

lichen Einrichtung und anderer Sachen kommen, stehe dem nicht entgegen. Es lägen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass eventuelle Gegenproteste in einer die Sicherheit und Ordnung gefährdenden Weise eskalieren und in gewalttätigen Auseinandersetzungen enden könnten, die letztlich ein solches Ausmaß annehmen würden, dass die polizeilichen Sicherheitsmaßnahmen erfolglos blieben.

Jasper Prigge

5. Parteien und Wahlrecht

Der **VerfGH Baden-Württemberg**⁹⁷ verwarf eine Landesverfassungsbeschwerde gegen das gesetzgeberische „Unterlassen“, im Landtagswahlgesetz eine Regelung über eine „Hilfsstimme“ für den Fall einzuführen, dass die mit der „Hauptstimme“ gewählte Partei an der 5 %-Sperrklausel scheitert. Eine damit gerügte Verletzung der Wahlrechtsgleichheit (Art. 26 Abs. 4 LV BW) war nach Ansicht des VerfGH nicht gegeben und er wies die Verfassungsbeschwerde als offensichtlich unbegründet zurück. Zwar gebietet das derzeitige Landtagswahlrecht, das Elemente der relativen Mehrheits- oder Persönlichkeitswahl und der Verhältniswahl vereint, auch die Erfolgswertgleichheit der Stimmen, wonach jeder Wähler mit seiner Stimme den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der Volksvertretung haben muss. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl unterliegt allerdings keinem absoluten Abweichungsverbot. Differenzierungen des Gesetzgebers bei der Ordnung des Wahlrechts bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung. Dabei ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Gleichheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen. Der VerfGH prüft lediglich, ob die verfassungsrechtlichen Grenzen eingehalten sind, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat. Ausgehend hiervon hielt es der VerfGH für offensichtlich, dass die durch die 5 %-Sperrklausel bewirkte Ungleichbehandlung der Stimmen hinsichtlich ihres Erfolgswerts nicht aus Gründen der Verhältnismäßigkeit durch eine Hilfsstimme abgemildert werden muss. Zur Begründung verweist der VerfGH in bemerkenswerter Kürze auf die Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte und des BVerfG zur grundsätzlichen Zulässigkeit von 5 %-Sperrklauseln für Bundestags- und Landtagswahlen zur „Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes sowie

der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Landtags“. Dies ist angesichts des in der Rechtsprechung dazu herrschenden breiten Konsenses erklärlich, der Überzeugungskraft der Urteilsbegründung aber gleichwohl abträglich. Gleiches gilt hinsichtlich der kurzen – auch im Übrigen nicht näher ausgeführten – Hinweise, Art. 28 Abs. 3 S. 2 und 3 der Landesverfassung erlaube es dem Landesgesetzgeber ausdrücklich, eine 5 %-Sperrklausel im Landtagswahlrecht zu normieren, und auch andere Landesverfassungen ließen eine Sperrklausel zu⁹⁸. Welche Schlussfolgerungen daraus für die mit der Verfassungsbeschwerde begehrte Einführung einer „Hilfsstimme“ zu ziehen sein sollen, bleibt offen. Allein die Tatsache, dass Art. 28 Abs. 3 der Landesverfassung (deklaratorisch) die Einführung einer Sperrklausel bis zu maximal 5 % ermöglicht, befreit den Gesetzgeber nicht von seinen Prüfungspflichten – und den VerfGH nicht von den seinen –, in welcher Höhe und ggf. mit welchen flankierenden „Abmilderungen“ eine solche „Kann-Sperrklausel“ zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Landtages erforderlich ist. Auch die bloße Erwähnung von Sperrklauseln in anderen Landesverfassungen führt nicht weiter. Allein ein Verweis auf deren Vorhandensein erklärt nichts und da sich diese von der baden-württembergischen Regelung teilweise durchaus erheblich unterscheiden und auch durchweg in anderen Wahlsystemen Wirkung entfalten, sind sie jedenfalls ohne Weiteres keine Hilfe bei der Auslegung der baden-württembergischen Verfassung. Immerhin folgt noch eine – wiederum allerdings recht knapp geratene – Urteils Passage zu den zu erwartenden rechtlichen und tatsächlichen Auswirkungen einer Hilfsstimme, wenn sie denn eingeführt würde. Danach stoße die Möglichkeit einer Hilfsstimme wegen der Besonderheit der Einstimmenwahl in Baden-Württemberg auf systembedingte Grenzen. Die Stimme, die aufgrund der 5 %-Sperrklausel unberücksichtigt bleibe und durch die „Hilfsstimme“ zu ersetzen sei, müsste ebenso dem Personenbewerber entzogen werden, so dass Auswirkungen auf die Personenwahl unvermeidlich wären. Jedenfalls wäre hiernach ein hochkomplexes Berechnungsverfahren nötig, welches dem Wähler nur noch schwer zu vermitteln wäre. Zwar benennt der VerfGH den hier zur Anwendung gebrachten Prüfungsmaßstab nicht, er findet sich aber im Wahlrechtsgrundsatz der Öffentlichkeit, dessen normative Grundlagen sowohl der Landesverfassung als auch Art. 28 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG zu entnehmen sind. Obleich diese Kritik durchaus nachvoll-

⁹⁷ VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.05.2016 – 1 VB 25/16, online veröffentlicht bei juris.

⁹⁸ VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.05.2016 – 1 VB 25/16, juris Rn. 9.

ziehbar ist, trägt sie nicht sehr weit. Mangelnde Nachvollziehbarkeit im Detail haftet auch dem jetzigen baden-württembergischen Einstimmensystem mit der diesem immanenten Zweitstimmenauszählung nach der Verteilung der Direktmandate an, ebenso wie übrigens der Zweitstimmenauszählung nach § 6 BWahlG⁹⁹. Auch ohne Sperrklausel ist den Regeln der Stimmauszählung und Mandatsverteilung eine besondere Verständlichkeit im Allgemeinen nicht zuzusprechen. Dass eine Kontrolle der rechnerischen Ermittlung des Wahlergebnisses für viele Bürger kaum möglich ist, entzieht dem Wahlverfahren nicht seine Legitimationsgrundlage. Verfassungsrechtlich ist es grundsätzlich ohne Belang, dass dem „durchschnittlichen“ Wahlbürger das Rechenverfahren nur schwer zugänglich sein dürfte. Das Gebot der Öffentlichkeit der Wahl fordert allein, dass der Wähler zuverlässig nachvollziehen kann, ob seine Stimme unverfälscht erfasst und in die Ermittlung des Wahlergebnisses einbezogen wird und wie die insgesamt abgegebenen Stimmen zugeordnet und gezählt werden¹⁰⁰. Dies bleibt möglich, ob mit oder ohne Auszählung auch der „Hilfsstimmen“. Gleichwohl ist dem VerfGH in der Hinsicht zuzustimmen, dass es grundsätzlich der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen ist, für welches von mehreren verfassungsrechtlich gleichermaßen unbedenklichen, insbesondere mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit vereinbaren Wahl- und Berechnungssystemen er sich entscheidet und in welcher Richtung er unvermeidbare systemimmanente Abweichungen vom Prinzip der Erfolgswertgleichheit in Kauf nehmen will. Die Urteilsbegründung zeichnet den Weg zu diesem Ergebnis aber leider nur lückenhaft nach.

