beratung und Entscheidung beeinträchtigenden Einfluss auf die Arbeit der Organe. Je mehr Akteure über die den Fraktionen zustehenden Befugnisse verfügten, desto mehr verursache deren Nutzung einen überproportional erhöhten Diskussions- und damit Zeitaufwand in den kommunalen Vertretungen. Je weniger Fraktionen gebildet werden könnten und je mehr Befugnisse durch die Fraktionen gefiltert würden, desto effizienter und effektiver werde das Verfahren in der jeweiligen Vertretungskörperschaft.

- 62 Die Anhebung der Fraktionsmindestgrößen sei auch erforderlich, weil ein milderes Mittel nicht zur Verfügung stehe. Die Einführung einer wahlrechtlichen Sperrklausel sei ein schwerwiegenderer Eingriff und zudem verfassungsrechtlich bedenklich. Eine Delegation auf den kommunalen Satzungsgeber hätte zumindest Vorwürfe einer gezielten Benachteiligung bestimmter politischer Minderheiten durch Anhebung der Fraktionsmindestgröße durch die jeweilige kommunale Vertretungskörperschaft selbst nicht ausschließen können.
- 63 Schließlich seien die neuen Fraktionsmindestgrößen angemessen. Die Chancen fraktionsloser Gemeindevertreter, sich in der Vertretung in prinzipiell gleicher Weise betätigen zu können wie die fraktionszugehörigen Gemeindevertreter, würden durch die beanstandete Regelung nicht nennenswert beeinträchtigt. Die kumulierten positiven Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretungen seien demgegenüber erheblich.
- 64 Auch der Schutz nationaler Minderheiten stehe der Anhebung der Fraktionsmindestgrößen nicht entgegen. Diese richte sich keinesfalls spezifisch gegen deren Interessen. Art. 6 Abs. 2 LV könne allenfalls dann verletzt sein, wenn sich daraus eine konkrete Pflicht des Gesetzgebers zur Privilegierung nationaler Minderheiten ergäbe. Allein das Fehlen einer Ausnahmegenehmigung für Minderheitenparteien begründe aber noch keinen Verfassungsverstoß.
- 65 Die Gesetzesänderungen im Bereich von Bürgerbegehren und -entscheiden seien ebenfalls mit der Landesverfassung vereinbar. Anders als für die Ebene des Landes enthielten weder Grundgesetz noch Landesverfassung für die Ebene der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften ausdrückliche Vorgaben für die Balance zwischen direkt-demokratischen und repräsentativen Entscheidungsstrukturen. Art, Maß und Verfahren solcher Abstimmung unterlägen grundsätzlich der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers. Die aus dem Demokratieprinzip folgenden Anforderungen verhinderten lediglich die Normierung solcher Quoren, die den Charakter direkt-demokratischer Elemente als Abstimmungen im Sinne von Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 LV

konterkarierten. Eine solche Intensität hätten die vorliegend angegriffenen Änderungen jedoch nicht. Ein logischer Fehler, der die Systemgerechtigkeit der Quoren in Zweifel ziehen würde, sei nicht erkennbar. Auch die übrigen Änderungen seien mit der Landesverfassung vereinbar.

- 66 5. Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag, der Schleswig-Holsteinische Landkreistag und der Städteverband Schleswig-Holstein hatten Gelegenheit zur Stellungnahme.
- 67 a) Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag hat mitgeteilt, dass er sich im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens dafür eingesetzt habe, dass der Gesetzgeber die Regelung der Fraktionsmindestgröße selbst treffe und dies nicht der Regelung durch die kommunalen Vertretungen überlasse. Eine Regelung durch die Kommunen selbst hätte letztlich bedeutet, dass eine bestimmte Mehrheit in der Gemeindevertretung die politischen Handlungsmöglichkeiten einer Minderheit beeinflusse. So werde ein unnötiges Gegeneinander in die Gemeindevertretungen hineingetragen. Es sei zudem wichtig, dass landesweit einheitliche Regelungen gälten.
- 68 b) Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag hat darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber mit der Anhebung der Fraktionsmindestgrößen ein Anliegen aufgegriffen habe, das von ihm schon seit längerem vorgetragen worden sei. Dabei gehe es um eine Stärkung der demokratisch gewählten Kreistage in ihrer Handlungsfähigkeit. Eine starke Zersplitterung der Kreistage durch Bildung zahlreicher sehr kleiner Fraktionen führe im Ergebnis zu einer deutlich erschwerten Mehrheitsfindung und deutlich längeren Sitzungszeiten. Die (Vor-)Abstimmung zwischen sehr zahlreichen, zum Teil sehr kleinen Fraktionen innerhalb und außerhalb der Sitzungen des Kreistages und seiner Ausschüsse erfordere für das kommunalpolitische Ehrenamt in den Kreisen einen zusätzlichen erhöhten Zeitaufwand, der insbesondere in den Kreisen mit langen An- und Abreisezeiten zu und von den Sitzungen eine Vereinbarkeit des Ehrenamtes mit beruflichen, familiären oder sonstigen sorgenden Ver-

pflichtungen oder Freizeitaktivitäten erheblich erschwere und die Übernahme entsprechender ehrenamtlicher Aufgaben zunehmend unattraktiv erscheinen lasse. Die Bildung von Kleinstfraktionen werde außerdem zum Teil gezielt genutzt, „im Interesse einer Destabilisierung der ehrenamtlich-demokratischen Strukturen die kommunalpolitische Arbeit zu sprengen“. Die moderate Anhebung der Fraktionsmindestgröße erscheine deshalb geeignet, erforderlich und angemessen.

- 69 Auch die Änderungen bei Bürgerbegehren und -entscheid stellten einen guten Kompromiss dar. Sie brächten das Verhältnis zwischen den Elementen direkter und repräsentativer Demokratie in einen angemessenen Ausgleich.

B.

- 70 Die Anträge sind teilweise unzulässig (hierzu I.). Soweit sie zulässig sind, sind sie unbegründet (hierzu II.).

I.

- 71 Die Anträge sind unzulässig, soweit sie gegen Art. 1 Nr. 1 Buchstabe b und Buchstabe f sowie gegen Art. 2 Nr. 1 Buchstabe a und Buchstabe e des Änderungsgesetzes gerichtet sind. Dem gesetzlichen Begründungserfordernis ist insoweit nicht genügt.
- 72 Nach § 20 Abs. 1 Satz 2 des Landesverfassungsgerichtsgesetzes (LVerfGG) sind verfahrenseinleitende Anträge zu begründen und sind die erforderlichen Beweismit-

tel anzugeben. In dieser Begründung ist substantiiert darzutun, aus welchen rechtlichen Erwägungen die angegriffene Norm mit einer Norm der Landesverfassung für unvereinbar gehalten wird

(vgl. für Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zum gleichlautenden § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG BVerfG, Urteil vom 24. November 2010 - 1 BvF 2/05 -, BVerfGE 128, 1, juris Rn. 116 m. w. N.; ebenso VerfGH Sachsen, Beschluss vom 24. März 2021 - Vf. 121-II-20 -, juris Rn. 24; VerfGH Thüringen, Beschluss vom 4. Februar 2022 - 5/22 -, juris Rn. 80 f.).

- 73 Hierbei ist ein Mindestmaß an Ausführungen zu den verfassungsrechtlichen Maßstäben sowie zur Frage, warum die angegriffenen Regelungen mit diesen nicht im Einklang stehen, erforderlich.

(vgl. StGH Hessen, Beschluss vom 26. April 2023 - P.St. 2895 -, juris Rn. 58 m. w. N. aus der Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte).

- 74 Pauschale, vage und nicht konkretisierte Erwägungen genügen dem Begründungserfordernis jeweils nicht

(vgl. Rozek, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Stand Januar 2022, § 76 Rn. 61).

- 75 Entgegen dieser Vorgaben haben die Antragstellerinnen zur Frage der Verfassungsmäßigkeit von Art. 1 Nr. 1 Buchstabe b und Buchstabe f sowie Art. 2 Nr. 1 Buchstabe a und Buchstabe e des Änderungsgesetzes nichts ausgeführt. Der in der mündlichen Verhandlung ergänzte Zusatz zu ihren Anträgen „soweit damit Regelungen der Fraktionsstärke und Regelungen der Bürgerbeteiligung betroffen sind“ nimmt diese Regelungen nicht vom Verfahrensgegenstand aus.

II.

76 Die im Übrigen zulässigen Anträge sind nicht begründet. Sowohl die Anhebung der Fraktionsmindestgrößen (hierzu 1.) als auch die Änderungen der Vorschriften über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (hierzu 2.) sind mit der Landesverfassung vereinbar.

77 1. Die Anhebung der Fraktionsmindestgrößen verstößt weder gegen das Demokratieprinzip (Art. 2 LV) und den daraus folgenden Grundsatz der gleichen Mitwirkungsbefugnis der kommunalen Vertreterinnen und Vertreter in den jeweiligen Vertretungen (hierzu a) noch gegen die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 54 Abs. 1 LV, hierzu b). Auch Wahlrechtsgrundsätze (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 4 Abs. 1 LV, hierzu c) werden dadurch ebenso wenig verletzt wie der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien (hierzu d). Eine Verletzung der Grundrechte der Vertretungsmitglieder durch die Anhebung der Fraktionsmindestgrößen kommt von vornherein nicht in Betracht (hierzu e).

78 a) Aus dem in der Landesverfassung niedergelegten Demokratieprinzip folgt der Grundsatz der gleichen Mitwirkungsbefugnis der kommunalen Vertreterinnen und Vertreter in den jeweiligen Vertretungen (hierzu aa>). Mit diesem ist die Anhebung der Fraktionsmindestgrößen vereinbar (hierzu bb>).

79 aa) Einen Grundsatz der gleichen Mitwirkungsbefugnis hat das Landesverfassungsgericht bereits für die Abgeordneten des Landtags aus dem Demokratieprinzip abgeleitet

(vgl. Urteil vom 25. März 2022 - LVerfG 4/21 -, LVerfGE 33, 571 = JuS 2022, 562, juris Rn. 72).

80 Für die Mitglieder der kommunalen Vertretungen kann nichts anderes gelten. Nach Art. 2 Abs. 1 LV geht alle Staatsgewalt vom Volk aus. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 LV legt fest, dass es durch seine gewählten Vertretungen im Lande, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie durch Abstimmungen handelt. Diese Bestimmungen verleihen dem Demokratieprinzip als einer der Grundentscheidungen der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein Ausdruck

(vgl. Urteil vom 25. März 2022 - LVerfG 4/21 -, LVerfGE 33, 571 = JuS 2022, 562, juris Rn. 68 ff.).

81 Während Art. 2 Abs. 1 LV das Erfordernis demokratischer Legitimation aller Staatsgewalt umschreibt, ordnet Art. 2 Abs. 2 LV an, wie diese demokratische Legitimation zu vermitteln ist

(vgl. Becker, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 2 Rn. 6).

82 Die „gewählten Vertretungen“ in den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 LV sind demnach auf kommunaler Ebene – wie der Landtag auf Landesebene – die unmittelbaren Repräsentationsorgane des Volkes. Sie erfüllen ihre Repräsentationsfunktion grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, durch die Mitwirkung aller ihrer Mitglieder, also nicht durch einzelne Mitglieder, durch eine Gruppe von Mitgliedern oder durch die Mehrheit in der jeweiligen Vertretung. Die Wahrnehmung der Repräsentationsfunktion durch die kommunalen Vertretungen als Ganze setzt entsprechende Mitwirkungsbefugnisse aller ihrer Mitglieder voraus. Diese verfügen damit grundsätzlich über die gleichen Rechte und Pflichten

(vgl. Urteil vom 25. März 2022 - LVerfG 4/21 -, LVerfGE 33, 571 = JuS 2022, 562, juris Rn. 72 <zu den Abgeordneten des Landtags>).

83 Die rechtliche Gleichheit des Vertretungsmandats ist jedoch nicht schrankenlos gewährleistet, sondern kann durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang begrenzt werden

(vgl. Urteil vom 25. März 2022 - LVerfG 4/21 -, LVerfGE 33, 571 = JuS 2022, 562, juris Rn. 89 <zu den Abgeordneten des Landtags>).

