

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs  
vom 8. Dezember 2009  
über den Antrag  
des Herrn A. M. in M.

auf Entscheidung über die Gültigkeit der Landtagswahl 2008

Aktenzeichen: Vf. 47-III-09

Leitsatz:

Zum Erfordernis der geheimen Abstimmung bei der Aufstellung der Kandidaten für die Landtagswahl.

**Entscheidung:**

Der Antrag wird abgewiesen.

**Gründe:**

I.

Gegenstand des Verfahrens ist ein Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit der Landtagswahl 2008.

1. Am 28. September 2008 fand die Wahl zum Bayerischen Landtag für die 16. Legislaturperiode statt, bei der der Antragsteller stimmberechtigt war. Das amtliche Wahlergebnis wurde am 13. Oktober 2008 bekannt gegeben. Danach entfielen auf die im Landtag vertretenen Parteien folgende Anteile der abgegebenen Stimmen: CSU 4.603.960 (= 43,4 %), SPD 1.972.437 (= 18,6 %), FW 1.085.896 (= 10,2 %), GRÜNE 999.111 (= 9,4 %), FDP 847.227 (= 8,0 %).

2. Mit Schreiben vom 3. November 2008 an den Bayerischen Landtag beantragte der Antragsteller die Nachprüfung der Landtagswahl wegen Verletzung des Wahlgeheimnisses bei Aufstellungsversammlungen in Oberbayern.

Entgegen Art. 28 Abs. 2 LWG und § 17 ParteiG habe die Aufstellung der Bewerber der CSU für den Wahlkreis Oberbayern in der Versammlung am 31. Mai 2008 in München nicht in geheimer Wahl stattgefunden. Die Delegierten seien nicht gezwungen gewesen, die Stimmzettel in einer Wahlkabine oder hinter einer Wahlblende auszufüllen, sodass die Art der Stimmabgabe von Sitznachbarn habe beobachtet werden können. Damit hätten die Delegierten die Wahlentscheidung nicht unbeeinflusst treffen können. Die mit dem Wahlkreisvorschlag vorgelegte eidesstattliche Versicherung sei insoweit falsch, als geheime Abstimmung behauptet werde. Als Zeugen benannte er die Unterzeichner der eidesstattlichen Versicherung.

Nicht anders sei die Aufstellung der Kandidaten der SPD für denselben Wahlkreis in der Delegiertenversammlung am 3. Mai 2008 in Germering erfolgt. Auch bei der Aufstellungsversammlung der FDP am 8. März 2008 in Rosenheim sei nicht auf das Wahlgeheimnis geachtet worden. Als Zeugen benannte der Antragsteller ebenfalls die Unterzeichner der jeweiligen eidesstattlichen Versicherung.

Auch die den Aufstellungsversammlungen vorausgegangenen Delegiertenwahlen seien nicht geheim durchgeführt worden und damit gesetzwidrig; hierauf komme

es aber nicht mehr an. Möglicherweise sei bei allen in den Landtag gewählten Parteien so verfahren worden.

3. Am 19. Februar 2009 beschloss der Ausschuss für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Verbraucherschutz, die Wahlbeanstandung zurückzuweisen (LT-Drs. 16/604). Auf dieser Grundlage stellte die Vollversammlung des Bayerischen Landtags am 4. März 2009 die Gültigkeit der Landtagswahl 2008 fest (LT-Drs. 16/856).

## II.

Der Antragsteller beantragt, die Ungültigkeit der Landtagswahl 2008 festzustellen.