Die – weiterhin gegebene – Verfassungsmäßigkeit der 5 %-Sperrklausel und der Grundmandatsklausel gemäß § 6 Abs. 3 S. 1 BWahlG hat das **BVerfG**¹⁰¹ im Rahmen einer Verzögerungsbeschwerde nach § 97b BVerfGG, mit der eine zu lange Dauer eines Wahlprüfungsverfahrens gerügt wurde, am Rande mit bestätigt. Es sah im Hinblick auf die Entscheidungen zum Effekt des negativen Stimmgewichts¹⁰² und zu den Sperrklauseln im Europawahlrecht¹⁰³ keinen Anlass, die Frage der Verfassungsmäßigkeit er-

neut aufzuwerfen. Was die Verfahrensdauer im Wahlprüfungsbeschwerdeverfahren betrifft, so ließen sich dem Grundgesetz keine allgemein gültigen Zeitvorgaben dafür entnehmen, wann von einer überlangen, die effektive Rechtsgewährung verhindern und damit unangemessenen Verfahrensdauer auszugehen ist. Der Vorschrift des § 97b Abs. 1 S. 4 BVerfGG, nach der die Verzögerungsrüge frühestens zwölf Monate nach Eingang des Verfahrens beim Bundesverfassungsgericht erhoben werden kann, liege jedoch der Gedanke zugrunde, dass beim Bundesverfassungsgericht jedenfalls eine Verfahrensdauer von einem Jahr keinesfalls als unangemessen anzusehen ist. Auch eine längere Verfahrensdauer sei für sich gesehen nicht ohne Weiteres unangemessen. Wann von einer überlangen Verfahrensdauer auszugehen sei, sei eine Frage der Abwägung im Einzelfall. Unter Berücksichtigung der sich aus den Aufgaben und der Stellung des Bundesverfassungsgerichts ergebenden Besonderheiten käme jedenfalls Wahlprüfungsverfahren nicht generell Vorrang vor anderen verfassungsgerichtlichen Verfahren zu. Dies gälte auch angesichts des für das Wahlprüfungsverfahren geltenden Zügigkeitsgebots, das auf dem öffentlichen Interesse an der Klärung der Gültigkeit der Wahl und der sukzessiven Entwertung des Rechtsbehelfs mit fortschreitendem Ablauf der Legislaturperiode beruhe. Richte sich die Wahlprüfungsbeschwerde mittelbar gegen die Vereinbarkeit wahlrechtlicher Regelungen mit dem Grundgesetz, werde eine angemessene Verfahrensdauer regelmäßig dann anzunehmen sein, wenn eine Entscheidung so rechtzeitig vor Ablauf der Legislaturperiode ergeht, dass eine erforderliche Änderung des Wahlrechts noch vor der nächsten Wahl möglich wäre.

Neben den Sperrklauseln stehen auch die in allen Wahlgesetzen vorgesehenen Unterschriftenquoten regelmäßig in der Kritik. Dass nicht parlamentarisch vertretene Parteien für ihre Wahlvorschläge Unterstützungsunterschriften beibringen müssen, ist sachlich gerechtfertigt, wenn und soweit sie dazu dienen sollen, den Wahlakt auf ernsthafte Bewerber zu beschränken, dadurch das Stimmgewicht der einzelnen Wählerstimme zu sichern und so indirekt der Gefahr der Stimmenzersplitterung vorzubeugen¹⁰⁴. Das Erfordernis der Beibringung von Unterstützungsunterschriften stellt sich aber nicht „nur“ als Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit dar, sondern insbesondere auch der Geheimheit der Wahl. Nicht nur bei der Stimmabgabe selbst, sondern auch im Rah-

⁹⁹ K.-L. Strelen, in: W. Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 6 Rn. 19a: „nicht ohne weiteres eingängig und nachvollziehbar“.

¹⁰⁰ K.-L. Strelen, in: W. Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 6 Rn. 18 m.N. aus der Rspr. des BVerfG in Fn. 34.

¹⁰¹ BVerfG, Beschwerdekammerbeschluss vom 30.08.2016 – 2 BvC 26/14 – Vz 1/16, online veröffentlicht bei juris.

¹⁰² BVerfGE 131, 316 (334 ff.).

¹⁰³ BVerfGE 135, 259 (280 ff.).

¹⁰⁴ So auch bereits VerfGH Bayern, Urteil vom 18.07.1995 – Vf. 2-VII-95, juris Rn. 58, unter Hinweis auf BVerfGE 60, 162 (168 f.) m.w.N.; 71, 81 (96 f.).

men der Wahlvorbereitungen muss der Wähler grundsätzlich seine Einstellung zu einer politischen Partei nicht offenbaren¹⁰⁵. Der Gesetzgeber muss daher bei der Regelung von Unterschriftenquoten besondere rechtfertigende Gründe haben, wenn er sowohl den Grundsatz der geheimen Wahl als auch der Wahlrechtsgleichheit durchbricht. Wie eine kommunalrechtliche Sperrklausel kann auch ein Unterschriftenquorum nur durch eine bereits eingetretene oder jedenfalls mit hinreichender Sicherheit für die Zukunft prognostizierbare, gravierende Funktionsstörung gerechtfertigt werden, die nicht nur punktuell, sondern in einer erheblichen Anzahl von Kommunen auftritt. Da die politischen Verhältnisse stets im Fluss sind und sich verändern können, trifft den Gesetzgeber auch eine Pflicht, zu überwachen, ob und in welcher Höhe Unterstützungsunterschriften weiterhin notwendig sind, um die mit der Regelung beabsichtigte Wirkung zu erzielen. Bei gravierenden Änderungen der tatsächlichen Gegebenheiten oder wenn die mit der Regelung beabsichtigte Wirkung verfehlt wird, sind die mit dem Unterschriftenquorum verbundenen Hürden abzusenken oder abzuschaffen. Dabei steht dem Gesetzgeber bei der Festlegung der Zahl der Unterschriften, die zum Nachweis der Ernsthaftigkeit eines Wahlvorschlages erforderlich sind, nur ein eng bemessener Entscheidungsspielraum zu¹⁰⁶. Die erforderliche Unterschriftenzahl darf jedenfalls nicht so hoch sein, dass einer neuen Partei die Teilnahme an einer Wahl praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird¹⁰⁷. Dass genau dies aber der Fall sei, machte ein Mitglied der Ökologisch-Demokratischen Partei (ÖDP) mit Blick auf die Bezirksausschusswahlen der Stadt München vom März 2014 vor dem **VGH Bayern**¹⁰⁸ geltend. Die Zulassung des Wahlvorschlages war daran gescheitert, dass von den nach der gesetzlichen Regelung erforderlichen 340 Unterstützerunterschriften für den Wahlvorschlag der ÖDP nur 39 Unterstützerunterschriften geleistet worden sind. Dies führte die Klägerin allerdings nicht auf mangelnden Rückhalt in der Bevölkerung zurück, sondern darauf, dass das gesetzliche Unterschriftenquorum neuen Wahlvorschlagsträgern die Teilnahme an der Bezirksausschusswahl in der Praxis unmöglich mache. Dies erweise sich daran, dass seit Einführung der aktuellen Unterschriftenquoten im