84 bb) Davon ausgehend ist die Festlegung einer Fraktionsmindestgröße ebenso wie deren Anhebung durch das angegriffene Gesetz mit dem Demokratieprinzip vereinbar. Die rechtliche Stellung des einzelnen (fraktionsangehörigen oder fraktionslosen) Vertretungsmitglieds wird dadurch nicht beeinträchtigt (hierzu <1>). Soweit sich daraus faktische Unterschiede für die Betätigung der Vertretungsmitglieder innerhalb der jeweiligen Vertretung ergeben (hierzu <2>), ist dagegen verfassungsrechtlich nichts zu erinnern (hierzu <3>). Den Gesetzgeber trafen auch keine weitergehenden Ermittlungs- oder Begründungspflichten (hierzu <4>).

85 (1) Durch die Festlegung bzw. die quantitative Anhebung der Fraktionsmindestgröße wird die qualitative Stellung fraktionsloser Vertretungsmitglieder nicht verändert. Eine Anhebung führt nur dazu, dass möglicherweise die Zahl fraktionsloser Vertretungsmitglieder steigt

(vgl. Urteil vom 28. Juni 2023 - LVerfG 3/23 -, SchlHA 2023, S. 251 <252 f.>).

86 Diese fraktionslosen Mitglieder stehen statusrechtlich nicht den Fraktionen, sondern den übrigen, einer Fraktion angehörenden Abgeordneten gleich. Sie können nicht verlangen, wie eine Fraktion behandelt zu werden

(vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 - 2 BvE 1/88 -, BVerfGE 80, 188, juris Rn. 129 m. w. N. <zu den Abgeordneten des Deutschen Bundestages>).

87 Deshalb (und weil die entsprechenden Vorschriften in Gemeinde- und Kreisordnung schon nicht Antragsgegenstand sind) sind die den Fraktionen durch Gemeinde- und Kreisordnung eingeräumten Rechte nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

88 Eine verfassungsrechtlich geschützte Rechtsposition „faktischer Fraktionen“ – womit die Antragstellerinnen wohl den Zusammenschluss von zwei Vertretungsmitgliedern meinen, die zwar den Willen zur Fraktionsbildung haben, aber nicht die gesetzliche Mitgliederzahl erreichen – ist im Übrigen nicht erkennbar. Das von ihnen ohne genaue Fundstelle als Beleg angeführte Werk von Meyer spricht lediglich an

einer Stelle im Hinblick auf die in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung erwähnten Gruppen ohne Fraktionsstatus im Rat oder einer Bezirksvertretung von „faktischen Kleinstfraktionen“

(Meyer, Recht der Ratsfraktionen, 11. Aufl., Stand Februar 2021, S. 80 = PdK Bund C1).

- 89 (2) Die fraktionslosen Vertretungsmitglieder sind durch eine Fraktionsmindestgröße und deren Anhebung in ihrer Rechtsstellung demnach allenfalls reflexhaft betroffen. Dieser reflexhaften tatsächlichen Betroffenheit ist jedoch auf der Ebene der jeweiligen Vertretungen bzw. durch die Verwaltung der jeweiligen Gebietskörperschaft entgegenzuwirken. Wenn und soweit aus der Arbeit der Fraktionen ihren Mitgliedern Vorteile erwachsen, die sie nicht nur für die Mitwirkung in der Fraktion, sondern auch für ihre eigene politische Arbeit nutzen können, ist dies – etwa hinsichtlich des Zugangs zu (politisch aufbereiteten) Informationen – im Hinblick auf die fraktionslosen Vertretungsmitglieder auszugleichen

(vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 - 2 BvE 1/88 -, juris Rn. 135 <zu den Abgeordneten des Deutschen Bundestages>).

- 90 Auch die in § 32a Abs. 4 GO bzw. § 27a Abs. 4 KrO gesetzlich geregelte fakultative Gewährung von Zuschüssen an die Fraktionen darf nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht dazu führen, dass die in diesen Fraktionen zusammengeschlossenen Mandatsträger bei der Wahrnehmung ihres Mandats gegenüber fraktionslosen Mandatsträgern ungleich bevorzugt werden. Wo dies unvermeidliche Folge der Fraktionsbildung ist, bedarf es kompensatorischer – nicht notwendig geldwerter – Maßnahmen zugunsten der Fraktionslosen, um die Gleichheit der Mandatswahrnehmung wiederherzustellen

(vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 -, juris Rn. 20; OVG Bautzen, Urteil vom 24. Mai 2019 - 4 C 10/17 -, juris Rn. 26 f.).

- 91 Ob diese Anforderungen in der jeweiligen Vertretung bzw. Gebietskörperschaft erfüllt werden, ist jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Streitigkeiten darüber wären vor den Verwaltungsgerichten zu klären.

92 (3) Die Einräumung von Rechten an Fraktionen, die einzelnen oder auch mehreren fraktionslosen Abgeordneten gemeinsam nicht zustehen, ist jedenfalls eine verfassungsrechtlich zulässige Begrenzung der Gleichheit des Vertretungsmandats. Die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen als unmittelbare Repräsentationsorgane des alle Staatsgewalt ausübenden Volkes auf kommunaler Ebene ist ein Rechtsgut von Verfassungsrang

(vgl. Urteil vom 25. März 2022 - LVerfG 4/21 -, juris Rn. 89, 92 <zum Landtag>).

93 Diesem Rechtsgut dient die Festlegung einer Fraktionsmindestgröße (hierzu <a>). Gegen deren Anhebung von mindestens zwei Mitgliedern auf mindestens drei Mitglieder bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken (hierzu).

94 (a) Zweck der Fraktionsbildung ist es, im durch die Aufgaben und Funktionen der kommunalen Vertretungen gezogenen Rahmen den äußeren Ablauf der Beratung und Beschlussfassung im Interesse der Funktionsfähigkeit der Vertretungen verlässlich zu ordnen. Die Fraktionen ermöglichen eine arbeitsteilige Bewältigung der vielfältigen Aufgaben der Vertretungen. Mit der Fraktionsbildung geht zudem eine integrierende Wirkung einher, indem die Vielzahl von Vertretungsmitgliedern in eine nun überschaubar werdende Zahl politischer Optionen eingebunden wird. Durch die kollektive Vorbereitung der Willensbildung in Gruppen politisch Gleichgesinnter wird die Arbeit in der Vertretung gestrafft, kanalisiert und konzentriert. Die Bildung von Kleinstfraktionen kann diesem Zweck der Fraktionsbildung aber gerade zuwiderlaufen und die Arbeit der Vertretung erschweren

(vgl. BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1974 - 2 BvK 1/73 u. a. -, BVerfGE 38, 258, juris Rn. 56; Beschluss vom 8. Dezember 1988 - 2 BvR 154/88 -, n. v.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 16. Dezember 2004 - 5/04 -, juris Rn. 30; VerfG Brandenburg, Urteil vom 22. Juli 2016 - 70/15 -, juris Rn. 154; BVerwG, Beschluss vom 31. Mai 1979 - 7 B 77.78.-, juris Rn. 5; OVG Koblenz, Urteil vom 15. Dezember 1981 - 7 A 70/18 -, NVwZ 1982, S. 694; VGH München, Urteil vom 16. Februar 2000 - 4 N 98.1341 -, juris Rn. 27; OVG Münster, Beschluss vom 1. August 2006 - 15 A 2611/06 -, juris Rn. 5; VGH Kassel,

Urteil vom 22. März 2007 - 8 N 2359/06 -, juris Rn. 46; OVG Bautzen, Urteile vom 29. September 2010 - 4 C 8/09 -, juris Rn. 102, und vom 24. Mai 2019 - 4 C 10.17 -, juris Rn. 23; OVG Schleswig, Urteil vom 9. November 2022 - 3 LB 3/21 -, juris Rn. 42; Suerbaum, in: Mann/Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 3. Aufl. 2007, § 22 Rn. 3).

95 Die Differenzierungen hinsichtlich der Befugnisse in der Vertretungskörperschaft zwischen Fraktionen, möglichen anderen Zusammenschlüssen und fraktionslosen Vertretungsmitgliedern sind demnach grundsätzlich gerechtfertigt, da sie der Gefahr begegnen, dass die Arbeit der Vertretungen durch eine Vielzahl von – letztlich aussichtslosen – Initiativen kleiner Gruppen behindert wird.

96 Die für eine Teilnahme am Prozess der Willensbildung innerhalb der Vertretungen geltenden Gleichheitsanforderungen müssen durch das Verfassungsgebot der Sicherung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen eine Einschränkung erfahren

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. September 1997 - 2 BvE 4/95 -, BVerfGE 96, 264, juris Rn. 62 f. <zum Deutschen Bundestag>).

97 Der tatsächliche Einfluss der Vertretungsmitglieder auf Verlauf und Inhalt der Entscheidungsfindung kann sich zudem nach ihren persönlichen Fähigkeiten, ihrem Arbeitseinsatz, den von ihnen innerhalb der Vertretung bekleideten Ämtern sowie nach Maßgabe ihrer Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Fraktion unterschiedlich entwickeln

(vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 - 2 BvE 1/88 -, BVerfGE 80, 188, juris Rn. 110 <zu Parlamentsabgeordneten>).

98 (b) Die Anhebung der Fraktionsmindestgröße von mindestens zwei Mitgliedern auf mindestens drei Mitglieder begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

99 (aa) Es ist bekannt, dass das kommunale Ehrenamt mit einem teilweise erheblichen Zeitaufwand verbunden ist. Das trifft insbesondere auf größere Gemeinden und die

Kreise zu. Für Nordrhein-Westfalen ermittelte eine Studie aus dem Jahr 2017 den mittleren Zeitaufwand in den Städten insgesamt mit 32,5 Stunden im Monat, in den Städten mit 100.000 und mehr Einwohnern mit 45,1 Stunden und in den Kreisen mit 29,7 Stunden im Monat

(Bogumil/Garske/Gehne, Das kommunale Ehrenamt in NRW. Eine repräsentative Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Nachteilsausgleichs kommunaler Mandatsträger bei flexiblen Arbeitszeiten, 2017, S. 43 ff.).

- 100 Eine weitere Studie aus dem Jahr 2014 ergab, dass die Hälfte der dafür befragten Kommunalpolitikerinnen wöchentlich mehr als zehn Stunden für ihr Ehrenamt aufbringen, teilweise sogar mehr als 20 Stunden. Bei einem herausgehobenen Amt, wie dem Fraktionsvorsitz, können es bis zu 30 Stunden werden

(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Engagiert vor Ort – Wege und Erfahrungen von Kommunalpolitikerinnen. Kurzfassung, 3. Aufl. 2014, S. 8).

- 101 Die Anhebung der Fraktionsmindestgrößen kann zur zeitlichen Entlastung der Vertreterinnen und Vertreter in den Vertretungskörperschaften beitragen. Dafür spricht schon, dass nur Fraktionen das uneingeschränkte Recht haben, vom Vorsitzenden der Gemeindevertretung bzw. des Kreistages die Aufnahme eines Gegenstandes in die Tagesordnung zu erzwingen (vgl. § 34 Abs. 4 S. 3 GO/§ 29 Abs. 4 S. 3 KrO) und somit aus einer geringeren Zahl von Fraktionen auch weniger Beratungsgegenstände folgen dürften.

- 102 Das widerspricht nicht der unter Verweis auf Literaturfundstellen im Jahr 2008 getroffenen Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass auch bei einer größeren Anzahl von Fraktionen oder Einzelvertretern in der Gemeindevertretung oder im Kreistag keine nachhaltigen Gefahren für die Fähigkeit der Kommunalvertretung drohten, Beschlüsse zu fassen und Wahlen erfolgreich durchzuführen

(BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, BVerfGE 120, 82, juris Rn. 136).

Diese Feststellung bezieht sich lediglich auf die Frage, ob die Vertretungen überhaupt weiterhin in der Lage sind, Entscheidungen zu treffen, was angesichts der Möglichkeit insbesondere von Mehrheitsentscheidungen bejaht wird

(BVerfG, a. a. O., juris Rn. 137 ff.).

Über die Effektivität und Dauer des Prozesses, zu derartigen Entscheidungen zu kommen, ist damit jedoch nichts gesagt.

