

Generalberichterstatte zu Thema III war *Jacob Söderman*, der Bürgerbeauftragte des Europäischen Parlaments. Der Gemeinschaftsbericht stammte von *Gregorio Garzón Clariana* (Europäisches Parlament). Den deutschen Landesbericht hatte Prof. Dr. *Claus Dieter Classen* (Universität Greifswald) geliefert. Bei diesem Thema ging es vor allem um die Frage, wie die »Unionsbürgerschaft« (Art. 8 EG-Vertrag) konkretisiert und aktiviert werden kann. Als wesentliche Elemente der Unionsbürgerschaft nannte *Söderman* drei Aspekte:

- die EU-weite Geltung des Rechtsprinzips (»rule of law«),
- eine größere Offenheit der Institutionen gegenüber den Bürgern (»Transparenz«),
- die Einbeziehung der Bürger in das Verwaltungungsverfahren (»good administration«).

Söderman forderte insbesondere mehr *Transparenz* des Gemeinschaftshandelns. Dies gelte zum einen bei Verwaltungsverfahren. Der Europäische Bürgerbeauftragte könne das Handeln der Kommission im Interesse der Bürger überwachen, insbesondere dort, wo diese nicht der Kontrolle durch den EuGH unterliege. Die beschwerdeführenden Bürger sollten auch im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens – wie im Wettbewerbsrecht – als Parteien behandelt werden und über ein echtes Beteiligungsrecht verfügen. Die Fristen müßten verkürzt und die Kommission müsse verpflichtet werden, die Einstellung von Verfahren, die auf Beschwerden von Bürgern beruhen, diesen gegenüber zu begründen. Mehr Transparenz sei aber auch im Gesetzgebungsverfahren erforderlich. Die Regeln für den Zugang zu Dokumenten seien unzureichend, das bestehende Verfahren dafür sei zu schwerfällig. Der Rat müsse ein umfassendes Register seiner Dokumente bereitstellen. Das Europäische Parlament müsse bei Entscheidungen im Ausschußverfahren (»Komitologie«) Zugang zu allen wesentlichen Dokumenten erhalten. *Söderman* sprach sich ferner für eine Zusammenarbeit zwischen den nationalen Ombudsmännern und dem Europäischen Bürgerbeauftragten aus; die nationalen Ombudsmänner sollten bei ihrer Tätigkeit das Gemeinschaftsrecht mitberücksichtigen.

In der Diskussion wurde die Rolle der Bürgerbeauftragten erörtert und auf die unterschiedliche Ausgestaltung ihrer Befugnisse in Nord- und Südeuropa hingewiesen. Die Schwierigkeiten, die sich für den Bürger aus den Unterschieden zwischen den mitgliedstaatlichen Rechtsschutzsystemen im Verwaltungsbereich ergeben, wurden angesprochen. Ferner wurden Mängel beim Rechtsschutz gegen Maßnahmen von Verwaltungsagenturen der Gemeinschaft beklagt. Auch wurde die Frage gestellt, ob der Bürger nicht einen Rechtsanspruch auf Durchführung eines Vertragsverletzungsverfahrens erhalten sollte.

In der abschließenden Plenarsitzung unterstrich der schwedische Wirtschaftsminister die große Bedeutung des Binnenmarktes für Schweden und forderte eine schnelle und umfassende Verwirklichung des »*Aktionsplans für den Binnenmarkt*«. Der Binnenmarkt sei zwar formell verwirklicht, jedoch in der Praxis noch nicht in vollem Umfang operativ. Insbesondere beklagte er die Rückstände bei der Richtlinienumsetzung, die inakzeptabel seien. Im Vordergrund müßten daher jetzt die Anwendung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts stehen. Wichtig seien dafür eine enge Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, auch über das Netz der Kontaktstellen der Mitgliedstaaten. Im übrigen betonte er das große Interesse Schwedens an der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, an der Vereinfachung und Deregulierung des Gemeinschaftsrechts (»*SLIM*«, *BEST*) sowie am Benchmarking.