Jahr 1996 innerhalb von vier Wahlperioden (1996, 2002, 2008, 2014) keine einzige Partei oder Wählergruppe bei den Bezirksausschusswahlen in München die geforderte Anzahl von Unterstützungsunterschriften erzielt oder auch nur annähernd erreicht habe. Wie bereits zuvor das VG München¹⁰⁹ ist auch der VGH Bayern, der über die Zulassung der Berufung gegen das die Klage abweisende erstinstanzliche Urteil des VG München zu entscheiden hatte, dieser Argumentation nicht gefolgt. Beiden Gerichten ist darin zuzustimmen, dass allein die Tatsache, dass die Hürde des Unterschriftenquorums seit seiner Einführung bei Bezirksausschusswahlen nicht überwunden worden ist, für sich genommen nicht den Schluss zulässt, dass die Prognose des Gesetzgebers falsch gewesen wäre oder die Hürde auch tatsächlich unüberwindlich sein könnte. Es mag auch schlicht kein entsprechendes Interesse der Wähler geben, Kleinparteien oder Einzelbewerber entsprechend zu unterstützen. Dass die fraglichen Normen bereits mehrmals Gegenstand von Normenkontrollverfahren waren und jeweils für verfassungskonform befunden wurden, wie beide Gerichte betonen, ist aber ebenfalls kein ausschlaggebendes Indiz dafür, dass die Normen nach wie vor verfassungskonform sind. Zutreffend gehen die Gerichte davon aus, dass ein grundsätzlicher Wandel der allgemeinen Lebensverhältnisse oder allgemeinen Rechtsauffassung sowie neue, rechtliche Gesichtspunkte eine andere Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit rechtfertigen können. Den von der Klägerin hierzu vorgetragenen Aspekten messen die Gerichte allerdings kein hinreichendes Gewicht bei, um eine Neujustierung der gesetzlichen Hürden für zwingend notwendig zu erachten. Zugestanden wird, dass ein Rückgang der Wahlbeteiligung – nicht nur, aber insbesondere auch bei den Stadtbezirkswahlen in München – darauf hindeutet, dass die Motivierung der Wähler immer schwieriger geworden ist. Auch bei einem Rückgang der Wahlbeteiligung seien Unterschriftenquoten aber damit zu rechtfertigen, dass das politische Gewicht eines neuen Wahlvorschlages hinreichend bekannt sein muss. Das ist richtig. Aber inwieweit sich das in einer geringen Wahlbeteiligung zum Ausdruck kommende geringere Interesse der Bürger an einer politischen Teilhabe auch in der Zahl der beizubringenden Unterstützungsunterschriften niederschlagen könnte und ggf. müsste, wird nicht problematisiert. Ebenso wenig die Frage, ob das als unproblematisch eingestufte Verhältnis von 340 erforderlichen Unterstützungsunterschriften zu 51.642 Einwohnern im Wahlbezirk (dies entspricht 0,66 % der Einwohner) tatsäch-

¹⁰⁵ BVerfGE 4, 375 (387); *K.-L. Strelen*, in: W. Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 1 Rn. 97.

¹⁰⁶ *J. Hahlen*, in: W. Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 20 Rn. 8.

¹⁰⁷ BVerfGE 4, 74 (384).

¹⁰⁸ VGH Bayern, Beschluss vom 21.04.2016 – 4 ZB 15.1951, online veröffentlicht bei juris.

¹⁰⁹ VG München, Urteil vom 22. Juli 2015 – M 7 K 14.3609, online veröffentlicht bei juris.

lich eine taugliche Berechnungsgrundlage für die Beurteilung der „(Un-)Überwindlichkeit“ der Hürde darstellen kann. Unterstützungsunterschriften können nur von wahlberechtigten Bürgern geleistet werden, die Einwohnerzahl erscheint deshalb als Bezugsgröße weniger geeignet. Allerdings lassen sich zur maximal zulässigen Zahl der erforderlichen Unterschriften keine allgemeingültigen Aussagen treffen, da dies maßgeblich von den tatsächlichen Gegebenheiten in den unterschiedlichen Gebietskörperschaften abhängt¹¹⁰. Gleichwohl wird man mit dem VGH Bayern annehmen können, dass die Anzahl der nach der gesetzlichen Regelung erforderlichen Unterstützerunterschriften den Rahmen des Vertretbaren noch nicht verlässt. Problematischer scheint demgegenüber die nach der gesetzlichen Regelung zwingend vorgeschriebene Unterschriftsleistung bei der gemeindlichen Eintragungsstelle – zu den üblichen Behördenöffnungszeiten. Anders als in anderen Bundesländern können die Unterschriften nicht auf Formularen geleistet werden, die per Internet heruntergeladen, per Post verschickt, von den Parteien und Einzelbewerbern verteilt oder an Infoständen ausgelegt werden können. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht es in einer sehr frühen Entscheidung grundsätzlich für zulässig erachtet, dass die Liste etwa ausschließlich beim Wahlleiter ausgelegt wird¹¹¹. Auch der VGH Bayern hält das zwingende Erfordernis eines Behördenganges längst noch nicht für unzumutbar, stellt zur Begründung seiner Ansicht aber – erstaunlich idealisierend – auf die rein tatsächlich gegebene Möglichkeit ab, seine Unterstützungsunterschrift auch bei Behörden zu leisten. So habe sich die „Servicementalität innerhalb der Behörden [...] in den letzten Jahren erhöht, viele Behörden bieten Bürgerbüros oder zentrale Anlaufstellen mit bürger- und arbeitnehmerfreundlichen Öffnungszeiten an, um den Kontakt des Bürgers mit der Behörde möglichst unkompliziert und so angenehm wie möglich zu gestalten. Ein persönlicher Gang zu einer Eintragungsstelle kann vor diesem Hintergrund noch nicht als ‚anachronistisch‘ im Sinne von absolut veraltet und für den Bürger völlig unzumutbar angesehen werden“¹¹². Zudem verweist der VGH Bayern „auf eine heute weitergehende Flexibilisierung der Arbeit [...] und auch auf einen Zuwachs bei der Teilzeitbeschäftigung sowie auf die seit 1991 abgenommene Wochenarbeitszeit. Dafür, dass die tatsächlichen Verhältnisse in der Arbeitswelt der Beschäftigten Formen ange-

nommen hätten, die ein tatsächliches Aufsuchen einer Eintragungsstelle völlig unmöglich oder unzumutbar machen würden, sind keine Anzeichen erkennbar“¹¹³. Dass die Unterschriftsleistung bei einer Behörde für viele Bürger auch eine hohe psychologische Hürde darstellen kann, auch, wenn die Daten nicht gespeichert werden und keine persönlichen Nachteile daran geknüpft werden dürfen, ist bei der Urteilsbegründung übergegangen worden. Zudem kommt eine Einschränkung der Geheimheit der Wahl grundsätzlich nur insoweit in Betracht, wie es erforderlich ist, um die Unterschriften auf ihre Echtheit und die Berechtigung der Unterzeichner administrativ zu überprüfen¹¹⁴. Ob es dazu in der heutigen Zeit tatsächlich noch eines Behördenganges bedarf, lässt sich durchaus bezweifeln und wird auch von vielen anderen Wahlgesetzgebern anders beurteilt. Der Unterstützungswille in der Bevölkerung wird sicherlich auch von dem zu dessen Realisierung aber notwendigen Gang zu einer behördlichen Eintragungsstelle (negativ) beeinflusst. Ob diese zusätzliche Hürde tatsächlich so hoch liegt, dass ein Absenken des Unterschriftenquorums zwingend notwendig ist, ist aber durchaus fraglich. Als zusätzlich rechtfertigender Gesichtspunkt, wenn vom VGH Bayern auch nicht angesprochen, dürfte zu berücksichtigen sein, dass die Unterschriftsleistung bei einer Wahlbehörde Manipulationsversuchen deutlich besser vorbeugen kann, als eine nachgängige Überprüfung der Echtheit eingereicherter Unterstützungsunterschriften¹¹⁵. Der VGH Bayern ist deshalb im Er-

¹¹³ VGH Bayern, Beschluss vom 21. April 2016 – 4 ZB 15.1951, juris Rn. 14.