- 103 (bb) In Schleswig-Holstein haben staatliche Regelungen zu den Fraktionen in Gemeindevertretungen und Kreistagen einschließlich einer abweichungsfesten Regelung der Fraktionsmindestgröße eine lange Tradition. Diese reicht weit in die Zeit vor Inkrafttreten der heutigen Landesverfassung. Bereits die Durchführungsverordnung zur Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein vom 12. September 1959 (GVOBl. S. 177) erkannte die Bildung von Fraktionen an, legte die Mindestzahl ihrer Mitglieder auf zwei fest (§ 19 Abs. 2) und räumte ihnen bei der Durchführung von Wahlen bestimmte Rechte ein (§ 20 Abs. 1). Durch das Gesetz zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts vom 5. August 1977 (GVOBl. S. 210) wurden die zu diesem Zeitpunkt geltenden Regelungen der Durchführungsverordnung zu Fraktionen als § 32a in die Gemeindeordnung übernommen

(vgl. LT-Drucksache 8/474, S. 90).

Auch von der Fraktionsmindestgröße von mindestens zwei Mitgliedern konnten die Gemeinden und Kreise nicht nach oben oder unten abweichen

(vgl. Dehn, in: Borchert u. a., Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein, Stand Februar 2018, § 32a Rn. 4).

- 104 (cc) In einer kommunalen Vertretung haben Fraktionen und Fraktionsarbeit einerseits nicht die gleiche Bedeutung wie in den Landtagen oder dem Bundestag. Dementsprechend sind auch die Auswirkungen der Fraktionslosigkeit des einzelnen Mitglieds dieser Vertretungen nicht von gleichem Gewicht

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Dezember 1988 - 2 BvR 154/88 -, n. v.).

- 105 Andererseits besteht in den kommunalen Vertretungen ein erhöhter Bedarf an Vorstrukturierung und Vorabstimmung, weil die kommunalen Vertreterinnen und Vertreter – anders als die Abgeordneten von Bundes- und Landtag – ehrenamtlich tätig sind. Eine Vereinbarkeit des kommunalen Mandats mit Familie und Beruf wird deshalb durch die Beschränkung gewisser Rechte innerhalb der Vertretungen auf Fraktionen begünstigt. Das gilt in besonderem Maße, weil in Schleswig-Holstein keine Sperrklausel für den Einzug in die kommunalen Vertretungen besteht. Außerdem werden die Bündelung des politischen Willens und die Erarbeitung mehrheitsfähiger Kompromisse umso komplexer, je größer die jeweilige kommunale Vertretung ist. Eine verbesserte Vereinbarkeit des kommunalen Mandats mit der privaten Lebensgestaltung dient im Übrigen – anders als die Antragstellerinnen meinen – nicht der „Freizeitmaximierung“, sondern als Anreiz und Erleichterung, ein solches Mandat wahrzunehmen, und damit letztlich der demokratischen Teilhabe und Repräsentation größerer Bevölkerungskreise.
- 106 (dd) Hinzu tritt, dass fraktionslose Abgeordnete in Schleswig-Holstein mit sehr weitgehenden Rechten ausgestattet sind. Dazu zählen unter anderem das Recht auf Auskunft und Akteneinsicht, die beratende Mitgliedschaft in einem Ausschuss ihrer Wahl sowie das Teilnahme- und Antragsrecht auch in allen anderen Ausschüssen
(vgl. Urteil vom 28. Juni 2023 - LVerfG 3/23 -, SchlHA 2023, S. 251 <253>).
- 107 Einen Anspruch auf eine stimmberechtigte Mitgliedschaft in einem Ausschuss vermittelt selbst Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG den Abgeordneten des Bundestages nicht
(BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 - 2 BvE 1/88 -, BVerfGE 80, 188, juris Rn. 118 ff.).
- 108 Soweit die Antragstellerinnen Bedenken im Hinblick auf den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Besetzung der Ausschüsse geltend machen, ist darauf zu verweisen,

dass auch Fraktionen keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine überproportionale Berücksichtigung in Ausschüssen haben, selbst wenn auf sie nach den maßgeblichen proportionalen Sitzzuteilungsregeln und der jeweils gegebenen Ausschussgröße in keinem der Ausschüsse der Vertretung ein Sitz entfällt

(vgl. BVerwG, Beschluss vom 7. Dezember 1992 - 7 B 49/92 -, juris Rn. 4 f. m. w. N. <auch zu beschließenden Ausschüssen>; OVG Schleswig, Urteil vom 15. März 2006 - 2 LB 48/05 -, juris Rn. 54).

- 109 Eine nach proporzgerechter Verteilung zu kleine Fraktion hat auch keinen Anspruch darauf, dass die Zahl der Sitze in den Ausschüssen so erhöht wird, dass die kleine Fraktion ebenfalls einen Vertreter in den Ausschuss entsenden kann

(vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, BVerfGE 120, 82, juris Rn. 142; BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2009 - 8 C 17.08 -, juris Rn. 29).

- 110 In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung wird zudem davon ausgegangen, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit noch nicht verletzt ist, wenn eine Fraktion, die über 10 % der Sitze in einer kommunalen Vertretung verfügt, von der Vertretung im Ausschuss ausgeschlossen wird

(vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 15. März 2006 - 2 LB 48/05 -, juris Rn. 52 m. w. N.).

- 111 Nach den angegriffenen Regelungen über die Fraktionsmindestgrößen sind für die Bildung einer Fraktion in den größeren Gemeindevertretungen und den Kreistagen unter 10 % der Sitze erforderlich. Eine geringere Fraktionsmindestgröße würde demnach nicht zwingend zu einer Berücksichtigung bei der Verteilung von Ausschusssitzen führen. Besteht aber selbst für eine Fraktion kein Anspruch darauf, auf jeden Fall (stimmberechtigt) in einem Ausschuss vertreten zu sein, kann ein solcher Anspruch erst recht nicht für fraktionslose Vertreter bestehen.

- 112 Schließlich folgt daraus auch, dass der Anspruch fraktionsloser Vertretungsmitglieder auf gleiche Mitwirkungsbefugnisse nicht dadurch beeinträchtigt wird, dass –

auch nur wenn die jeweilige Hauptsatzung dies bestimmt – nach § 46 Abs. 3 Satz 1 GO und § 41 Abs. 3 Satz 1 KrO neben den gewählten kommunalen Vertreterinnen und Vertretern auch andere Bürgerinnen und Bürger zu Mitgliedern der Ausschüsse gewählt werden können. Denn wenn das Demokratieprinzip und der daraus abgeleitete Grundsatz der Spiegelbildlichkeit schon keinen Anspruch der Vertreterin oder des Vertreters auf einen stimmberechtigten Ausschusssitz begründen, kann daraus erst recht kein Anspruch abgeleitet werden, für einen solchen Ausschusssitz eine dritte Person zu benennen.

- 113 (ee) In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist darüber hinaus anerkannt, dass die Größe der kommunalen Vertretung ein Gesichtspunkt bei der Bestimmung der Mindestgröße von Fraktionen sein kann, weshalb bei größeren Gemeinderäten ein höheres Quorum angesetzt werden kann als bei kleineren Vertretungen

(vgl. BVerwG, Beschluss vom 31. Mai 1979 - 7 B 77.78 -, juris Rn. 5; OVG Koblenz, Urteil vom 15. Dezember 1981 - 7 A 70/18 -, NVwZ 1982, S. 694; VGH Kassel, Urteil vom 22. März 2007 - 8 N 2359/06 -, juris Rn. 63).

- 114 Nicht beanstandet wurden Fraktionsmindestgrößen jedenfalls bis zu einem Anteil von 10 % der Vertretungsmitglieder

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Dezember 1988 - 2 BvR 154/88 -, n. v. <zwei von 37>; BVerwG, Beschluss vom 31. Mai 1979 - 7 B 77.78 -, juris Rn. 5 <drei von 32>; VGH Mannheim, Beschluss vom 26. Januar 1989 - 1 S 3834/88 -, juris Rn. 8 ff. <drei von 31>; OVG Koblenz, Urteil vom 18. Dezember 1990 - 7 A 11036/90 -, juris Rn. 18 ff. <drei von 43>; VGH München, Urteil vom 16. Februar 2000 - 4 N 98.1341 -, juris Rn. 27 ff. <vier von 40>; VGH Mannheim, Urteil vom 24. Juni 2002 - 1 S 896/00 -, juris Rn. 26 ff. <drei von 33>; OVG Münster, Beschluss vom 1. August 2006 - 15 A 2611/06 -, juris Rn. 2 ff. <gesetzliche Festlegung der Fraktionsmindestgröße in kreisfreien Städten auf drei Mitglieder>; VGH Kassel, Urteil vom 22. März 2007 - 8 N 2359/06 -, juris Rn. 45 ff. <vier von 71>; OVG Bremen, Urteil vom 20. April 2010 - 1 A 192/08 -, juris Rn. 26 ff. <vier von 48>; OVG Bautzen, Urteil vom 29. September 2010 - 4 C 8/09 -, juris Rn. 95 ff. <sechs von 92>; VG Ansbach, Beschluss vom 25. Januar 2021 - AN 4 E 20. 02811 -, juris, Rn. 35 ff. <sieben von 70>).

115 Beanstandet wurde hingegen eine Fraktionsmindestgröße von knapp 22 % der Mitglieder

(vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 15. Dezember 1981 - 7 A 70/81 -, NVwZ 1982, S. 694 <fünf von 23>).

116 Damit wird deutlich, dass die starre Festlegung einer Fraktionsmindestgröße von mindestens drei Mitgliedern in den größeren kommunalen Vertretungen auch dem Minderheitenschutz dient. Nach der dargestellten verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung wäre nämlich gegenwärtig etwa in der Kieler und der Flensburger Ratsversammlung sowie der Lübecker Bürgerschaft sogar die Festlegung einer Fraktionsmindestgröße von mindestens vier Mitgliedern durch örtliche Regelung zulässig.

117 Im Übrigen wird eine Fraktionsmindestgröße von (nur) zwei Mitgliedern verschiedentlich jedenfalls in größeren Vertretungen sogar als ungeeignet zur Erreichung des Zwecks der Fraktionsbildung angesehen

(vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 31. Mai 1979 - 7 B 77.78 -, juris Rn. 5, und vom 16. August 1996 - 8 B 163.96 -, juris Rn. 3; Rothe, Die Fraktion in der kommunalen Körperschaft, 1989, Rn. 25).

118 Dafür spricht auch, dass die Erfüllung des Zwecks der Fraktionsbildung – Vorklärung und Vorformung des Meinungs- und Willensbildungsprozesse in der Vertretung – begriffsnotwendig im Regelfall eine Mehrheitsbildung voraussetzt. Eine streitige Mehrheitsbildung in einer Fraktion, die nur aus zwei Mitgliedern besteht, ist jedoch unmöglich

(Schröder, Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlaments rechts, 1979, S. 425; Scholtis, Minderheitenschutz in kommunalen Vertretungskörperschaften, 1986, S. 293 m. w. N.).

119 Auch bleibt es den fraktionslosen Abgeordneten unbenommen, sich in anderer Form (etwa unter der Bezeichnung „Gruppe“) zusammenzuschließen und in der kommunalen Vertretung arbeitsteilig tätig zu werden.

120 (ff) Im Übrigen muss berücksichtigt werden, dass eine Fraktionsmindestgröße von mindestens zwei Mitgliedern, die die denklogisch absolute (wenn auch möglicherweise ungeeignete) Untergrenze für eine Fraktionsmindestgröße darstellt, seit jeher auch für die kleineren Gemeindevertretungen galt. Bei diesen war und ist dadurch aber ein deutlich höherer Anteil der Vertreterinnen und Vertreter für die Bildung einer Fraktion erforderlich. Die kleinsten Gemeindevertretungen in Schleswig-Holstein haben sieben Mitglieder (vgl. § 8 des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes <GKWG>). Um eine Fraktion bilden zu können, sind bei dieser Vertretungsgröße ca. 28,6 % der Mitglieder erforderlich. In Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern und 19 Mitgliedern der Vertretung sind immer noch über 10 % der Vertreterinnen und Vertreter erforderlich, um eine Fraktion bilden zu können. Schon in Gemeinden mit bis zu 35.000 Einwohnern und 31 Mitgliedern der Vertretung genügen hingegen unter 10 % der Vertreterinnen und Vertreter, um auch bei einer Fraktionsmindestgröße von drei Mitgliedern eine Fraktion bilden zu können. In kreisfreien Städten mit mehr als 150.000 Einwohnern und 49 Mitgliedern der Vertretung reichen dafür schon gut 6 % der Mitglieder. Die Quoten sinken, wenn ein Verhältnisausgleich nach § 10 GKWG dazu führt, dass die Zahl der Vertretungsmitglieder steigt. Gleichzeitig war die Erhöhung der Fraktionsmindestgröße von zwei auf drei die geringstmögliche Anhebung, da eine Anhebung nur in ganzen Zahlen möglich ist.