Neben vielen positiven Aspekten dieses Kongresses muß leider auch ein negativer vermerkt werden: Die Konferenzbände, die traditionell zu jedem der drei Themen einen Generalbericht, einen Bericht aus der Sicht der Gemeinschaft und Landesberichte enthalten und zur Vorbereitung unentbehrlich sind, waren dieses Mal den Teilnehmern nicht vor Beginn des Kongresses zugeschickt worden, sondern lagen erst zu dessen Beginn vor, was die Qualität der Diskussionen spürbar beeinträchtigte. Ungeachtet dessen kann man jedoch von einem sehr erfolgreichen Verlauf dieses Kongresses sprechen. Der nächste FIDE-Kongress wird Anfang Juni des Jahres 2000 in *Helsinki* unter der Ägide der finnischen Gesellschaft für Europarecht stattfinden.

Raumordnungsgebiete nach dem ROG 1998

– Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung –

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. *Bernhard Stüer*, Münster/Osnabrück, und *Dietmar Hönig*, Rostock

Durch das BauROG 1998 hat nicht nur das BauGB ein in 100 Paragraphen verändertes Gewand erhalten. Auch das Raumordnungsrecht hat sich nach einem mehrjährigen Dornröschenschlaf mit dem ROG 1998 in einem neuen Outfit zurückgemeldet. Stärker als bisher werden in der strategischen Allianz zwischen dem schlanken ROG und der breiten Galeere BauGB die für die Bauleitplanung bindenden Ziele von den in der planerischen Abwägung überwindbaren Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung abgegrenzt. Ziele der Raumordnung, so

bestimmt § 3 Nr. 2 ROG 1998, sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten und bestimmbar, von Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung oder Sicherung des Raumes. Grundsätze der Raumordnung sind demgegenüber allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes in oder aufgrund von § 2 ROG als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensent-

scheidungen (§ 3 Nr. 3 ROG). Ziele der Raumordnung sind danach wie rote Ampeln. Sie sind strikt zu beachten und können selbst in Zeiten absoluter Verkehrsruhe nicht durch Abwägung überwunden werden. Grundsätze der Raumordnung sind in der nachfolgenden Planungsentscheidung abwägungsdirigiert, also letztlich nur davon abhängig, wie groß die Krokodilstränen sind, die bei der Überwindung beeinträchtigter Belange vergossen werden.

Die Unterscheidung ist nicht nur theoretisch, sondern findet sich auch in den wohl wichtigsten Neuregelungen des Raumordnungsrechts in Vorranggebieten, Vorbehaltsgebieten und Eignungsgebieten wieder, die in Raumordnungsplänen niedergelegt werden können (§ 7 Abs. 4 ROG). Grund genug, die neuartigen raumordnerischen Gebietskategorien in den Mittelpunkt eines Symposiums des Zentralinstituts für Raumplanung zu stellen, zu dem sich am 28. 9. 1998 mehr als 200 Vertreter aus Wissenschaft und Praxis in der Aula des Schlosses der altehrwürdigen Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster versammelt hatten. Die illustre Festversammlung war noch aus einem weiteren Grunde zusammengetreten. Es galt, den langjährigen Geschäftsführenden Direktor des Zentralinstituts, Rechtsanwalt Prof. Dr. Werner Hoppe (Stuttgart/Berlin), zu verabschieden und für sein mehr als 16jähriges erfolgreiches Wirken zu danken. Den Dank an den prominenten Vertreter von Wissenschaft und Praxis des Planungsrechts mit neuen Aufgabenfeldern in der Anwaltschaft hatte bereits zu Beginn der Veranstaltung sein Nachfolger Prof. Dr. Hans D. Jarass (Münster) unter dem langanhaltenden Beifall der Zuhörer zum Ausdruck gebracht und als Geschenk eine druckfrische Leinenausgabe des in der Schriftenreihe »Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung« erschienenen Bandes »Grundfragen des Planungsrechts – Ausgewählte Veröffentlichungen« mit Aufsätzen des Emeritus aus drei Jahrzehnten überreicht.