¹¹⁴ So *V. Mehde*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 78. EL September 2016, Art. 28 Rn. 121, unter Hinweis auf BVerfGE 12, 33 (36).

¹¹⁵ Sowohl im Zusammenhang mit den letzten Europawahlen als auch den Kommunalwahlen in Niedersachsen und NRW ist zuletzt mehrfach der Verdacht einer Fälschung von Unterstützungsunterschriften aufgekommen. Die Gefahr, dass auf diese Weise die gesetzlichen Hürden unterlaufen werden (können), ist auch nicht zu unterschätzen. Die Möglichkeiten einer Überprüfung der Echtheit der Unterschriften sind nachgängig sowohl zeitlich (durch die Fristen des Wahlverfahrens) als auch personell limitiert. Eine in ihren Einzelheiten dann sehr aufwendige Überprüfung ist von daher schon auf die Fälle begrenzt, in denen konkrete Anhaltspunkte für eine Fälschung gegeben sind (vgl. etwa Ziff. 9.4 bis 9.11 des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW vom 05.12.2016 zur Vorbereitung und Durchführung der Landtagswahl am 14.05.2017, online: www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Buergerbeteiligung/Wahlen/2017_landtagswahl/tw17_durchfuehrungserlass.pdf, letzter Zugriff 27.03.2017). Da eine Person ihre Unterschrift nicht stets, insbesondere auch nicht über Jahre hinweg, in der gleichen Weise leisten wird, ist die nachgängige Kontrolle z.B. durch einen Abgleich mit dem Personalausweis- oder Passregister auch nur begrenzt aussagekräftig.

¹¹⁰ *V. Mehde*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 78. EL September 2016, Art. 28 Rn. 114.

¹¹¹ BVerfGE 12, 132 (134).

¹¹² VGH Bayern, Beschluss vom 21. April 2016 – 4 ZB 15.1951, juris Rn. 13.

gebnis zu Recht nicht von einer Verfassungswidrigkeit der Regelungen ausgegangen.

Auch die im brandenburgischen Kommunalwahlgesetz geregelten Anforderungen an die Beibringung von Unterstützungsunterschriften standen auf dem gerichtlichen Prüfstand. Das **OVG Berlin-Brandenburg**¹¹⁶ lehnte den Antrag des Kreisverbands Havelland der Piratenpartei auf Zulassung der Berufung gegen ein klageabweisendes Urteil des VG Potsdam¹¹⁷ allerdings ebenfalls ab. Das Erfordernis einer bestimmten Unterschriftenzahl für Wahlvorschläge sei als Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit sachlich deshalb gerechtfertigt, weil es dazu dienen soll, den Wahlakt auf ernsthafte Bewerber zu beschränken, dadurch das Stimmengewicht der einzelnen Wählerstimme zu sichern und so indirekt der Gefahr der Stimmenzersplitterung vorzubeugen. Insbesondere bestanden auch keinerlei Bedenken hinsichtlich der erforderlichen Anzahl von Unterstützungsunterschriften, die mit rund einem Tausendstel der Zahl der Einwohner in den betroffenen Wahlkreisen sicher nicht außer Verhältnis zum Zweck der Sicherstellung der Ernsthaftigkeit des Wahlvorschlags steht. Zwar wurde auch hier wieder die Einwohnerzahl statt richtigerweise die Zahl der Wahlberechtigten als Berechnungsgrundlage für die Höhe des Quorums herangezogen. Die Anzahl der beizubringenden Unterstützungsunterschriften hält sich in diesem Fall gleichwohl offensichtlich im Rahmen des Vertretbaren. Darüber hinaus wurde auch hier das Formerfordernis der Unterschriftenleistung bei einer Wahlbehörde als verfassungswidrig gerügt. Zu Recht rechtfertigt die Urteilsbegründung die formellen Anforderungen für die Leistung der Unterschriften damit, dass sie geeignet sind, das Fälschen von Unterstützungsunterschriften zu verhindern und die Möglichkeit zu begrenzen, auf den vermeintlichen Unterstützer durch Druck, Überredung, Bezahlung, Täuschung oder ähnliche Mittel einzuwirken.

Zur Reichweite des Wahlrechtsgrundsatzes der Freiheit der Wahl und der Chancengleichheit aller Bewerber im Wettbewerb um die Wählerstimmen nahm das **VG Leipzig**¹¹⁸ anlässlich einer Wahlanfechtung der Oberbürgermeisterwahl 2015 in Torgau (Landkreis Nordsachsen) Stellung. Ein Wähler rügte mit seiner Klage eine unzulässige Wahlbeeinflussung durch den Ministerpräsidenten des Freistaates Sach-

sen, Stanislaw Tillich, der an einer CDU-Wahlkampfveranstaltung mitgewirkt und sich für die spätere Wahlsiegerin ausgesprochen hatte. Auf entsprechenden Einladungen und Pressemeldungen war er sowohl als Vorsitzender der Sächsischen Union wie auch als Ministerpräsident bezeichnet worden. Dies war zulässig, wie das VG Leipzig urteilte. Gerade bei Wahlen kollidieren häufig Politik und staatliches Neutralitätsgebot. Dies liegt in der Natur der Sache, denn den Inhabern staatlicher Wahlämter kann die Teilnahme am politischen Meinungskampf nicht schlechterdings verwehrt sein. Als Parteimitglied und Privatperson steht ihnen, wie jedermann, das Recht der freien Meinungsäußerung und damit auch zur aktiven Beteiligung am Wahlkampf zu¹¹⁹. Die Zuordnung mancher Handlungen, entweder zu den Rechten der Teilnahme am Wahlkampf oder den Pflichten des Amtsinhabers zur Neutralität, kann aber durchaus Schwierigkeiten aufwerfen. In der Frage der Grenzziehung hat das BVerfG für die Teilnahme von Inhabern eines Regierungsamtes am politischen Meinungskampf Leitlinien aufgestellt: Es müsse „sichergestellt sein, dass ein Rückgriff auf die mit dem Regierungsamt verbundenen Mittel und Möglichkeiten unterbleibt. Nimmt das Regierungsmitglied für sein Handeln die Autorität des Amtes oder die damit verbundenen Ressourcen in spezifischer Weise in Anspruch, ist es dem Neutralitätsgebot unterworfen“¹²⁰. In Anwendung dieser Kriterien hat das VG Leipzig die Äußerungen des Ministerpräsidenten Stanislaw Tillich und die Wahlwerbung mit seiner Person durch die CDU – zu Recht – als unbedenklich eingestuft.

Im Falle einer Wähler-Mobilisierungskampagne des Wahlleiters vor der Stichwahl des Präsidenten der Region Hannover nahm das **VG Hannover**¹²¹ indes eine unzulässige Wahlbeeinflussung an, die aber ohne wesentlichen Einfluss auf das Wahlergebnis geblieben sei. Die Klage von drei Wahlberechtigten gegen die Gültigkeit der 2014 durchgeführten Wahl wurde deshalb als unbegründet abgewiesen. Das VG wertete jedoch die vor der Stichwahl vom Wahlleiter initiierte Wahlinformationskampagne als Wahlfehler in Gestalt eines (objektiven) Verstoßes gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Zwischen dem ersten Wahlgang und der erst drei Wochen später terminierten Stichwahl hatte der Wahlleiter neben einer Pressemitteilung und Anzeigen in Wochenblättern auch im Internet und über den Kurznachrichtendienst Twitter Infor-

¹¹⁶ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 22.06.2016 – OVG 12 N 43.15, online veröffentlicht bei juris.