121 (gg) Die ursprünglich vorgesehene optionale Anhebung der Fraktionsmindestgröße auf drei Mitglieder durch eine Regelung in der Hauptsatzung hätte der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen nicht in gleichem Maße gedient. Denn dadurch wäre nicht gewährleistet worden, dass in sämtlichen größeren Gemeindevertretungen und sämtlichen Kreistagen eine Fraktionsmindestgröße von drei Mitgliedern gilt. Dies wäre vielmehr von einem Beschluss jeder einzelnen Vertretungskörperschaft abhängig gewesen. Auch sonstige vor Ort einzuführende Maßnahmen wie Rede- und Sitzungszeitbegrenzungen machen die Anhebung der Fraktionsmindestgrößen deshalb nicht entbehrlich. Hinzu tritt, dass der Gesetzgeber bei der Regelung kommunaler Organisationsstrukturen angesichts der unterschiedlichen Ausdehnung, Einwohnerzahl und Struktur der Gemeinden typisieren darf.

(vgl. im Hinblick auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung BVerfG, Beschluss vom 7. Februar 1990 - 2 BvL 24/84 -, BVerfGE 83, 363, juris Rn. 67 f.; ebenso VerfGH Rheinland-Pfalz, Entscheidung vom 18. März 1992 - VGH 3/91 -, juris Rn. 34 unter Bezugnahme auf die vorgenannte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts).

122 Unschädlich ist, dass der Gesetzgeber ursprünglich selbst die Anhebung der Fraktionsmindestgrößen in die Entscheidung der Vertretungskörperschaften stellen wollte, weil dies den möglicherweise unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten besser gerecht werde und somit die kommunale Selbstverwaltung stärke

 (vgl. LT-Drucksache 20/377, S. 7).

123 Der Gesetzgeber ist befugt, seine Einschätzung im Gesetzgebungsverfahren jedenfalls aufgrund sachlicher Erwägungen zu ändern, weil sonst die Verwertung neuer oder besserer Erkenntnisse im Gesetzgebungsverfahren ausgeschlossen wäre. Diese lagen vorliegend darin, dass die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände in ihrer Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren erklärte, dass es „unbedingt notwendig und erforderlich“ sei, die Regelung so auszugestalten, dass die organisationsrechtliche Regelung durch den Gesetzgeber selbst getroffen und nicht den einzelnen Gebietskörperschaften überlassen werde. Zum einen sei zu befürchten, dass die Zeit bis zur Kommunalwahl nicht ausreichen werde, um entsprechende Hauptsatzungsregelungen auf den Weg zu bringen. Zum anderen solle eine Regelung zur Fraktionsmindestgröße wie zuvor durch den Gesetzgeber getroffen werden, um etwaigen Streit aus den kommunalen Vertretungen herauszuhalten

 (vgl. LT-Umdruck 20/278, S. 2; s. a. Niederschrift Innen- und Rechtsausschuss, 20. Wahlperiode – 18. Sitzung am 1. März 2023, S. 12 f.).

124 (hh) Das (allgemeine) Gebot des Minderheitenschutzes vermag kein anderes Ergebnis zu rechtfertigen. Dieser verfassungsrechtlich gebotene, aus dem demokratischen Prinzip folgende Schutz der Minderheit in einer Vertretungskörperschaft, der auch dem einzelnen Mitglied dieser Vertretung zukommen kann, verleiht diesem keine Rechte, die über die sich aus dem Grundsatz der gleichen Mitwirkungsbefugnis ergebenden hinausgehen. Auch das Prinzip der repräsentativen Demokratie hat

für die Rechte kommunaler Vertreter keine über diesen Grundsatz hinausgreifende Wirkung. Es hat darin vielmehr insoweit seinen erschöpfenden Niederschlag gefunden

(vgl. BVerfG, Urteile vom 13. Juni 1989 - 2 BvE 1/88 -, BVerfGE 80, 188, juris Rn. 109, 111, und vom 16. Juli 1991 - 2 BvE 1/91 -, BVerfGE 84, 304, juris Rn. 104 <jeweils zu Parlamentsabgeordneten>).

125 (ii) Schließlich ist die Anhebung der Fraktionsmindestgrößen auch im Hinblick auf den durch Art. 6 Abs. 2 LV gewährleisteten Schutz der politischen Mitwirkung nationaler Minderheiten und Volksgruppen nicht unzulässig. Art. 6 Abs. 2 Satz 1 LV stellt die politische Mitwirkung nationaler Minderheiten unter den Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Der nationalen dänischen Minderheit und der friesischen Volksgruppe wird der Schutz der politischen Mitwirkung, der ihnen schon nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 LV zusteht, durch Art. 6 Abs. 2 Satz 2 LV ausdrücklich als „Anspruch auf Schutz“ und zudem als „Anspruch auf Förderung“ zugebilligt.

126 Die politische Mitwirkung der nationalen dänischen Minderheit ist ein Verfassungsgut von hohem Rang, dessen Schutz und Förderung dem Land aufgegeben ist. Sinn und Zweck des Art. 6 Abs. 2 Satz 2 LV ist die verfassungsrechtliche Verankerung der Mitwirkung und Integration der dänischen Minderheit nach dem im Jahre 1990 – bei Schaffung von Art. 6 Abs. 2 LV – vorgefundenen und erprobten Konzept des Wahlrechts.

(Urteil vom 13. September 2013 - LVerfG 9/12 -, SchIHA 2013, 396 = LVerfGE 24, 467 = NordÖR 2013, 461, juris Rn. 125 f., 128).

127 Davon ausgehend ist nicht erkennbar, inwieweit die Fraktionsmindestgröße mit Sinn und Zweck der Norm unvereinbar sein sollte. Es handelt sich nicht um eine Vorschrift aus dem Bereich des Wahlrechts. Zudem existierte zum Zeitpunkt der Verfassungsänderung bereits eine (wenn auch in größeren Gemeindevertretungen und Kreistagen niedrigere) gesetzliche Regelung der Fraktionsmindestgröße auf kommunaler Ebene, ohne dass den Minderheiten ein Anspruch zugestanden hätte, dass

ihre Vertreter stets die Rechte einer Fraktion haben. Soweit ersichtlich wurde von Seiten der Minderheiten eine entsprechende Forderung oder eine Forderung nach Abschaffung der Fraktionsmindestgröße – anders als hinsichtlich der Sperrklausel bei Kommunalwahlen

(vgl. Lemke, Nationale Minderheiten und Volksgruppen im schleswig-holsteinischen und übrigen deutschen Verfassungsrecht, 1998, S. 282)

– auch nicht erhoben.

128 Hinzu tritt, dass der Gesetzgeber einen so weiten Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung seiner Schutz- und Förderpflicht hat, dass ein verfassungsgerichtlich durchsetzbarer Anspruch auf bestimmte Maßnahmen – unabhängig von der Rechtsnatur der Pflicht – allenfalls in Ausnahmefällen bestehen dürfte

(vgl. Bäcker, in: Becker/Brüning/Ewer, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 6 Rn. 28; Riedinger, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 5 Rn. 19).

Angesichts des Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers kann das Gericht nicht seine eigene Einschätzung von einer zweckmäßigeren Regelung des Minderheitenschutzes an dessen Stelle setzen, sondern hat nur zu kontrollieren, ob die politische Mitwirkung der Minderheit noch hinreichend geschützt wird

(vgl. Urteil vom 13. September 2013 - LVerfG 9/12 -, LVerfGE 24, 467 = SchlHA 2013, 396 = NordÖR 2013, 461, juris Rn. 148).

129 In Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Verletzung staatlicher Schutzpflichten dürfte dies allenfalls dann der Fall sein, wenn die Adressaten der Norm Schutzvorkehrungen und Fördermaßnahmen entweder überhaupt nicht getroffen haben oder die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind

(vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 26. März 2001 - 2 BvR 943/99 -, juris Rn. 7 m. w. N.)

130 Jedenfalls angesichts des (allgemeinen) Fehlens einer Sperrklausel im Kommunalwahlrecht und der Rechte fraktionsloser Vertreterinnen und Vertreter in den kommunalen Vertretungen sowie der verschiedenen anderweitigen Regelungen und Maßnahmen zur Förderung der Minderheiten – auf politischer Ebene insbesondere durch die Freistellung der Parteien der dänischen Minderheit von der Sperrklausel (§ 3 Abs. 1 Satz 2 des Landeswahlgesetzes) bei Landtagswahlen sowie die Zuerkennung von Fraktionsrechten im Landtag auch an einzelne Abgeordnete dieser Minderheit (§ 1 Abs. 2 des Fraktionsgesetzes) – ist nicht erkennbar, dass ein solcher Ausnahmefall im Sinne eines Anspruchs auf eine Sonderregelung zu den Fraktionsmindestgrößen gegeben wäre.

131 Etwas anderes folgt auch nicht aus der von den Antragstellerinnen angeführten Erklärung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom 29. März 1955

(Bundesanzeiger Nr. 63 vom 31. März 1955, S. 5).

Darin heißt es unter III. 1., dass die Bundesregierung zur Kenntnis gibt, dass die Landesregierung Schleswig-Holstein ihr mitgeteilt habe (diese Einleitung haben die Antragstellerinnen in der als wörtliches Zitat dargestellten Wiedergabe ausgelassen), dass, da das Verhältniswahlverfahren gemäß der Kommunalgesetzgebung bei der Einsetzung von Ausschüssen in den kommunalen Vertretungskörperschaften Anwendung finde, die Vertreter der dänischen Minderheit zur Ausschussarbeit im Verhältnis zu ihrer Anzahl herangezogen würden. Diesem Teil der Erklärung dürfte angesichts seines Wortlauts schon nicht die vom Landesverfassungsgericht für andere Teile der Erklärung angenommene Bindungswirkung

(vgl. dazu Beschluss vom 13. September 2013 - LVerfG 9/12 -, - LVerfG 9/12 -, LVerfGE 24, 467 = SchlHA 2013, 396 = NordÖR 2013, 461, juris Rn. 134 ff.).

zukommen.

132 Dem Wortlaut von Punkt III. 1. der Erklärung kann schon keine Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland oder des Landes Schleswig-Holstein zu einer Hand-

lung oder Unterlassung entnommen werden. Darin enthalten ist lediglich die Aussage, dass, „[d]a das Verhältniswahlverfahren gemäß der Kommunalgesetzgebung bei der Einsetzung von Ausschüssen in den kommunalen Vertretungskörperschaften Anwendung findet, [...] die Vertreter der dänischen Minderheit zur Ausschußarbeit im Verhältnis zu ihrer Anzahl herangezogen [werden]“. Es wurde also lediglich eine Aussage der Landesregierung zur bestehenden Rechtslage übermittelt. Eine Garantie für die Vertreterinnen und Vertreter der dänischen Minderheit, dass diese Sach- und Rechtslage beibehalten wird oder stets eine Vertretung in Ausschüssen gewährleistet sein wird, geht daraus nicht hervor. Voraussetzung („Da“) für die verhältnismäßige Berücksichtigung ist vielmehr die Anwendung des Verhältniswahlverfahrens.

- 133 Auch aus der Bekanntmachung der Ergebnisse der deutsch-dänischen Besprechungen durch das Auswärtige Amt unter Punkt I. 3.

(Bundesanzeiger Nr. 63 vom 31. März 1955, S. 4 f.)

ergibt sich – anders als im Hinblick auf die Einführung einer Ausnahmebestimmung von der 5 %-Klausel, die Zuschüsse für die Schulen der dänischen Minderheit sowie die Errichtung von weiterführenden allgemeinbildenden Schulen der dänischen Minderheit – keine Erklärung der Bundesrepublik Deutschland oder der Landesregierung Schleswig-Holsteins mit Bindungswillen, in dieser Richtung tätig zu werden.