Konzept der Raumordnungsgebiete

Das ROG 1998, das sich zu einer zentralen Querschnittsaufgabe entwickelt hat, unterscheidet zwischen Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten, worauf Ministerialrat Dr. Peter Runkel vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Bonn) verwies. Allerdings bedürfe das bundesrechtliche Rahmenrecht der Umsetzung in Landesrecht, machte Runkel deutlich. Vorranggebiete sind für bestimmte, raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen und schließen andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet aus, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen, Nutzungen oder Zielen der Raumordnung nicht vereinbar sind (§ 7 Abs. 4 Nr. 1 ROG). Vorbehaltsgebiete weisen Gebiete aus, in denen bestimmten, raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beigegeben werden soll (§ 7 Abs. 4 Nr. 2 ROG). Eignungsgebiete sind für bestimmte, raumbedeutsame Maßnahmen geeignet, die städtebaulich nach § 35 BauGB zu beurteilen sind und an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen werden (§ 7 Abs. 4 Nr. 3 ROG). Vorranggebiete und Eignungsgebiete enthalten – so der Bonner Ministerialbe-

amte – für die gemeindliche Bauleitplanung bindende Zielvorgaben, während Vorbehaltsgebiete abwägungsdirigiert sind und durch andere Belange überwindbar erscheinen. Allerdings beläßt die Ausweisung von Eignungsgebieten den Gemeinden gewisse Planungsspielräume in der Umsetzung, machte Runkel am Beispiel der Windenergieanlagen deutlich¹. »Bei einem Eignungsgebiet Windenergienutzung kann die Gemeinde im Flächennutzungsplan für Teilbereiche Konzentrationszonen darstellen, für andere Teilbereiche eine überlagernde Nutzung von Windenergie und Landwirtschaft ausweisen und dritte Teilbereiche etwa für Funktionen vorsehen, die eine Windenergienutzung ausschließen. In der Summe der Darstellungen muß aber die Eignung des Gebietes für die Windenergienutzung gewahrt bleiben«, meinte Runkel, der den Gesetzgebungsprozeß aus nächster Nähe begleitet hatte². Sodann stieß der Regierungsbeamte zu noch Grundsätzlicherem vor: Runkel erinnerte an das Gegenstromprinzip, das die Raumordnung verpflichtet, bei ihren Ausweisungen zugleich auch gemeindliche Belange zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 3 ROG). Auch in ausgewiesenen Eignungsgebieten müsse daher für den gemeindlichen Gestaltungswillen ein ausreichender Konkretisierungsspielraum bestehen, erklärte Runkel und fügte – überzogene Anforderungen aus dem Bestimmtheitsgebot abwehrend – hinzu: »Ziele der Raumordnung sind keine planerische Ersatzvornahme, die von den nachgeordneten Planungsträgern nur zu übernehmen oder von der Gebietsschärfe zur Parzellenschärfe fortzuentwickeln sind.«

Aus der Sicht der bayerischen Raumordnungsverwaltung begrüßte Ministerialdirigent Prof. Dr. Konrad Goppel vom Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (München) die bundesrechtliche Verankerung der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete in § 7 Abs. 4 ROG. Dagegen hielt er die Eignungsgebiete für eine unzumutbare Gebietskategorie, deren Aufgabe durch Vorbehalts- und Vorranggebiete in Kombination mit Ausschlußzielen besser gewährleistet werden könne. Dabei seien die Rechtswirkungen der Vorbehaltsgebiete höchst umstritten. Teilweise werde das Vorliegen einer fehlenden landesplanerischen Letztentscheidung und damit der Zielcharakter verneint³. Teilweise werde der Zielcharakter zwar bejaht, dabei aber die besondere Gewichtung des vorbehaltenen Belangs als der bauleitplanerischen Abwägung nicht zugängliche verbindliche Flächensicherung zugunsten des vorbehaltenen Belangs interpretiert⁴. Beide Auffassungen vernachlässigen aber, so der Bayerische Spitzenbeamte, daß der Begriff der abschließenden Abwägung bzw. landesplanerischen Letztentscheidung im mehrstufigen System räumlicher Gesamtplanung ebenenspezifisch zu sehen sei. Eine Abwägung sei sowohl auf der Ebene der Landesplanung als auch der Bauleitplanung vorzunehmen. Auf letzterer Ebene

1 Runkel, DVBl. 1997, 275.

2 Runkel, DVBl. 1996, 698; ders., UPR 1997, 1.

3 BayVGh, Urteil vom 4. 4. 1995 – 8 N 92.1819 –, BayVBl. 1996, 81 (82).

4 BayVGh, Urteil vom 14. 10. 1996 – 14 N 94.4159 –, BayVBl. 1997, 178 (179).

finde eine Abwägung aufgrund des Ziels, d. h. unter Einstellung des besonderen Gewichts, das mit dem Vorbehalt festgelegt wurde, statt⁵. Das Vorbehaltsgebiet habe somit Zielcharakter mit einer gewissen Flexibilität.