¹¹⁷ VG Potsdam, Urteil vom 19.03.2015 – 1 K 2692/14, nicht veröffentlicht.

¹¹⁸ VG Leipzig, Urteil vom 26.04.2016 – 6 K 1337/15, online veröffentlicht bei juris.

¹¹⁹ Vgl. K.-L. Strelen, in: W. Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 1 Rn. 90.

¹²⁰ BVerfGE 138, 102 (LS 2).

¹²¹ VG Hannover, Urteil vom 09.02.2016 – 1 A 12763/14, online veröffentlicht bei juris.

mationen insbesondere über den Termin der Stichwahl und darüber verbreitet, dass eine Teilnahme auch ohne die nur vor dem ersten Wahlgang übersandte Wahlbenachrichtigungskarte möglich sei. Dabei hatte der Wahlleiter überproportional in bestimmten Gebieten – insbesondere der Landeshauptstadt Hannover, nicht aber in den Umlandkommunen – für eine Wahlbeteiligung geworben, so dass die Wahlinformationsmaßnahmen gebietsbezogen selektiv wirkten. Damit hatte der Wahlleiter seine Kompetenzen überschritten und unzulässig Einfluss auf das Wahlergebnis genommen. Maßnahmen zur Steigerung der Wahlbeteiligung nach dem ersten Wahlgang einer Direktwahl gehören schon nicht zu den kommunalwahlrechtlich ausdrücklich vorgesehenen Aufgaben des Wahlleiters. Vielmehr beschränkt sich die ausdrücklich in § 45j Abs. 1 NKWG vorgesehene Aufgabe der Wahlleitung in dieser Phase der Direktwahl auf die öffentliche Bekanntmachung des Tages der Stichwahl und die Namen der beiden an der Stichwahl teilnehmenden Personen unter Angabe ihrer Stimmenzahlen. Wenn auch der Wahlauf Ruf keinem Bewerber im Besonderen gegolten hat – was offensichtlich rechtswidrig gewesen wäre – kam der selektiven Aufforderung zur Wahlbeteiligung zwischen den Wahlgängen nach Ansicht des VG Hannover dennoch Bedeutung für die „Dynamik“ des Wählerverhaltens zu. Weil bei der Zuspitzung der Entscheidung auf zwei Kandidaten stets mit Verschiebungen zu rechnen sei und es nicht etwa nach dem ersten Wahlgang einen designierten Sieger der Stichwahl gebe, müsse es in „dieser aber gerade deshalb äußerst sensiblen Wahlkampfphase [...]“ zuvörderst den Kandidaten selbst bzw. den sie unterstützenden Parteien vorbehalten bleiben, für eine (erneute) Mobilisierung der (jeweiligen) Wählerschaft zu sorgen. Jede auf die Hebung der Wahlbeteiligung bei der Stichwahl abzielende Maßnahme der Wahlleitung wird bei Lichte betrachtet selbst – gewollt oder ungewollt – integraler Bestandteil des Wahl- und Wahlkampfgeschehens und zu einem unmittelbaren Einflussfaktor auf die Chancen der verbliebenen Kandidaten. Eine derartige Beteiligung am Wahl- und Wahlkampfgeschehen ist aber gerade nicht Aufgabe der Wahlleitung, sondern ausschließlich der Kandidaten bzw. der sie unterstützenden Parteien und der sonstigen gesellschaftlichen Kräfte¹²². Der Verstoß gegen das Gebot der Chancengleichheit habe jedoch das Wahlergebnis letztlich nur unwesentlich beeinflusst. Nach allgemeiner Lebenserfahrung sei eine zu fordernde konkrete Wahrscheinlichkeit eines Einflusses auf den Wahlausgang zu verneinen.

¹²² VG Hannover, Urteil vom 09.02.2016 – 1 A 12763/14, juris Rn. 37.

Ebenfalls um den Verstoß eines Wahlorgans gegen Verfahrensvorschriften des Kommunalwahlgesetzes und der Kommunalwahlordnung ging es bei einer Klage vor dem **VG Stuttgart**¹²³, mit der eine wahlberechtigte Bürgerin die im Jahr 2015 in Gundelsheim durchgeführte Bürgermeisterwahl für ungültig erklären lassen wollte. Der (allein zuständige) Gemeindevwahlausschuss hatte über eine gleichwohl am Folgetag von Verwaltungsmitarbeitern durchgeführte Nachzählung keinen Beschluss gefasst. Wie das VG Stuttgart zu Recht feststellte, war die Nachzählung deshalb gleich in mehrfacher Hinsicht mit Wahlfehlern behaftet: Unter Missachtung der Zuständigkeitsregelungen des Kommunalwahlgesetzes und der Kommunalwahlordnung wurde über die Nachzählung nicht in öffentlicher Sitzung Beschluss gefasst und auch die Nachzählung selbst erfolgte nicht öffentlich. Die Öffentlichkeit der Wahlergebnisfeststellung (§ 21 KomWG BW und § 21 Abs. 3 S. 1 KomWO BW) ist eine einfachgesetzliche Ausprägung des sich aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip ergebenden Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl. Danach ist u.a. gewährleistet, dass „sich die wesentlichen Teile des Wahlverfahrens (wie Zulassung der Wahlvorschläge, Stimmabgabe im Wahllokal, Auszählung der Stimmen, Ermittlung des Wahlergebnisses) [...] buchstäblich unter den Augen der Öffentlichkeit vollziehen müssen“¹²⁴. Die Öffentlichkeit der Wahl dient durch die Möglichkeit der Kontrolle insbesondere der Wahlorgane dem Vertrauen der Bürger in manipulationsfreie Wahlen und ist eine wichtige Sicherung freier Wahlen gegen Wahlfälschungen¹²⁵. Der Verstoß gegen diese wesentlichen, einen tragenden Grundsatz des Wahlrechts sichernden Vorschriften hatte dennoch keine Auswirkungen auf den Bestand der Wahl. Nach Ansicht des VG Stuttgart fehlte es den festgestellten Mängeln im konkreten Fall an Mandatsrelevanz, auf die es in einem Verfahren der Entscheidung über einen Wahleinspruch entscheidend ankommt. Da die Nachprüfung kein anderes Wahlergebnis erbrachte und der Gemeindevwahlausschuss das – auch bereits am Wahlabend telefonisch mitgeteilte – Ergebnis in sechs Wahlbezirken und das Briefwahlergebnis unverändert übernommen hat, wurde das Ergebnis der Wahl durch die Nachprüfung durch die Verwaltungsmitarbeiter offensichtlich und nachweislich nicht beeinflusst.

¹²³ VG Stuttgart, Urteil vom 08.07.2016 – 7 K 3161/15, online veröffentlicht bei juris.

¹²⁴ Vgl. *J. Hahlen*, in: W. Schreiber (Hrsg.), *BWahlG*, 9. Aufl. 2013, § 10 Rn. 1.

¹²⁵ Vgl. *J. Hahlen*, in: W. Schreiber (Hrsg.), *BWahlG*, 9. Aufl. 2013, § 10 Rn. 2 m.w.N.