- 134 Die Vertreterinnen und Vertreter der dänischen Minderheit wurden zwar ab 1958 von der im Landtag geltenden Fraktionsmindestgröße ausgenommen

(dazu Kühn, Privilegierung nationaler Minderheiten im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland und Schleswig-Holsteins, 1991, S. 297 f.).

Eine vergleichbare Privilegierung in den kommunalen Vertretungen wurde angesichts der erstmaligen rechtlichen Regelung einer Fraktionsmindestgröße durch die Durchführungsverordnung zur Gemeindeordnung im darauffolgenden Jahr – soweit ersichtlich – nicht diskutiert, und im Ergebnis offenbar nicht für erforderlich gehalten.

- 135 (4) Entgegen der Auffassung der Antragstellerinnen trafen den Gesetzgeber auch keine weiteren Aufklärungs- und Begründungspflichten. Eine allgemeine, etwa aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Begründungspflicht für Gesetze besteht nicht

(vgl. zusammenfassend StGH Hessen, Urteil vom 12. Februar 2020 – P.St. 2610 -, juris Rn. 62 ff.).

- 136 Das Landesverfassungsgericht hat derartige Pflichten des Gesetzgebers bislang lediglich im Bereich der Regelung des kommunalen Finanzausgleichs angenommen, weil dort eine verfassungsgerichtliche Überprüfung des vom Gesetzgeber für richtig befundenen Ergebnisses nicht in Betracht kommt und die verfassungsgerichtliche Kontrolle deshalb auf die Wahrung von Verfahrens-, insbesondere Sachverhaltsermittlung- und Abwägungspflichten beschränkt bleiben muss

(Urteil vom 17. Februar 2023 - LVerfG 5/21 -, SchIHA 2023, 104 = GVOBI SH 2023, 185 = NordÖR 2023, 188 = ZKF 2023, 114 = NVwZ 2023, 915, juris Rn. 93).

- 137 Eine derartige oder sonstige denkbare Sonderkonstellation ist vorliegend jedoch nicht gegeben. Insbesondere ist die von den Antragstellerinnen angeführte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Sperrklauseln bei Kommunal- und Europawahlen

(etwa BVerfG, Urteile vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, BVerfGE 120, 82, juris Rn. 112, und vom 26. Februar 2014 - 2 BvE 2/13 u. a. -, BVerfGE 135, 259, juris Rn. 56)

nicht einschlägig. Diese ist zu Normen ergangen, die die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien berühren. Das ist bei einer Anhebung der Fraktionsmindestgrößen jedoch – auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – nicht der Fall (dazu noch unten c und d).

- 138 Abgesehen von spezifischen Sonderkonstellationen schuldet der Gesetzgeber – bzw. der Verfasser des Gesetzentwurfs – keine Begründung, sondern ein Gesetz. Dieses muss, wenn es in verfassungsrechtliche Rechtspositionen eingreift, objektiv

durch sachliche Gründe gerechtfertigt sein. Ist dies der Fall, verstößt die Regelung auch dann nicht gegen höherrangiges Recht, wenn diese Erwägungen in den Entstehungsmaterialien des Gesetzgebungsverfahrens keinen Niederschlag gefunden haben

(vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2023 - 2 C 11.21 -, juris Rn. 28).

- 139 Der Gesetzgeber ist auch nicht verpflichtet, seine Entscheidungen mit einem Nachweis des tatsächlichen Vorliegens einen objektiven „Zweckverwirklichungsbedürfnisses“

(dies für den Bereich der Grundrechtseingriffe fordernd etwa Lindner, ZG 2020, S. 215 ff.).

zu unterlegen. Die Landesverfassung lässt Raum für Verhandlungen und für den politischen Kompromiss. Entscheidend ist, dass im Ergebnis ihre Anforderungen nicht verfehlt werden

(vgl. zum Ganzen auch BVerfG, Urteile vom 21 Juli 2015 - 1 BvF 2/13 -, BVerfGE 140, 65, juris Rn. 33, und vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 u. a. -, BVerfGE 143, 246, juris Rn. 275; Beschluss vom 12. Mai 2015 - 1 BvR 1501/13 u. a. -, BVerfGE 139, 148, juris Rn. 61).

- 140 Im Übrigen hat der Gesetzgeber im hier in Rede stehenden Gesetzgebungsverfahren durch die Anhörung der kommunalen Spitzenverbände sowie weiterer Sachverständiger Maßnahmen zur Sachverhaltsermittlung getroffen. Dass einzelne Gemeindevertretungen oder Kreistage sowie politische Kräfte im Landtag eine abweichende Auffassung vertraten, ist unschädlich. Ein Erfordernis, den Sachverhalt so lange zu ermitteln, bis darüber und über den Umgang mit ihm keine politischen Differenzen mehr bestehen, wie dies die Antragstellerinnen offenbar wünschen, würde den politischen Prozess lähmen und das unter anderem in Art. 22 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3, Art. 33 Abs. 3 und Art. 49 Abs. 4 LV abgebildete Mehrheitsprinzip, das zu den fundamentalen Prinzipien der Demokratie gehört

(vgl. zu diesem nur BVerfG, Beschluss vom 6. Oktober 1970 - 2 BvR 225/70 -, BVerfGE 29, 154, juris Rn. 33 m. w. N.; Grzezick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Stand August 2023,

Art. 20 Rn. 42; Sachs, in: ders., Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 22 m. w. N.),

aushöhlen.

141 b) Die Anhebung der Fraktionsmindestgrößen verstößt auch nicht gegen die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, wie sie durch Art. 54 Abs. 1 LV geschützt wird (hierzu aa>). Deren Kernbereich wird dadurch nicht berührt (hierzu bb>). An welchem verfassungsrechtlichen Maßstab die gesetzliche Ausgestaltung der Organisation der Kommunen zu messen ist (hierzu cc>), kann dahinstehen, weil die angegriffenen Regelungen selbst einer Verhältnismäßigkeitsprüfung standhielten (hierzu dd>).

142 aa) Nach Art. 54 Abs. 1 LV sind die Gemeinden berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen. Schon die Landessatzung vom 13. Dezember 1949 (GVOBl. S. 3) enthielt mit Art. 39 Abs. 1 eine wortgleiche Bestimmung. Art. 54 Abs. 1 LV gewährleistet den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung mit der Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in allen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (sogenannte Allzuständigkeit) sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich. Die Gewährleistung gilt jedoch nicht uneingeschränkt, sondern steht unter einem Gesetzesvorbehalt, so dass auch Eingriffe des Gesetzgebers jedenfalls in den Randbereich der Selbstverwaltung möglich sind. Gesetzliche Beschränkungen können mit der Selbstverwaltungsgarantie nur dann vereinbar sein, wenn und soweit sie deren Kernbereich unangetastet lassen. Die durch die Selbstverwaltungsgarantie geschützten Hoheitsrechte müssen den Gemeinden und den Gemeindeverbänden im Kern erhalten bleiben

(Urteile vom 3. September 2012 - LVerfG 1/12 -, SchIHA 2012, 431 ff. = LVerfGE 23, 361 ff. = NVwZ-RR 2012, 913 ff., juris Rn. 48, und vom 26. Februar 2010 - LVerfG 1/09 -, NordÖR 2010, 155 ff., juris Rn. 80 f.; Beschluss vom 14. September 2020 - LVerfG 3/19 -, SchIHA 2020, 376 = LVerfGE 31, 485 = NordÖR 2020, 553 = NVwZ-RR 2021, 1, juris Rn. 50, 92 f. m. w. N.).

- 143 Der Kernbereich des Hoheitsrechts ist jedenfalls dann verletzt, wenn es beseitigt wird oder kein hinreichender Spielraum für seine Ausübung mehr übrigbleibt, etwa bei einer Regelungsdichte, die die organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Kommune ersticken würde, die den Gemeinden insbesondere die Möglichkeit nähme, eigenverantwortlich eine Hauptsatzung zu erlassen

(Urteil vom 3. September 2012 - LVerfG 1/12 -, SchIHA 2012, 431 = LVerfGE 23, 361 = NVwZ-RR 2012, 913, juris Rn. 48 m. w. N.; Beschluss vom 14. September 2020 - LVerfG 3/19 -, SchIHA 2020, 376 = LVerfGE 31, 485 = NordÖR 2020, 553 = NVwZ-RR 2021, 1, juris Rn. 50, 93; BVerfG, Beschluss vom 19. November 2002 - 2 BvR 329/97 -, BVerfGE 107, 1, juris Rn. 46).

- 144 bb) Der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung ist durch die Anhebung der Fraktionsmindestgrößen nicht berührt. Die Regelung lässt den Gemeinden und Kreisen einen ausreichenden Spielraum für die Gestaltung ihrer eigenen Organisation. Sie macht ihnen nur eine Vorgabe für die Ausgestaltung eines ihrer (Teil-)Organe, lässt die Befugnis zur organisatorischen Regelung ihrer Angelegenheiten im Übrigen aber unberührt. Die Vorschrift beschränkt sich darauf, den allgemeinen organisatorischen Rahmen der Gemeinden punktuell näher auszuformen. Auch in Verbindung mit den anderen Vorschriften der Gemeindeordnung erstickt die Erhöhung der Fraktionsmindestgröße die organisatorischen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen nicht. Sie fügt diesen Vorschriften nur eine weitere hinzu, die sich von sonstigen im deutschen und schleswig-holsteinischen Kommunalrecht bekannten Vorgaben – etwa der Einrichtung und Ausgestaltung von Ausschüssen oder der Regelung des Vorsitzes in der Gemeindevertretung bzw. im Kreistag – nicht grundlegend unterscheidet. Hinzu tritt, dass sie eine bereits bestehende Regelung zur Fraktionsmindestgröße nur quantitativ modifiziert und dass entsprechende Regelungen in den meisten anderen Bundesländern existieren

(vgl. die Auflistung bei Lange, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2019, S. 307 <dort Fn. 120>).

145 Auch für eine Zergliederung der kommunalen Ausführungsorgane oder die Vermöglichung des Erlasses einer eigenen Hauptsatzung ist weder aus dem Vorbringen der Antragstellerinnen noch sonst ersichtlich.

146 cc) Gesetzliche Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht außerhalb des Kernbereichs bedürfen nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts der sachlichen Rechtfertigung durch Gründe des Allgemeinwohls. Ein Eingriff in die Selbstverwaltung muss danach vertretbar sein und einer Güterabwägung standhalten, wobei dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zukommt. Die Beurteilung der tragfähigen Gründe des Gemeinwohls ist dabei umso strenger zu bemessen, je schwerwiegender sich der Eingriff darstellt. Der Gesetzgeber darf nur so weit in das Recht der Gemeinde eingreifen, wie es erforderlich ist, um den Gemeinwohlbelangen gerecht zu werden und diesen zur Durchsetzung zu verhelfen

(Beschluss vom 14. September 2020 - LVerfG 3/19 -, LVerfGE 31, 485 = NordÖR 2020, 553 = NVwZ-RR 2021, 1, juris Rn. 95 m. w. N. aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts).

147 Soweit durch gesetzgeberische Maßnahmen die kommunale Organisationshoheit berührt wird, geht das Bundesverfassungsgericht allerdings von einem weniger strengen Prüfungsmaßstab aus. Danach ist die Organisationshoheit von vornherein nur relativ gewährleistet. Sie könne nicht nur aus Gründen, die außerhalb ihrer selbst lägen, zurückgenommen werden, sie werde auch als Prinzip selbst durch staatliche Regelungen inhaltlich ausgeformt und mit Grenzen versehen. Organisationsvorgaben könnten etwa auch mit dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung oder dem Wunsch nach Übersichtlichkeit begründet werden. Durch die Möglichkeit organisatorischer Rahmensetzungen solle der Gesetzgeber auf eine effektive Aufgabenerledigung durch die Gemeinden hinwirken können.