In der anschließenden von Prof. Dr. *Wilfried Erbguth* (Universität Rostock) geleiteten Diskussion setzte sich *Hoppe* für einen ausreichenden Gestaltungsspielraum der kommunalen Bauleitplanung ein. Vor allem die Vorbehaltsgebiete beinhalten keine bindenden Zielvorgaben, sondern enthalten lediglich abwägungserhebliche Belange für den nachfolgenden Planungsträger, machte *Hoppe* deutlich. Es sei daher auch verfehlt, die Regelungen in Vorbehaltsgebieten als verbindliche Vorgaben der Bauleitplanung anzusehen. Zugleich warnte der geehrte Planungsrechtler davor, Zielvorgaben der Raumordnung durch Blanketterklärungen festzulegen. Denn der Regionalplanung komme eine verbindliche Wirkung nur dann zu, wenn sie sich auch vor dem Hintergrund der kommunalen Interessen rechtfertige. Allein durch die Bezeichnung als Vorbehaltsgebiet oder als Eignungsgebiet könne eine Zielbindung nicht geschaffen werden. Es müsse vielmehr der Inhalt das maßgebliche Kriterium sein⁶. Die Regelungen des Landesplanungsrechts müßten sich daher auf ihre konkrete Bindungswirkung befragen lassen⁷. Vor diesem Hintergrund sei auch unklar, ob die Eignungsgebiete in § 7 Abs. 4 Nr. 3 ROG bindende Ziele oder abwägungsoffene Grundsätze enthalten.

Unterstützung erhielt *Hoppe* auch durch Dr. *Alexander Schink* (Düsseldorf), der in Vorbehaltsgebieten abwägungsoffene Festlegungen sah, über die sich die Bauleitplanung bei entsprechenden Gegengründen hinwegsetzen könne. Das Eignungsgebiet hat nach Auffassung des Beigeordneten des Landkreistages NW nur nach außen verbindliche Wirkungen. Ein im Eignungsgebiet festgelegtes Vorhaben dürfe außerhalb seines Gebietes nicht genehmigt werden. Dagegen bestehe innerhalb des Eignungsgebietes keine verbindliche und abschließende Wirkung der Regionalplanung mit der Folge, daß die Gemeinden andere Festsetzungen treffen können, wenn diese in der Abwägung überwiegen. Wolle man bei den Eignungsgebieten innenrechtlich nicht nur einen gewissen Vorrang erreichen, müsse man, wie *Erbguth* vorgeschlagen habe⁸, die Eignungsgebiete mit Vorranggebieten koppeln. Dann werde einerseits der außenrechtliche Ausschluß durch das Eignungsgebiet bewirkt und andererseits seien die Vorgaben durch die Kategorisierung als Vorranggebiet innenrechtlich strikt bindend.

Aus der Praxis berichtete Ministerialrat Dr. *Nikolaus Boesten* (Staatskanzlei Schleswig-Holstein, Kiel), daß in Schleswig-Holstein flächendeckend Eignungsgebiete für Windenergienutzung festgelegt worden seien. Sie hätten

im Sinne der Ausführungen von Ministerialrat Dr. *Runkel* bindenden Zielcharakter (außerhalb Ausschluß, innerhalb Zielerhaltung bei ausreichendem Gestaltungsspielraum für die planenden Gemeinden). Eine Prüfung erfolge dabei nur im Rahmen der Anwendung von Ausschlußkriterien. Vorbehaltsgebiete würden demgegenüber nur dann ausgewiesen, wenn Projekte wie Walderweiterungen nur örtlich bedingt vollziehbar seien. Ein Vorbehaltsgebiet werde für die Planer eher als »Ausrufezeichen« verstanden, bei dem nach Art eines Merkpostens eine nähere Prüfung noch erforderlich sei. Vorranggebiete seien aber in der schleswig-holsteinischen Praxis wegen ihres parzellenscharfen, abschließenden Charakters die Ausnahme und eigentlich nur für z. B. naturschutzrechtliche Schutzgebietsausweisungen oder den Bereich von Kernenergienutzungsstandorten vorgesehen.