Auch dem **VG Greifswald**¹²⁶ lag ein zurückgewiesener Wahleinspruch zur Entscheidung vor, mit dem der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl als verletzt gerügt wurde. Der Einspruch richtete sich gegen die Gültigkeit der Stichwahl für das Amt des Oberbürgermeisters der Universitäts- und Hansestadt Greifswald im Jahr 2015, bei der ein Wahllokal für eine streitige Dauer von jedoch maximal 90 Minuten in der Mittagszeit des Wahltages nicht über die Haupteingangstür zugänglich war. Die als Zugang zum Wahllokal ausgeschilderte Tür war zeitweise verschlossen, weil die Fußmatte, die zu einer Keilform zusammengeklappt und unter diese Tür geschoben worden war, entweder von einem Unbekannten beiseitegeschoben oder ohne Fremdeinwirkung verrutscht war. Die Fußmatte wurde nicht von einem Mitglied des Wahlvorstandes entfernt. Dessen Mitglieder haben die Tür umgehend wieder geöffnet, nachdem sie davon Kenntnis erlangt haben, dass die Tür verschlossen war. Obgleich der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl selbstverständlich auch umfasst, dass jedermann Zutritt zum Wahlraum hat, um dort zu wählen und/oder die Ordnungsmäßigkeit des Hergangs der Abstimmung zu beobachten, ging das VG Greifswald hier nicht von einem erheblichen Wahlfehler aus. Zwar müssten die Wahlvorstände mit besonderer Sorgfalt darauf achten, dass der Zutritt zum Wahlraum jederzeit für jedermann möglich ist. Beruhe der Verstoß gegen die Öffentlichkeit der Wahl jedoch auf einem Fehlverhalten Dritter, sei dieses dem Wahlvorstand nur dann zuzurechnen, wenn er nicht unverzüglich dagegen vorgehe. Diese Argumentation übersieht, dass es sehr wohl einen Anknüpfungspunkt für ein eigenes Fehlverhalten des Wahlvorstands gibt: Berechtigterweise kann danach gefragt werden, warum die als solches ausgewiesene Zugangstür zum Wahllokal, die offensichtlich nicht über eine mechanische Entriegelung verfügt, nur mittels einer untergeschobenen Fußmatte dagegen gesichert wird, dass sie versehentlich ins Schloss fällt¹²⁷. Eine solche, allenfalls als provisorisch zu bezeichnende Türöffnung ist mit Blick auf die zwingend zu gewährleistende Zugangsmöglichkeit zum Wahllokal überhaupt nur dann in Betracht zu ziehen, wenn eine ständige Überwachung der Tür sichergestellt ist, etwa weil schon aus dem Wahllokal heraus Sichtkontakt besteht. Es geht also nicht um die Zure-

chenbarkeit eines, zudem rein hypothetischen, Fehlverhaltens Dritter, sondern um eigenes Verschulden des Wahlorgans. Das verkennt das VG Greifswald, wenn es einen Wahlfehler mangels Fehlverhalten des Wahlorgans selbst verneint. Auch soweit das VG Greifswald im Folgenden eine Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes deshalb verneint, weil an der verschlossenen Hauptzugangstür zum Wahllokal eine funktionstüchtige Klingel vorhanden war und zudem eine Zugangsmöglichkeit über einen Nebeneingang (genauer: eine nicht ausgeschilderte und vom Haupteingang aus nicht erkennbare Terrassentür) bestand, vermag dies nicht in Gänze zu überzeugen. Die allein als Zugang zum Wahllokal ausgewiesene Haupteingangstür des Gebäudes war verschlossen, der Zugang zum Wahllokal damit erschwert und der Öffentlichkeitsgrundsatz mithin nicht uneingeschränkt gewährleistet. Soweit das VG darin keinen *schwerwiegenden* Mangel erkennen mag, weil eine – einem verständigen Bürger auch zumutbare – Zutrittsmöglichkeit zum Wahlraum gegeben war, ist dem durchaus zuzustimmen. Jedoch ist in einem Wahlprüfungsverfahren die Erheblichkeit eines Wahlfehlers nur anhand seiner Mandatsrelevanz zu beurteilen. Nach Sinn und Zweck eines Wahlprüfungsverfahrens und wegen seines überwiegend objektiven Charakters müssen auch geringfügige Mängel zur Anfechtung der Wahl führen können, sofern ein Einfluss auf die Sitzverteilung bzw. das Wahlergebnis ernsthaft in Betracht zu ziehen ist¹²⁸. Auf der anderen Seite führen auch gravierende Wahlfehler nicht zur Ungültigkeit der Wahl oder des Mandatserwerbs, wenn sie mit einer an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit keinen Einfluss auf das Wahlergebnis hatten. Da es in einem Wahlprüfungsverfahren letztlich um die Legitimität der gewählten Volksvertretung bzw. des Wahlamtes geht, ist es auch richtig, die Erheblichkeit von Wahlfehlern an der Mandatsrelevanz zu messen¹²⁹. Ausführungen dazu erspart sich das VG Greifswald jedoch, vielleicht auch wegen des äußerst knappen Wahlergebnisses: die Stichwahl wurde mit nur 15 Stimmen Vorsprung entschieden. Gerade weil aber für ein anderes Wahlergebnis eine Verschiebung um wenige Stimmen ausgereicht

¹²⁶ VG Greifswald, Urteil vom 19.01.2016 – 2 A 1152/15 HGW, online veröffentlicht bei juris.

¹²⁷ J. Hahlen, in: W. Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 31 Rn. 4, bezeichnet solche Versehen zu Recht als ebenso ärgerlich wie überflüssig und macht deutlich, dass bei Mandatsrelevanz eine entsprechende Wahlanfechtung sehr wohl Erfolg haben kann.

¹²⁸ Vgl. J. Hahlen, in: W. Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 49 Rn. 13 a.E., 14.

¹²⁹ Wahlprüfungsverfahren dienen unmittelbar nur der Kontrolle des objektiven Wahlrechts und damit der Gewährleistung der Gesetzmäßigkeit der Wahl. Die Verletzung subjektiver Rechte kann „nur der Anlaß für ein Wahlprüfungsverfahren sein, bildet jedoch nicht dessen Gegenstand. Die Verfolgung subjektiver Rechte Einzelner muß im Wahlprüfungsverfahren zurücktreten gegenüber der Notwendigkeit, die Stimmen einer Vielzahl von Bürgern zu einer einheitlichen, wirksamen Wahlentscheidung zusammenzufassen“, so BVerfGE 34, 81 (96 f.).

hätte, wäre eine besonders sorgfältige Prüfung der Mandatsrelevanz angezeigt gewesen¹³⁰. Bei der Beurteilung, ob nach den gegebenen Umständen nicht nur eine theoretische Möglichkeit, sondern nach der allgemeinen Lebenserfahrung eine konkrete und nicht ganz fern liegende Wahrscheinlichkeit besteht, dass der Wahlfehler auf das Wahlergebnis von Einfluss ist¹³¹, spielt auch die Schwere des Wahlfehlers eine Rolle. Geringfügigen Verstößen wird es regelmäßig an Mandatsrelevanz fehlen. Kann aber ein Einfluss des Wahlfehlers auf das Wahlergebnis nicht ausgeschlossen werden, ist die Erheblichkeit des Verstößes evident. Es ist durchaus denkbar, dass trotz des knappen Wahlergebnisses bei der Stichwahl in Greifswald aufgrund der anderweitigen Zugangsmöglichkeit zum Wahllokal während der maximal 90 Minuten in der Mittagszeit, in der die Hauptzugangstür verschlossen war, eine in greifbare Nähe gerückte, reale Wahrscheinlichkeit eines Einflusses auf das Wahlergebnis nicht anzunehmen ist. Da sich das VG Greifswald allerdings mit dieser Frage nicht auseinandergesetzt hat, vermag die Urteilsbegründung nicht zu überzeugen. Indem das VG Greifswald schon das Vorliegen eines Wahlfehlers verneint und auf eine ausdrückliche Feststellung des Rechtsverstoßes verzichtet, unterläuft es die Funktion eines Wahlprüfungsverfahrens, in Hinblick auf spätere Wahlen ein rechtmäßiges Verhalten anzumahnen und auch dem von einem Wahlfehler Betroffenen eine gewisse Genugtuung zu vermitteln¹³².