148 Für keinen Aufgabenbereich dürfe jedoch ausgeschlossen werden, dass die Gemeinden zumindest im Bereich der inneren Organisation auch selbst noch auf die

besonderen Anforderungen vor Ort durch eigene organisatorische Maßnahmen reagieren könnten. Bei solchen organisatorischen Regelungen dürfe der Gesetzgeber freilich typisieren. Er brauche nicht jeder einzelnen Gemeinde und grundsätzlich auch nicht jeder insgesamt gesehen unbedeutenden Gruppe von Gemeinden Rechnung zu tragen. Dies folge schon aus dem notwendig generellen Charakter seiner Regelung.

- 149 Belasse der Gesetzgeber den Gemeinden bei der Ausgestaltung ihrer Organisation in dieser Weise für ihre verschiedenen Aufgabenbereiche Raum zu selbstverantwortlichen Maßnahmen, finde eine Kontrolle dahin, ob die von ihm getroffenen Organisationsentscheidungen auf hinreichend gewichtigen Zielsetzungen beruhen, nicht statt. An sonstigen verfassungsrechtlichen Anforderungen wie insbesondere dem Demokratieprinzip sei die Ausgestaltung der organisatorischen Vorgaben im Rahmen des Art. 28 Abs. 2 GG nur insoweit zu prüfen, als diese ihrem Gehalt nach das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet seien

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Oktober 1994 - 2 BvR 445/91 -, BVerfGE 91, 228, juris Rn. 31 ff.; s. a. LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 20. Januar 2011 - LVG 22/10 -, juris Rn. 54 f., 57; VerfG Brandenburg, Urteil vom 20. Januar 2000 - 53/98 u. a. -, juris Rn. 99 f.; Beschlüsse vom 16. Mai 2002 - 40/01 -, juris Rn. 12, und vom 18. November 2004 - 194/03 -, juris Rn. 24 f.; VerfGH Sachsen, Urteil vom 20. Mai 2005 - Vf. 34-VIII-04 -, juris Rn. 122 ff.; offengelassen von VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26. November 2009 - 9/08 -, juris Rn. 81 f., weil die Maßnahme jedenfalls nicht unverhältnismäßig war).

- 150 dd) Ob dieser weniger intensive Prüfungsmaßstab für Beeinträchtigungen der kommunalen Organisationshoheit auch im schleswig-holsteinischen Verfassungsraum Geltung beansprucht, kann jedoch vorliegend dahinstehen. Wie sich aus den Ausführungen unter a) bb) ergibt, dient die landesweite Anhebung der Fraktionsmindestgrößen durch Gesetz der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen und damit der Sicherstellung ihres demokratisch-repräsentativen Handlungsauftrags, während die Einschränkung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten nur von ge-

ringer Bedeutung ist. Eine mögliche Beeinträchtigung der kommunalen Organisationshoheit hielte damit – insbesondere unter Berücksichtigung der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative – einer Güterabwägung auf Grundlage eines strengeren allgemeinen Prüfungsmaßstabs stand.

- 151 c) Eine Verletzung von Wahlrechtsgrundsätzen durch die Festlegung der Fraktionsmindestgröße kommt entgegen der Auffassung der Antragstellerinnen von vornherein nicht in Betracht. Die Festlegung einer Fraktionsmindestgröße betrifft nur die gesetzliche Ausgestaltung des bereits erreichten Mandatsstatus

(vgl. VerfG Brandenburg, Beschlüsse vom 16. Oktober 2008 - 46/08 -, juris Rn. 25, und vom 20. November 2008 - 52/08 -, juris Rn. 3).

Sie bezieht sich auf die institutionelle Staatlichkeit und damit nicht auf die politische Willensbildung des Volkes

(LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 16. Dezember 2004 - 5/04 -, juris Rn. 30).

- 152 Die Geltung der durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 4 Abs. 1 LV vorgegebenen Wahlrechtsgrundsätze ist grundsätzlich auf die Wahl und den Wahlvorgang beschränkt. Insbesondere der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit betrifft weder die Stellung der kommunalen Vertreterinnen und Vertreter in den Vertretungen noch den Status von Gruppen von Vertreterinnen und Vertretern derselben Partei oder Liste. Die Festsetzung von Fraktionsmindestgrößen ist deshalb nicht am Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit, sondern am Grundsatz der gleichen Mitwirkungsbefugnis der kommunalen Vertreterinnen und Vertreter zu messen (dazu oben a)

(vgl. BVerfG, Urteil vom 16. Juli 1991 - 2 BvE 1/91 -, BVerfGE 84, 304, juris Rn. 105 f.; Beschluss vom 17. September 1997 - 2 BvE 4/95 -, BVerfGE 96, 264, juris Rn. 64 <jeweils ausdrücklich zur Fraktionsmindestgröße im Deutschen Bundestag>; BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2012 - 8 C 22.11 -, juris Rn. 18; a. A. möglicherweise Schmidt-Jortzig, Landtags-Umdruck 20/578, S. 3 und Niederschrift Innen- und Rechtsausschuss, 20. Wahlperiode – 18. Sitzung am 1. März 2023, S. 19 f.).

153 Die Fraktionsmindestgrößen und ihre Anhebung berühren auch in Verbindung mit der – ohnehin nur wenn die jeweilige Hauptsatzung dies bestimmt – nach § 46 Abs. 3 Satz 1 GO und § 41 Abs. 3 Satz 1 KrO bestehenden Möglichkeit, neben den kommunalen Vertreterinnen und Vertretern auch andere Bürgerinnen und Bürger zu Mitgliedern von Ausschüssen wählen zu können, die Wahlrechtsgrundsätze nicht. Die Wahl von bürgerlichen Mitgliedern erhöht die Zahl der Ausschusssitze nicht, auf die eine Fraktion im Rahmen der Verhältniswahl Anspruch hat, sodass sie nicht zu einer überproportionalen Repräsentanz der sie vorschlagenden Fraktionen führt. Hat eine Fraktion aufgrund ihrer geringen Größe keinen Anspruch auf einen Ausschusssitz, kann sie auch kein bürgerliches Mitglied zur Wahl vorschlagen. Auch die in § 27a Abs. 2 GO und § 32a Abs. 2 KrO vorgesehene Möglichkeit, den bürgerlichen Mitgliedern der Ausschüsse ein Stimmrecht in Sitzungen der sie entsendenden Fraktion einzuräumen, erhöht das Gewicht dieser Fraktion oder der ihnen angehörenden Vertretungsmitglieder bei der Entscheidungsfindung der jeweiligen Kommunalvertretung und ihrer Ausschüsse nicht.

154 d) Die Anhebung der Fraktionsmindestgrößen verletzt nicht den vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG abgeleiteten Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien. Dieser ist zwar Bestandteil der Landesverfassung

(Beschlüsse vom 15. März 2017 - LVerfG 2/17 -, LVerfGE 28, 458 ff. = SchlHA 2017, 135 ff., juris Rn. 29 und - LVerfG 3/17 -, Rn. 5 und vom 8. Juni 2018 - LVerfG 5/17 -, LVerfGE 29, 231 ff. = SchlHA 2018, 254 ff. = NordÖR 2018, 372 ff. = NVwZ-RR 2018, 673 f., juris Rn. 16 und - LVerfG 6/17 -, juris Rn. 16; BVerfG, Urteile vom 5. April 1952 - 2 BvH 1/52 -, BVerfGE 1, 208, juris Rn. 64, und vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, BVerfGE 120, 82, juris Rn. 103 m. w. N. <jeweils als schleswig-holsteinisches Landesverfassungsgericht>).

155 Er beeinflusst jedoch nicht den Status der Vertreterinnen und Vertreter in den kommunalen Vertretungen. Die Bildung von Fraktionen beruht auf der in Ausübung ihres (freien) Mandats getroffenen Entscheidung dieser Vertreterinnen und Vertreter

(vgl. BVerfG, Urteil vom 16. Juli 1991 - 2 BvE 1/91 -, BVerfGE 84, 304, juris Rn. 105 m. w. N. <zur Fraktionsmindestgröße im Deutschen Bundestag>).

156 e) Eine Verletzung der Grundrechte der Vertretungsmitglieder durch das Bestehen von Fraktionsmindestgrößen bzw. deren Anhebung kommt von vornherein nicht in Betracht. Als Inhaber eines öffentlichen Amtes können sich die Vertretungsmitglieder zur Verteidigung der aus diesem Amt folgenden Rechtspositionen nicht auf die Grundrechte berufen, sondern nur auf ihre organschaftlichen Mitgliedschaftsrechte. Auch in seinem staatsbürgerlichen Status kann nur betroffen sein, wer sein Recht auf Zugang zum Mandat beeinträchtigt sieht. Geht es hingegen um die Ausgestaltung des bereits erlangten Mandats, ist dieser durch das aktive Wahlrecht und die passive Wählbarkeit gekennzeichnete staatsbürgerliche Status nicht betroffen. Ein Vertretungsmitglied nimmt nicht seine in der Verfassung verbürgten Freiheitsrechte gegenüber dem Staat, sondern organschaftliche Befugnisse in Anspruch, die ihm als Teil eines Gemeindeorgans verliehen sind

(vgl. VerfG Brandenburg, Beschlüsse vom 16. Oktober 2008 - 46/08 -, juris Rn. 25, und vom 20. November 2008 - 52/08 -, juris Rn. 3 <jeweils zur Regelung einer Fraktionsmindestgröße>; VerfGH Bayern, Entscheidung vom 14. Februar 2023 - Vf. 10-VIII-22 -, juris Rn. 18; Ehlers, in: Mann/Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Aufl. 2007, S. 469).

157 Deshalb ist auch eine Verletzung der Rechtsweggarantie, die die Antragstellerinnen geltend machen, ausgeschlossen. Art. 19 Abs. 4 GG findet auf Gebietskörperschaften und ihre (Teil-)Organe grundsätzlich keine Anwendung. Sie sind lediglich besondere Erscheinungsformen einer einheitlich verstandenen Staatsgewalt. Soweit sie eine Verletzung ihnen zugewiesener Rechte geltend machen, handelt es sich um Streitigkeiten über die funktionale Zuständigkeitsordnung, denen es an dem notwendigen Bezug zur individuellen – in der Regel grundrechtlich radizierten – Selbstbestimmung fehlt

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. September 2021 - 2 BvR 1144/21 -, juris Rn. 14 ff. m. w. N.).

158 2. Die angegriffene Änderung der Gemeindeordnung hinsichtlich des Ausschlusses

von Bürgerentscheiden über den Aufstellungsbeschluss im Rahmen der Bauleitplanung sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung, sofern der jeweilige Beschluss mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses gefasst wurde (hierzu a), sowie – jeweils in Gemeinde- und Kreisordnung – der Einschränkung der Sperrwirkung eines Bürgerbegehrens (hierzu b) sowie der Erhöhung der Quoren für die Bürgerbegehren (hierzu c) sind mit der Landesverfassung vereinbar. Besondere Begründungspflichten oblagen dem Gesetzgeber beim Erlass dieser Regelungen nicht (hierzu d).

159 a) Die Regelung in § 16g Abs. 2 Nr. 6 GO, dass ein Bürgerentscheid über den Aufstellungsbeschluss in der Bauleitplanung sowie über dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung nicht stattfindet, sofern der jeweilige Beschluss mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses gefasst wurde, verstößt nicht gegen den Grundsatz der Normenklarheit (hierzu aa). Sie schränkt auch – anders als die Antragstellerinnen meinen – die durch die Landesverfassung gewährleistete Ausübung der Demokratie durch Wahlen und Abstimmungen nicht ein (hierzu bb).

160 aa) Die Neuregelung verstößt nicht gegen das Gebot der Normenklarheit. Die Antragstellerinnen begründen ihre Auffassung damit, dass die Ausschüsse insofern nach der Gemeindeordnung nicht über eine Entscheidungskompetenz verfügten, sodass ihre Aufnahme in die Vorschrift entweder auf einem Redaktionsversehen beruhe oder darauf, dass den Ausschüssen eine systemwidrige Letztentscheidungsbefugnis zugestanden werde. Dabei verkennen die Antragstellerinnen jedoch, dass die Gemeindeordnung in § 28 zwar den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Satzungen (Nr. 2), den abschließenden Beschluss der Verfahren zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen und Ortsentwicklungsplänen einschließlich städtebaulicher Rahmenplanungen nach § 140 Nr. 4 des Baugesetzbuches (Nr. 4) und die Beteiligung bei der Aufstellung und Fortentwicklung von Raumordnungs- und Kreisentwicklungsplänen (Nr. 5) für von der Gemeindevertretung nicht übertragbar erklärt. Der Aufstellungsbeschluss im Rahmen der

Bauleitplanung (also der Beschluss, einen Bauleitplan aufzustellen <vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 des Baugesetzbuches>) ergeht jedoch weder als Satzung, noch handelt es sich um einen „abschließenden Beschluss“ zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen.