Raumordnungsgebiete und kommunale Planungshoheit
Vor allem für die Bauleitplanung stellen sich mit den Neuregelungen in § 7 Abs. 4 ROG und § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sozusagen aus der kommunalen »Graswurzelperspektive« zahlreiche neue Probleme, auf die *Schink* in seinem Vortrag verwies. Vorranggebiete stellen aus der gemeindlichen Perspektive Ziele der Raumordnung dar, die von der kommunalen Bauleitplanung zu beachten sind. Vorbehaltsgebiete räumen den Gemeinden demgegenüber einen weiten Abwägungsspielraum ein. Eignungsgebiete enthalten außenrechtlich eine strikte Bindung und eröffnen innenrechtlich Abwägungsspielräume, machte *Schink* klar. Dem müsse die Regionalplanung Rechnung tragen. Ein Vorranggebiet für den Naturschutz etwa, das 90 % der Gemeinde umfaßt, könne jegliche kommunale Planungen unmöglich machen. Aber auch große Vorbehaltsgebiete, wie von *Goppel* bezüglich des Landschaftsschutzes in Oberbayern angesprochen, können andere Planungen erschweren, machte der Düsseldorfer Kommunalrechtler deutlich. Die Raumbedeutsamkeit für Schutzgebiete beginne in der Regel erst bei einer Flächenausdehnung von 10 ha; bei Eignungsgebieten für Windenergieanlagen sei demgegenüber im Einzelfall zu entscheiden. Der Detaillierungsgrad von Gebietsfestsetzungen müsse die kommunale Planungshoheit wahren. Bei der Begrenzung von Naturschutzgebieten könne eine parzellenscharfe Ausweisung in der Regionalplanung durchaus sachgerecht sein. Bei Windenergieanlagen sei eher eine regionalplanerische Zurückhaltung am Platz. So werde etwa in Niedersachsen lediglich eine Quote für den Kiesabbau angegeben. Die Kommune könne dann in diesem Rahmen selbständig entscheiden.

Bindungswirkung der Raumordnungsgebiete

Für eine Ausweitung des Zielcharakters der Raumordnung sprach sich Prof. Dr. *Reinhard Hendler* aus. Der Regensburger Hochschullehrer stellte hierzu einen auf den ersten Blick eleganten argumentativen Kunstgriff vor: Die Bestimmung der Bindungswirkung der Raumordnung könne von jenen Regelungen ausgehen, die wegen ihrer allgemeinen Fassung als Grundsatz einen nur abstrakten und damit keinen bindenden Charakter hätten. Alles andere müsse dann wohl als bindendes Ziel verstanden wer-

5 *Goppel*, BayVBl. 1998, 289 (291); so auch BayVGh, Urteil vom 21. 1. 1998 – 26 N 95.1632 –, BayVBl. 1998, 436.

6 *Hoppe*, DVBl. 1998, 1008.

7 Als Beispiel verwies *Hoppe* auf § 24 Abs. 3 LOG, der nicht als Zielvorgabe, sondern lediglich als Grundsatz der Raumordnung verstanden werden könne, a. A. aber OVG Münster, Urteil vom 21. 7. 1998 – 7 a D 108/96.NE – factory outlet center.

8 *Erbguth*, DVBl. 1998, 209 (212).

den. Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete seien daher sowohl in ihrer Außen- als auch in ihrer Innenwirkung als bindende Ziele zu begreifen. Dem wurde allerdings in der anschließenden Diskussion die Sorge entgegengebracht, daß vieles nur noch über die Ziele geregelt und der Planung so die erforderliche Gestaltungsfreiheit entzogen werde. Vielleicht, so überlegte *Jarass*, müsse der Gesetzgeber in diesem Dilemma erneut tätig werden und an der Schnittstelle von Zielen und Grundsätzen noch eine weitere Kategorie von »sonstigen Belangen« schaffen.

Raumordnung und Bauleitplanung eint die Querschnittsaufgabe, fachbezogene Einzelinteressen zu einer Gesamtplanung zu bündeln. Ein sachgerechter Ausgleich beider Ebenen, das wurde in den Beratungen deutlich,

wird sich wohl nur durch eine Beschränkung auf das jeweilige planerische Kerngeschäft erreichen lassen⁹. Zentrales Anliegen der Raumordnung muß dabei sein, die übergreifenden Raumstrukturen zu ordnen, sich zugleich aber auf diese Aufgabe zu konzentrieren. Die kommunale Bauleitplanung ist innerhalb dieses Rahmens aufgerufen, die städtebauliche Gestalt der örtlichen Gemeinschaft zu verantworten. Dafür bedarf sie eines Ordnungsrahmens und autonomer planerischer Gestaltungsspielräume zugleich.