Eine fehlerhafte Anwendung der kommunalrechtlichen Sitzverteilungsregelungen bei einer Ortschaftsratswahl in Sachsen-Anhalt stellte das VG Halle¹³³ fest und hob daher die mit der Klage angefochtene, ablehnende Wahlprüfungsentscheidung des Stadtrates der Stadt Gerbstedt auf. Das Wahlergebnis war in Hinblick auf die Sitzverteilung zu berichtigen, weil das gesetzlich vorgesehene Berechnungsverfahren für die Sitzverteilung falsch angewandt wurde. Bei der Sitzverteilung wurde zu Unrecht eine gesetzlich vorgesehene Korrekturregelung (§ 39 Abs. 3 Kommunalwahlgesetz Sachsen-Anhalt) angewandt, mit der eine mögliche Disproportionalität ausgeglichen werden soll, wenn aufgrund des Sitzverteilungsver-

fahrens ein Wahlvorschlag trotz absoluter Mehrheit der Stimmen nicht die absolute Mehrheit der Sitze erhält. Dass eine Anwendung dieser Korrekturregelung, mit der das Berechnungsverfahren durchbrochen wird, erst zulässig ist, wenn feststeht, dass das vom Gesetz eigentlich vorgesehene Berechnungsverfahren eine derartige Disproportionalität zur Folge hat, hat auch das **OVG Sachsen-Anhalt**¹³⁴ so gesehen und deshalb den Antrag auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des VG Halle zurückgewiesen.

Nach der Wahl ist der Gewählte Träger eines freien Mandats, das ihm Unabhängigkeit – auch gegenüber der Partei, auf deren Liste er kandidiert hat – verleiht. Dementsprechend führt ein Austritt oder Ausschluss¹³⁵ aus einer Partei oder Wählergruppe auch nicht zu einem Verlust der Ratsmitgliedschaft, wie übereinstimmend das VG Köln¹³⁶ und – in dem nachgehenden Verfahren auf Zulassung der Berufung – das **OVG Nordrhein-Westfalen**¹³⁷ entschieden. Es ist der Wahlakt, der dem gewählten Bewerber die demokratische Legitimation verleiht, auf der sein freies Mandat beruht. In diesem Sinne ist die Wahl die entscheidende Zäsur im Verhältnis des Bewerbers zu der Partei, die ihn für die Wahl vorgeschlagen hat. Diese markiert den Wendepunkt, an dem „das Stadium der Wahlvorbereitung, des Wettbewerbs der Parteien sowie der Willensbildung und Entscheidungsfindung der Wähler übergeh[t] in das Stadium der Entscheidungsfreiheit der Gewählten“¹³⁸. Die Bindung des Bewerbers an „seine“ Partei endet bereits mit der Wahl. Der Gewählte ist frei darin, zu entscheiden, ob er die Wahl annimmt oder ablehnt, in der Partei verbleibt oder austritt. Beim gewählten Bewerber kann der Mandatserwerb im Grundsatz nicht mehr verhindert werden und hängt nur noch von dem als solchem sicheren Stattfinden der ersten Sitzung der Volksvertretung ab.

Obwohl die Kandidatenaufstellung in Parteiversammlungen erfolgt, also von privatrechtlichen Vereinigungen und nicht von staatlichen Wahlorganen durchgeführt wird, ist nach der Wahl eine Anfech-

¹³⁰ Vgl. *J. Hahlen*, in: W. Schreiber (Hrsg.), *BWahlG*, 9. Aufl. 2013, § 49 Rn. 14.

¹³¹ S. die umfangreichen Nachweise aus der Rechtsprechung bei *J. Hahlen*, in: W. Schreiber (Hrsg.), *BWahlG*, 9. Aufl. 2013, § 49 Rn. 14 Fn. 76.

¹³² Zu dieser Funktion des Wahlprüfungsverfahrens *J. Hahlen*, in: W. Schreiber (Hrsg.), *BWahlG*, 9. Aufl. 2013, § 49 Rn. 13 a.E.

¹³³ VG Halle (Saale), Urteil vom 24.06.2015 – 6 A 179/14, nicht veröffentlicht.

¹³⁴ OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 18.01.2016 – 4 L 105/15, online veröffentlicht bei juris.

¹³⁵ Vgl. ausführlich dazu *A. Bäcker*, *Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion*, 2011, passim.

¹³⁶ VG Köln, Urteil vom 01.07.2015 – 4 K 5856/14, online veröffentlicht bei juris.

¹³⁷ OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 18.08.2016 – 15 A 1894/15, online veröffentlicht bei juris.

¹³⁸ So zutreffend das OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 18.08.2016 – 15 A 1894/15, juris Rn. 15, unter Hinweis auf VerfGH Saarland, Urteil vom 16.04.2013 – Lv 10/12, juris Rn. 83.

tung der Aufstellungsentscheidungen in einem Wahlprüfungsverfahren zulässig¹³⁹. Mit der Kandidatenaufstellung erfüllen die Parteien einen wesentlichen Teil ihrer verfassungsrechtlichen Funktion der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG). Wie alle Angelegenheiten der inneren Ordnung muss auch die Kandidatenaufstellung gem. Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG demokratischen Grundsätzen entsprechen. Gerade für den Bereich der Kandidatenaufstellung werden die daraus folgenden Anforderungen insbesondere an das Verfahren der Kandidatenaufstellung in den jeweiligen Wahlgesetzen konkretisiert. Deshalb ist die Beachtung der in den Wahlgesetzen enthaltenen Vorschriften wahlrechtlich erheblich. Wie das **OVG Nordrhein-Westfalen**¹⁴⁰ im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung zutreffend feststellte, ergibt sich aus „der Funktion der wahlrechtlichen Regelungen, die personale Grundlage einer demokratischen Wahl zu schaffen, [...] dass mit der Anforderung einer ‚Wahl‘ die Einhaltung eines Kernbestandes an Verfahrensgrundsätzen gefordert ist, ohne den ein Kandidatenvorschlag schlechterdings nicht Grundlage eines demokratischen Wahlvorgangs sein kann. Hieraus folgt: Halten die Parteien bei der Wahl der Vertreterversammlung oder der Wahlkreis- und Listenkandidaten diese elementaren Regeln nicht ein, so begründet das die Gefahr der Verfälschung des demokratischen Charakters der Wahl als solcher und damit einen Wahlfehler. Ereignen sich hingegen bei der Kandidatenaufstellung der Parteien Verstöße gegen Regeln, die nach diesem Maßstab nicht elementar sind, so berührt dies die Voraussetzung einer ‚Wahl‘ nicht und scheidet daher von vornherein als Wahlfehler aus. Diese Abgrenzung entspricht der Nahtstelle zwischen parteiinternen Angelegenheiten und staatlicher Wahlvorbereitung. Sie sichert unverzichtbare Voraussetzungen für einen demokratischen Wahlvorgang, wahrt aber mit der Beschränkung auf Verstöße gegen elementare Regeln zugleich die Autonomie der Parteien, die berührt wird, wenn es darum geht, deren Verfahren bei der Kandidatenaufstellung durch staatliche Wahlorgane und im Wahlprüfungsverfahren zu kontrollieren und zu bewerten“¹⁴¹. Zu dem von den Parteien zu wahren Kernbestand elementarer demokratischer Verfahrensgrundsätze