- 161 Der Aufstellungsbeschluss ist vielmehr ein bloßer Verfahrensschritt. Er gehört nicht zu den gemäß § 28 GO der Gemeindevertretung vorbehaltenen Angelegenheiten und kann deshalb auf einen Ausschuss übertragen werden

(vgl. OVG Schleswig, Beschluss vom 1. September 2015
- 1 MB 19/15 -, juris Rn. 4 m. w. N.).

Die angegriffene Vorschrift hat deshalb schon nicht den von den Antragstellerinnen angenommenen Inhalt.

- 162 bb) In der durch die Gesetzesänderung vorgenommenen Einschränkung der Zulässigkeit von Bürgerentscheiden liegt auch kein Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Grundsätze „für die Ausübung der Demokratie durch Wahlen und Abstimmungen“. Der Landesverfassung lassen sich nämlich keine Vorgaben dahingehend entnehmen, dass auf kommunaler Ebene überhaupt Bürgerbegehren oder Bürgerentscheide stattfinden müssen.

- 163 Aus dem Grundgesetz und dessen Homogenitätsgebot ergeben sich insoweit keine Vorgaben. Es steht im Ermessen der Länder, ob sie den Erlass von Gesetzen dem Parlament vorbehalten oder daneben ein Volksgesetzgebungsverfahren vorsehen. In diesen Bereich der Gestaltungsfreiheit der Länder, der weder durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG noch durch andere Vorschriften des Grundgesetzes beschränkt ist, gehören auch die landesrechtlichen Bestimmungen darüber, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Inhalten Volksbegehren und Volksentscheid zulässig sein sollen

(BVerfG, Beschluss vom 24. März 1982 - 2 BvH 1/82 u. a. -, BVerfGE 60, 175, juris Rn. 118).

164 Dem Grundgesetz kann gleichermaßen weder eine Entscheidung für noch gegen die direkte Demokratie in den Kommunen entnommen werden

(ausführlich Huber, AöR 126 <2001>, S. 169 ff. <182>; Schliesky, ZG 14 <1999>, S. 91 <95>).

165 Auch in Schleswig-Holstein stellt die Landesverfassung es in das Ermessen des parlamentarischen Gesetzgebers, ob auf kommunaler Ebene direktdemokratische Elemente eingeführt werden. Dabei handelt es sich um eine (rein) politische Entscheidung

(vgl. allgemein Schliesky, ZG 14 <1999>, S. 91 <94, 95>; Schmidt-Jortzig, Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren, Landtags-Umdruck 20/578, S. 2).

166 Das wird schon dadurch deutlich, dass die direktdemokratischen Elemente in die Gemeinde- und die Kreisordnung bereits mit dem Gesetz zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts vom 23. März 1990 (GVOBl. S. 134) eingeführt wurden, also bevor Abstimmungen auf der Ebene der Landesverfassung in irgendeiner Weise als Elemente des Ausdrucks des Volkswillens Anerkennung fanden. Nach dem zu diesem Zeitpunkt geltenden Art. 2 Abs. 2 der Landessatzung bekundete das Volk seinen Willen durch Wahlen und handelte durch seine gewählten Vertretungen im Lande, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden. Darin lag eine Ablehnung plebiszitärer Elemente durch ein Bekenntnis zur repräsentativen Demokratie. Allerdings sollte die Landessatzung der Einführung plebiszitärer Elemente auf kommunaler Ebene nicht entgegenstehen

(vgl. Barschel/Gebel, Landessatzung für Schleswig-Holstein, 1976, Art. 2 S. 93, 95 f.).

167 Erst seit dem Inkrafttreten der Landesverfassung vom 13. Juni 1990 (GVOBl. S. 391) bekundet nach Art. 2 Abs. 1 LV das Volk seinen Willen durch Wahlen und Abstimmungen. Es handelt durch seine gewählten Vertretungen im Lande, in den

Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie durch Abstimmungen. Es besteht jedoch Einigkeit, dass mit „Abstimmungen“ nur die in Art. 48 und 49 LV geregelten direktdemokratischen Handlungsformen auf Landesebene gemeint sind

(vgl. Hübner, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1995, Vorbemerkung zu Artikel 41 und 42 Rn. 5; Caspar, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 3 Rn. 17 und Art. 41 Rn. 10; Schubert, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 4 Rn. 13).

- 168 Das wird durch den Wortlaut und die Entstehungsgeschichte der Norm bestätigt. Hätten auch in den Gemeinden und Gemeindeverbänden Abstimmungen verfassungsrechtlich geregelt werden sollen, hätte es nahegelegen, die Wörter „sowie durch Abstimmungen“ vor die Wörter „im Lande, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden“ zu ziehen. Nach Auffassung des Sonderausschusses „Verfassungs- und Parlamentsreform“ war zudem die „Erwähnung der Abstimmungen neben den Wahlen die notwendige Konsequenz aus der vom Sonderausschuss empfohlenen Einfügung plebiszitärer Elemente in die Landesverfassung“

(Landtags-Drucksache 12/620, S. 31),

bei denen es sich wie dargelegt nur um solche auf Landesebene handelte.

- 169 Vor diesem Hintergrund spricht auch Art. 4 Abs. 3 Satz 1 LV, wonach die Wahlprüfung und die Abstimmungsprüfung den Volksvertretungen jeweils für ihr Wahlgebiet zustehen, nicht für die verfassungsrechtliche Verankerung direktdemokratischer Elemente auf kommunaler Ebene. Denn wenn Abstimmungen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 LV nur die in Art. 48 und 49 LV vorgesehenen sind, dann finden derartige Abstimmungen nach dem Verständnis der Landesverfassung in den Kommunen schlicht nicht statt. Die Stellung auch der Abstimmungsprüfung vor dem Satzteil „jeweils für ihr Wahlgebiet“ dürfte dem Streben nach einer einheitlichen und einfachen Formulierung geschuldet sein.

170 Enthält sich aber die Verfassung in diesen Vorschriften einer Aussage schon zur Zulässigkeit direktdemokratischer Elemente auf kommunaler Ebene, so ist deren Einführung, Abschaffung, Ausgestaltung und Einschränkung nicht am Maßstab von Art. 2, Art. 4 sowie Art. 48 und 49 LV zu messen. Denn auch die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 4 Abs. 1 LV gelten nur für Wahlen und Abstimmungen im Sinne der Landesverfassung. Erst recht ergibt sich aus diesen Vorschriften kein Anspruch auf die Einführung oder Beibehaltung direktdemokratischer Elemente auf kommunaler Ebene, was auch die Antragstellerinnen anerkennen (S. 49 und 64 der Antragschrift). Ebenso enthält Art. 49 LV keine Vorgaben, die – so die Antragstellerinnen – systemgerecht (vgl. S. 50 der Antragschrift) auch bei der Ausgestaltung dieser Elemente umzusetzen wären, wenn der Gesetzgeber sich für deren Einführung entscheidet.

171 b) Die Einschränkung der – nach dem Änderungsgesetz nicht mehr erst mit Feststellung der Zulässigkeit, sondern bereits mit dem Eingang des Bürgerbegehrens einsetzenden – Sperrwirkung eines Bürgerbegehrens durch Art. 1 Nummer 1 Buchstabe d des Änderungsgesetzes (§ 16g Abs. 5 Satz 2GO) bzw. Artikel 2 Nr. 1 Buchstabe c des Änderungsgesetzes (§ 16f Abs. 5 Satz 2KrO), wonach die Sperrwirkung nicht eintritt, wenn das Bürgerbegehren offensichtlich unzulässig oder die Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens missbräuchlich angestrebt wird, verstößt weder gegen die Wesentlichkeitslehre des Bundesverfassungsgerichts (hierzu aa) noch gegen den allgemeinen Bestimmtheitsgrundsatz oder den Parlamentsvorbehalt (hierzu bb). Auch daraus, dass die Gemeinde insoweit möglicherweise eine rechtliche Bewertung in eigener Sache vornehmen muss, ergibt sich kein verfassungsrechtlicher Einwand (hierzu cc).

172 aa) Die Neuregelung verstößt nicht gegen die Vorgaben der Wesentlichkeitsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Die Wesentlichkeitstheorie gilt nur für das grundrechtlich geprägte Staat-Bürger-Verhältnis, nicht dagegen für reine Organisationsfragen, soweit sie nicht ausnahmsweise Grundrechtsrelevanz besitzen
(vgl. nur Voßkuhle, JuS 2007, S. 118 <119>).

173 Auch der von den Antragstellerinnen angeführte Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juli 2004 spricht davon, dass die gebotene Dichte der gesetzgeberischen Organisationsvorgaben mit der Intensität des möglichen Grundrechtseingriffs korrespondiert

(BVerfG, Beschluss vom 13. Juli 2004 - 1 BvR 1298/94 u. a. -, BVerfGE 111, 191, juris Rn. 150).

174 Für eine Grundrechtsrelevanz ist jedoch nichts vorgetragen oder sonst ersichtlich. Im Übrigen hat der Gesetzgeber hier eine gesetzliche Regelung selbst getroffen und nicht etwa an eine andere Stelle delegiert. Ob der Verwaltung durch das Gesetz angemessen klare Handlungsmaßstäbe vorgegeben werden und eine hinreichende gerichtliche Kontrolle möglich ist, ist hingegen eine Frage der ausreichenden Bestimmtheit des Gesetzes

(vgl. Grzeszik, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Stand Januar 2023, Art. 20 Rn. 58 m. w. N.).

175 bb) Gegen diesen rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz verstoßen die Vorschriften nicht. Insbesondere abstrakt-generelle Regelungen müssen notwendigerweise ein gewisses Maß an Unbestimmtheit aufweisen. So können im Rahmen der Normanwendung dem Ziel der Norm entsprechende, angemessene Einzelfallentscheidungen getroffen werden. Außerdem wird der Normgeber nicht überfordert und letztendlich blockiert. Der Bestimmtheitsgrundsatz schließt es deshalb auch nicht aus, dass in Normen unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet werden. Die Anforderungen an den Grad der Klarheit und Bestimmtheit sind jedoch umso strenger, je intensiver der Grundrechtseingriff ist, den eine Norm rechtfertigen soll

(vgl. nur BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018 - 2 BvR 309/15 -, BVerfGE 149, 293, juris Rn. 77 f.).

176 Für einen Grundrechtseingriff ist hier jedoch nichts vorgetragen oder sonst ersichtlich. Die den Vertretungsberechtigten eines Bürgerbegehrens zugewiesenen

Rechte sind Teil des kommunalen Organisationsrechts. Als – wenn auch nur temporäres und in seiner funktionalen Zuständigkeit begrenztes – „Organ“ der Gemeinde sind sie keine Träger von Grundrechten, sondern Inhaber von mit dem Bürgerbegehren verbundenen Kompetenzen

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. September 2021 - 2 BvR 1144/21 -, juris Rn. 17 m. w. N.).

- 177 Hinzu tritt, dass die unbestimmten Rechtsbegriffe der „Offensichtlichkeit“ und der „Missbräuchlichkeit“ in der Rechtsordnung vielfach Verwendung finden und durch die Rechtsprechung präzisiert sind. So können etwa nach § 105 Abs. 3 des Landeswassergesetzes offensichtlich unzulässige Anträge und mangelhafte Anträge, die die Antragstellerin oder der Antragsteller innerhalb einer ihr oder ihm gesetzten angemessenen Frist nicht ergänzt, ohne weiteres Verfahren zurückgewiesen werden. Nach § 163 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen prüft die Vergabekammer den Antrag darauf, ob er offensichtlich unzulässig oder unbegründet ist. Und nach § 145 Abs. 1 des Flurbereinigungsgesetzes kann der Vorsitzende namens des Flurbereinigungsgerichts die Anfechtungsklage ohne mündliche Verhandlung durch einen mit Gründen versehenen Bescheid abweisen, wenn das Sach- und Rechtsverhältnis genügend geklärt und die Klage offensichtlich unbegründet ist. Voraussetzung für den Erlass einer einstweiligen Anordnung durch das Landesverfassungsgericht, ist, dass sich der in der Hauptsache gestellte Antrag nicht von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet erweist

(Beschluss vom 10. Mai 2023 - LVerfG 3/23 -, SchIHA 2023, 221 = NordÖR 2023, 383, juris Rn. 19 m. w. N.).