⁹ *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdnr. 138.

Rechtsprechung

Entscheidungen

■ 1. Art. 3, 28, 38, 93 GG; § 90 BVerfGG; Art. 25 BayGlKrWG

Im Anwendungsbereich der speziellen wahlrechtlichen Gleichheitssätze der Art. 28 Abs. 1 Satz 2, 38 Abs. 1 Satz 1 GG scheidet ein Rückgriff auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG aus (Änderung der Rspr.).

Bei Wahlen zu Volksvertretungen in den Ländern ist die Verletzung der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl nicht mit der Verfassungsbeschwerde zum BVerfG angreifbar.

BVerfG, Beschluß des Zweiten Senats vom 16. 7. 1998
– 2 BvR 1953/95 –

Die Verfassungsbeschwerde betrifft das Wahlvorschlagsrecht bei Kommunalwahlen in Bayern. Es geht insbesondere um die Frage, inwieweit die Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze bei allgemeinen politischen Wahlen auf der Ebene der Länder (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) mit der Verfassungsbeschwerde zum BVerfG eingefordert werden kann. Das BVerfG wies die Beschwerde, mit der sich der Beschwerdeführer – Bf. – gegen das Erfordernis von Unterstützungsunterschriften für neue Wahlvorschlagsträger wandte, zurück.

Aus den Gründen:

B. Die Verfassungsbeschwerde hat schon deshalb keinen Erfolg, weil dem Bf. ein mit der Verfassungsbeschwerde rügefähiges Recht nicht zur Seite steht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG). Die Grundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl sind bei Wahlen zu den Volksvertretungen in den Ländern vom GG nicht subjektivrechtlich gewährleistet (I.). Entgegen der bisherigen st. Rspr. des BVerfG scheidet im Anwendungsbereich der Art. 28 Abs. 1 Satz 2, 38 Abs. 1 Satz 1 GG auch ein Rückgriff auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG aus (II.). Die Länder gewährleisten den subjektiven Schutz des Wahlrechts bei politischen Wahlen in ihrem Verfassungsraum abschließend (III.).

I. 1. Während bei Bundestagswahlen die Verletzung aller fünf Wahlrechtsgrundsätze mit der Verfassungsbeschwerde gerügt werden kann (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG i. V. mit Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG), fehlt eine vergleichbare Gewährleistung, wenn es um die Durchsetzung dieser Grundsätze bei allgemeinen politischen Wahlen und Abstimmungen i. S. von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG auf der Ebene der Länder geht. Art. 38 GG erfaßt unmittelbar nur die Wahlen zum BT. Eine analoge Anwendung auf Wahlen und Abstimmungen in den Ländern scheidet mit Rücksicht auf die selbständigen Verfassungsräume von Bund und Ländern aus (vgl. BVerfGE 1, 208, 236; 4, 31/44; 6, 121, 129 f.; 6, 445, 447). Zwar verlangt Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, daß die Grundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl auch bei politischen Wahlen in den Ländern gelten. Die Länder haben diesem Verfassungsgebot bei der Regelung des Wahlrechts zu ihren Länderparlamenten und auf kommunaler Ebene zu genügen. Dem einzelnen vermittelt Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG jedoch keine mit der Verfassungsbeschwerde rügefähige subjektive Rechtsposition (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG; vgl. auch BVerfGE 1, 208, 236 f.; 3, 383/390 f.).

2. Das objektivrechtliche Verfassungsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG kann auch nicht über die in Art. 2 Abs. 1 GG verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit als subjektives Recht eingefordert werden. Mit seinem Wahlrecht übt der Bürger die vom Volk ausgehende Staatsgewalt aus. Die Wahrnehmung dieses Rechts ist nicht Teil der jedem Menschen gewährleisteten freien Entfaltung seiner Persönlichkeit. Die allgemeine Handlungsfreiheit ist umfassender Ausdruck der persönlichen Freiheitssphäre des Menschen und unterscheidet sich damit grundlegend von den im GG gewährleisteten politischen Rechten des Aktiv-Status (vgl. BVerfGE 49, 15, 23).

II. Entgegen der bisherigen st. Rspr. des BVerfG kann der Bürger bei Wahlen zu den Volksvertretungen in den