gehört insbesondere auch die Einhaltung einer ausreichenden Ladungsfrist vor der Wahlversammlung, auf der die Wahlbewerber der Partei gewählt werden sollen¹⁴². Eine Verletzung dieses Grundsatzes hat wahlrechtliche Bedeutung, denn eine ordnungsgemäße Einladung grundsätzlich aller wahlberechtigten Parteimitglieder im Rahmen des der Partei Möglichen und Zumutbaren ist unabdingbare Grundvoraussetzung für einen demokratischen, repräsentativen Wahlvorgang. Weil diese Mindestvoraussetzung nicht eingehalten worden ist, hat das OVG Nordrhein-Westfalen den Antrag auf Zulassung der Berufung gegen das vorgehende klageabweisende Urteil des VG Aachen zurückgewiesen. Das VG Aachen hatte die Klage eines Mitgliedes des FDP-Kreisverbandes Düren auf Ungültigkeitserklärung der Wahl zur Vertretung des Kreises Düren im Jahr 2014 zu Recht abgewiesen. Der Kläger wandte sich gegen die Zurückweisung des FDP-Wahlvorschlags für die Reserveliste durch den Wahlausschuss, der von einer nicht ordnungsgemäß einberufenen Versammlung zur Aufstellung der Bewerber gemäß § 17 KWahlG NW ausgegangen war. Nach den Feststellungen des VG Aachen wurden die Einladungen zur Wahlversammlung am 3. April 2014 erst am Abend des 1. April zur Post gegeben, so dass bei üblichem Verlauf der Dinge frühestens am 3. April 2014, also am Tag der Wahlversammlung, mit dem Eingang der Einladungen bei den Parteimitgliedern gerechnet werden konnte. Mit dem OVG Nordrhein-Westfalen und dem VG Aachen ist davon auszugehen, dass – unabhängig von der im Einzelfall durchaus schwierigen Bestimmung einer angemessenen Ladungsfrist – ein Zugang der Einladungen frühestens am Tag der Versammlung selbst in jedem Fall verspätet ist.

Nicht zu dem von den Parteien zu wahren Kernbestand elementarer demokratischer Verfahrensgrundsätze gehört es jedoch, so der **VGH Bayern**¹⁴³, bei der Aufstellung von Kandidaten für Wahlen auf kommunaler Ebene die Benutzung von Wahlkabinen zwingend vorzuschreiben. Zwar muss die Wahl der Wahlkreisbewerber in Mitglieder- oder Vertreterversammlungen nach § 17 S. 1 PartG sowie Art. 29 Abs. 1, Abs. 3 des bayerischen Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes zwingend in geheimer Abstimmung erfolgen. Für die geheime Stimmabgabe genügt es allerdings, dass die Stimmzettel verdeckt gekennzeichnet und ohne Einblicknahme anderer abge-

¹³⁹ J. Hahlen, in: W. Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 21 Rn. 3, § 49 Rn. 7.

¹⁴⁰ OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15.09.2016 – 15 A 1934/15, online veröffentlicht bei juris; vorgehend VG Aachen, Urteil vom 14.07.2015 – 4 K 2104/14, online veröffentlicht bei juris.

¹⁴¹ OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15.09.2016 – 15 A 1934/15, juris Rn. 12.

¹⁴² J. Hahlen, in: W. Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 21 Rn. 46.

¹⁴³ VGH Bayern, Beschluss vom 06.04.2016 – 4 ZB 15.1562, online veröffentlicht bei juris; vorgehend VG München, Entscheidung vom 24.06.2015 – M 7 K 14.3481, nicht veröffentlicht.

geben werden können. Die Notwendigkeit besonderer Schutzvorrichtungen in Gestalt von Wahlzellen und Wahlurnen, wie sie bei staatlichen Wahlen in öffentlichen Wahllokalen vorgesehen sind, lässt sich für die innerparteiliche Kandidatenaufstellung weder aus dem einfachgesetzlichen Wahlrecht noch aus verfassungsrechtlichen Vorgaben ableiten¹⁴⁴. Ist es den Versammlungsteilnehmern tatsächlich möglich, die Stimmzettel verdeckt zu kennzeichnen und ohne Einsichtnahme anderer abzugeben, ist kein Wahlfehler gegeben, der einer Wahlanfechtung zum Erfolg verhelfen könnte.

Wird eine Wahlanfechtung ausschließlich auf den Verstoß gegen innerparteiliches Satzungsrecht gestützt, ist dies grundsätzlich wahlrechtlich ohne Belang. Verstöße gegen innerparteiliches Satzungsrecht sind nur dann relevant, wenn sie zugleich gegen Verfassungsrecht oder einfaches Recht (formelles oder materielles Gesetz) verstoßen und unter keinem demokratisch-rechtsstaatlichen Gesichtspunkt vertretbar sind. Die demokratische Grundlage der Wahl wird nicht allein dadurch verletzt, dass eine Partei bei der Kandidatenaufstellung Vorschriften ihrer Satzung nicht in jeder Hinsicht exakt einhält oder eine Satzungsbestimmung vereinsrechtlich nicht wirksam geworden ist¹⁴⁵. In Anwendung dieser Grundsätze hat das **VG Münster**¹⁴⁶ zu Recht eine auf Ungültigkeitserklärung der Kommunalwahl gerichtete Wahlprüfungsklage abgewiesen. Der Kläger bemängelte ausschließlich Verstöße gegen Satzungsbestimmungen, die nicht den Wahlvorgang bei der Kandidatenaufstellung selbst betrafen. Insbesondere ist es für die Einhaltung demokratischer Mindestanforderungen bei der Kandidatenaufstellung unerheblich, wenn ein Ortsvorstand zur Wahlversammlung eines Ortsverbandes einlädt und auch entsprechend der gesetzlichen Regelungen die Wahlvorschläge unterzeichnet, dessen eigene Wahl in einem späteren Parteischiedsgerichtsverfahren als nicht rechtmäßig beurteilt wird. Das VG Münster stellt zu Recht darauf ab, dass dieser zum Zeitpunkt der Einreichung der Wahlvorschläge und deren Prüfung durch die Wahlorgane die zuständige Leitung im Sinne der wahlrechtlichen Vorschriften ist. „Allein schon aus Gründen der Rechtssicherheit und Handhabbarkeit vermag die nachträgliche Feststellung der Unwirksamkeit seiner Wahl – selbst wenn man, was zweifelhaft erscheint, von einer Rückwirkung der Entscheidung des Bundesschiedsgerichts ausgeht –

hieran nichts zu ändern. [...] Dies muss – ähnlich wie bei der Nichtigkeit von Verwaltungsakten – zumindest für die Fälle gelten, in denen die Unwirksamkeit der Wahl nicht auf Grund eines besonders schwerwiegenden Fehlers offenkundig ist“¹⁴⁷.

Dr. Alexandra Bäcker

¹⁴⁴ Vgl. auch *J. Hahlen*, in: W. Schreiber (Hrsg.), *BWahlG*, 9. Aufl. 2013, § 21 Rn. 28 m.w.N. zur Rechtsprechung in Fn. 77.

¹⁴⁵ Vgl. *BVerfGE* 89, 243 (255).

¹⁴⁶ *VG Münster*, Urteil vom 08.04.2016 – 1 K 2515/14, online veröffentlicht bei *juris*.

¹⁴⁷ *VG Münster*, Urteil vom 08.04.2016 – 1 K 2515/14, *juris* Rn. 57.