- 178 Nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 des Informationszugangsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein ist ein Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit er missbräuchlich gestellt wurde, wenn das sich aus den Nummern 1 bis 5 jeweils ergebende öffentliche Interesse am Funktionieren von Verwaltungsabläufen gegenüber dem öffentlichen Bekanntgabeinteresse überwiegt. Nach § 33 des Landesverfassungsgerichtsgesetzes kann das Landesverfassungsgericht eine Gebühr bis zu

2.500 Euro auferlegen, wenn Anträge in bestimmten Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht missbräuchlich gestellt wurden. In der Rechtsprechung sind die Voraussetzungen für die Annahme von rechtsmissbräuchlichem Handeln auch im Bereich des öffentlichen Rechts geklärt

(vgl. nur BVerwG, Urteil vom 11. Oktober 2012 - 5 C 22.11 -, juris Rn. 25 ff.).

- 179 Der von den Antragstellerinnen außerdem angeführte „allgemeine Parlamentsvorbehalt“ ist hier schon deshalb nicht einschlägig, weil er – wie sich schon aus der von ihnen zitierten Kommentarfundstelle ergibt – nur dort greift, wo Entscheidungen oder sonstige Maßnahmen der Staatsorgane keiner gesetzlichen Grundlage bedürfen oder nicht in Form eines Gesetzes ergehen können

(vgl. Rux, in: Beck'scher Online Kommentar Grundgesetz, Stand 15. August 2023, Art. 20 Rn. 106).

- 180 cc) Daraus, dass die Gemeinde insoweit möglicherweise eine rechtliche Bewertung und Entscheidung in eigener Sache vornehmen muss, ergibt sich kein verfassungsrechtlicher Einwand. Grundlage dieses Entscheidungsbefugnis ist die verfassungsrechtliche Bindung an Recht und Gesetz, die die Behörde an der einseitigen Durchsetzung ihrer Interessen hindert. Flankiert wird diese Bindung durch die volle richterliche Kontrolle des Verwaltungshandelns

(vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 4. März 2004 - 1 BvR 88/00 -, BVerfGK 3, 39, juris Rn. 21; BVerwG, Beschluss vom 31. März 2006 - 8 B 2.06 -, juris Rn. 5 m. w. N.),

auch wenn diese angesichts der Organstellung der Vertretungsberechtigten nicht durch Art. 19 Abs. 4 GG, sondern lediglich einfachrechtlich abgesichert ist. Auch die Landesverfassung selbst sieht in Art. 4 Abs. 3 LV mit der Wahlprüfung durch die Volksvertretungen selbst und der gerichtlichen Überprüfung ihrer Entscheidungen vergleichbare „Entscheidungen in eigener Sache“ vor.

- 181 c) Die Anhebung und Angleichung der Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in § 16g Abs. 4 GO und § 16 KrO (Art. 1 Nr. 1 Buchstabe c und Art. 2 Nr. 1

Buchstabe b des Änderungsgesetzes) ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

- 182 Angesichts des Fehlens unmittelbarer verfassungsrechtlicher Vorgaben für die Ausgestaltung direktdemokratischer Elemente auf kommunaler Ebene ist im Grundsatz davon auszugehen, dass dem Gesetzgeber dabei ein sehr weiter Einschätzung- und Gestaltungsspielraum zukommt. Das Landesverfassungsgericht hat insbesondere nicht zu prüfen, ob der Gesetzgeber die „bestmögliche“ oder „gerechteste“ Lösung gewählt hat. In Respektierung der politischen Handlungs- und Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers ist auch nicht zu prüfen, ob die Regelung notwendig oder gar unabweisbar ist

(ebenso Beschluss vom 27. Januar 2017 - LVerfG 5/15 -, SchIHA 2017, 56 = DVBl 2017, 378, juris Rn. 89 <zur Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs>).

- 183 aa) Durch die einfachgesetzliche Einführung direktdemokratischer Elemente entsteht keine Selbstbindung des Gesetzgebers, diese weiterhin beizubehalten. Der einfache Gesetzgeber kann sich nicht selbst binden

(vgl. Kischel, in: Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Stand 15. Mai 2023, Art. 3 Rn. 118).

- 184 Eine derartige unwiderrufliche Selbstbindung des Gesetzgebers widerspräche dem Demokratieprinzip und dem Grundsatz der parlamentarischen Diskontinuität

(vgl. StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 - P.St. 2783 u. a. -, juris Rn. 149).

185 Demokratie ist Herrschaft auf Zeit. Dies impliziert, dass spätere Gesetzgeber – entsprechend dem durch die Wahl zum Ausdruck gebrachten Willen des Volkes – innerhalb der von der Landesverfassung vorgegebenen Grenzen Rechtsetzungsakte früherer Gesetzgeber revidieren können müssen

(vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 2015 - 2 BvL 1/12 -, BVerfGE 141, 1, juris Rn. 53 f. m. w. N.).

186 bb) Das von den Antragstellerinnen angeführte Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung ist im Hinblick auf die nach der Größe der Gemeinden gestaffelten Quoren als Prüfungsmaßstab nicht einschlägig.

187 Dieses Gebot verbietet es dem Gesetzgeber, bestimmte Gebietskörperschaften oder Gebietskörperschaftsgruppen sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen, und ist verletzt, wenn für die getroffene Regelung jeder sachliche Grund fehlt

(Urteil vom 27. Januar 2017 - LVerfG 4/15 -, SchlHA 2017, 56 = LVerfGE 28, 379 = NordÖR 2017, 166, juris Rn. 119).

188 Die Antragstellerinnen haben jedoch nicht aufgezeigt, noch ist sonst ersichtlich, inwieweit sich aus der Höhe des Quorums überhaupt ein rechtlich relevanter Vor- oder Nachteil für die jeweilige Kommune ergeben soll. Die Frage, ob ein niedriges oder hohes Quorum für wünschenswert gehalten wird, ist grundsätzlich eine rein politische.

189 cc) Als Grenzen der Ausgestaltung von direktdemokratischen Elementen auf kommunaler Ebene dürften deshalb allenfalls das Demokratieprinzip (Art. 2 Abs. 1 LV), die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 54 LV) und das im Rechtsstaatsprinzip (Art. 2 Abs. 3 LV) verankerte objektive Willkürverbot in Betracht kommen. Diese sind vorliegend jedenfalls nicht überschritten.

190 (1) Angesichts der nach wie vor relativ niedrigen Quoren ist für eine Verletzung des Demokratieprinzips nichts ersichtlich. Diese sind nicht so hoch, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheide von vornherein keine Aussicht auf Erfolg hätten. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass Demokratie auch im schleswig-holsteinischen Verfassungsraum primär repräsentative Demokratie ist.

(Urteil vom 25. März 2022 - LVerfG 4/21 -, LVerfGE 33, 571 = JuS 2022, 562, juris Rn. 72).

191 Werden Entscheidungen nicht im Wege von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gefällt, bleibt es bei der Entscheidungskompetenz der kommunalen Vertretung. Deren demokratische Legitimation kann sogar größer sein als die eines Bürgerentscheids, wenn die Beteiligung bei der Wahl zu der jeweiligen Vertretung größer war als die bei dem Bürgerentscheid.

192 (2) Eine Verletzung der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung käme nur dann in Betracht, wenn der Anwendungsbereich von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid so weit und/oder die dafür geltenden Quoren so niedrig wären, dass den aufgrund von Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG eingerichteten Gemeindevertretungen keine wesentlichen Entscheidungsmöglichkeiten mehr verblieben.

193 Das kommunale Selbstverwaltungsrecht geht davon aus, dass die Gemeinden und Kreise durch demokratisch gewählte Repräsentanten kontinuierlich verwaltet werden, die nach dem Mehrheitsprinzip entscheiden und die ihre Entscheidungen politisch vor dem Wähler zu verantworten haben

(vgl. VerfGH Bayern, Entscheidung vom 29. August 1997 - Vf. 8-VII-96 u. a. -, juris Rn. 87).

Im Hinblick auf die durch das angegriffene Gesetz eingeführten Quoren ist nichts dafür vorgetragen oder ersichtlich, dass diese die Funktion der Gemeindevertretung und damit die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung auch nur beeinträchtigen.

194 (3) Auch dafür, dass die Quoren unter Verstoß gegen das objektive Willkürverbot festgelegt wurden, ist nichts ersichtlich. Die nunmehr lediglich dreistufige Staffelung mag praktisch zu Friktionen im Grenzbereich führen

(vgl. Brüning, Landtags-Umdruck 20/894, S. 5).

195 Dies liegt aber im Wesen einer typisierenden Regelung, die auf starre Grenzen zurückgreifen darf. Das ist verfassungsrechtlich hinnehmbar, weil dem Gesetzgeber andernfalls eine systemgerechte Typisierung nicht möglich und die mit einer typisierenden Regelung beabsichtigte Vereinfachung und Praktikabilität des Gesetzesvollzugs nicht mehr erreichbar wäre

(vgl. VerfGH Bayern, Entscheidung vom 29. August 1997 - Vf. 8-VII-96 u. a. -, juris Rn. 109).

196 Dass die Staffelung der Quoren – wie seit 2013 (vorher waren „10 % der Bürgerinnen und Bürger“, also der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner <vgl. § 6 Abs. 2 GO> erforderlich) – an die Einwohnerzahl und nicht an die Zahl der Stimmberechtigten anknüpft, erschließt sich zwar nicht unmittelbar und wurde weder 2013 noch bei der jetzigen Gesetzesnovelle thematisiert. Da aber auch nicht wahlberechtigte Einwohnerinnen und Einwohner von direkt-demokratischen Entscheidungen betroffen sind und auch gleichermaßen zur „örtlichen Gemeinschaft“ gehören, kann die Anknüpfung an die Einwohnerzahl zumindest nicht als willkürlich angesehen werden. Darüber hinaus dürfte sie der Rechtssicherheit und Transparenz dienen, weil § 133 Abs. 1 GO festlegt, dass, soweit für die Anwendung der Gemeindeordnung oder einer aufgrund der Gemeindeordnung erlassenen Verordnung das Überschreiten einer Einwohnerzahl maßgebend ist, die vom Statistischen Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein nach dem Stand vom 31. März fortgeschriebene Einwohnerzahl vom 1. Januar des folgenden Jahres an gilt. Die Regelung gilt zumindest entsprechend, wenn Bestimmungen auf „bis zu ... Einwohner“ abstellen und damit auch für § 16g GO

(vgl. Dehn/Wolf, in: Borchert, u. a., Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein, Stand Januar 2020, § 133 Rn. 3, 2).

197 d) Schließlich liegt auch der von den Antragstellerinnen behauptete Verstoß gegen gesetzgeberische Begründungspflichten nicht vor. Dass solche nur in spezifischen Ausnahmefällen bestehen, wurde bereits oben unter 1. a) bb) (4) dargelegt. Die Antragstellerinnen berufen sich auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtfertigung von Sperrklauseln bei Wahlen. Danach darf der Gesetzgeber zur Rechtfertigung des Eingriffs nicht allein auf die Feststellung der rein theoretischen Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung abstellen

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Februar 2014 - 2 BvE 2/13 u. a. -, BVerfGE 135, 259, juris Rn. 60).

198 Allerdings ist diese Rechtsprechung auf eine Situation bezogen, in der in eine eindeutig garantierte verfassungsrechtliche Rechtsposition (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) eingegriffen wird. Das ist nach den Ausführungen unter 2. a) bb) hier nicht der Fall.

C.

199 Das Verfahren ist gerichtskostenfrei (§ 33 Abs. 1 LVerfGG). Ein Antrag auf Auslagenersatzung wurde nicht gestellt.

200 Das Urteil ist einstimmig ergangen.

Brüning

Fuchsloch

Matz-Lück

Rose

Schneider

Theis

Wudtke