1. Zur Begründung trägt er im Wesentlichen vor:

Die Aufstellungsversammlung der CSU habe am 31. Mai 2008 im Hofbräukeller in München stattgefunden. Bei den Abstimmungen zur Auswahl der Kandidaten und zur Festlegung der Reihenfolge der Bewerber hätten die Delegierten so nahe beieinander gesessen, dass sie sich gegenseitig beim Ausfüllen der Stimmzettel hätten beobachten können. Von den aufgestellten Wahlblenden habe niemand Gebrauch gemacht. Wer dies tue oder unter sonstigen eher unzulänglichen individuellen Geheimhaltungsmaßnahmen abstimme, gerate unter den Verdacht, gegen bestehende Tendenzen zu handeln. Allein wegen der Möglichkeit einer Kontrolle durch die Umsitzenden seien die Delegierten bei ihrer Wahlentscheidung nicht frei gewesen, auch wenn wirklich alle weggeschaut haben sollten. Bei der SPD am 3. Mai 2008 in der Stadthalle in Germering und bei der FDP am 8. März 2008 im Ballhaus in Rosenheim seien die Delegierten ebenfalls nicht auf die Einhaltung des Wahlheimnisses verpflichtet worden. Einzelne Delegierte hätten sogar ihren ausgefüllten Stimmzettel den Nachbarn gezeigt.

Bei Aufstellungsversammlungen könnten keine anderen Grundsätze gelten als beim Wahlvorgang selbst. Der Umstand, dass der Gesetzgeber nicht im Einzelnen vorgeschrieben habe, wie die geheime Abstimmung innerhalb der Parteien zu erfolgen habe, bedeute nicht, dass offen abgestimmt werden könne. Die geheime Abstimmung sei unverzichtbar und dürfe nicht vom Willen der Abstimmenden abhängig gemacht werden. Das Wahlgeheimnis diene nicht ausschließlich dem Schutz der Abstimmenden, sondern auch dem Interesse der Öffentlichkeit an einer von möglichst vielen Bürgern als vernünftig mitgetragenen Auswahl der Regierenden. Es sei nicht auszuschließen, dass im Fall echter innerparteilicher Demokratie dem Wähler ganz andere Persönlichkeiten präsentiert würden.

Zur weiteren Begründung nimmt der Antragsteller auf seine beim Landtag eingereichte Wahlbeanstandung Bezug.

2. Bis Montag, den 6. April 2009, sind mehr als 100 Unterschriften von Personen eingegangen, die das Anliegen des Antragstellers unterstützen.

### III.

1. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat dem Bayerischen Landtag gemäß Art. 48 Abs. 3 VfGHG Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Der Bayerischen Staatsregierung und dem Landeswahlleiter wurden die Verfahrensunterlagen zur Kenntnisnahme zugeleitet.

2. Der Bayerische Landtag hält den Antrag für unbegründet. Für die vom Antragsteller gerügten Versammlungen lägen eidesstattliche Versicherungen vor, dass bei der Kandidatenaufstellung geheim abgestimmt worden sei. Das Wahlgesetz schreibe die geheime Abstimmung vor. Dies bedeute aber nicht, dass sich die Wähler bei der Kandidatenaufstellung in eine Wahlkabine begeben müssten. Es reiche aus, wenn Einblicke bei der Stimmabgabe durch körperliche Abdeckung vermieden würden.

#### IV.

Die Zulässigkeit des Antrags kann dahingestellt bleiben.

Nach Art. 48 Abs. 1 Nr. 3 VfGHG kann ein Stimmberechtigter, dessen Wahlbeanstandung vom Landtag verworfen worden ist, die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs beantragen, wenn ihm mindestens 100 Stimmberechtigte beitreten. Diese Voraussetzung muss innerhalb der einmonatigen Antragsfrist gemäß Art. 48 Abs. 2 Satz 1 VfGHG erfüllt sein. Durch das Erfordernis des Beitritts sollen Beschwerden auf solche Fälle beschränkt werden, die nach der Ansicht wenigstens einer gewissen Anzahl Stimmberechtigter Grund zur Beschwerde geben. Da der Beitritt kein rein formaler sein darf, müssen die Unterzeichner über den konkreten Anlass der Wahlbeanstandung informiert sein (vgl. BVerfG vom 18.9.1952 = BVerfGE 1, 430/432; BVerfG vom 11.4.1967 = BVerfGE 21, 359/361; BVerfG vom 28.3.1984 = BVerfGE 66, 311/312).

Beim Verfassungsgerichtshof sind innerhalb der einmonatigen Frist, die – da der 4. April 2009 ein Samstag war – gemäß Art. 17 Abs. 1 VfGHG i. V. m. § 187 Abs. 1, § 188 Abs. 2 BGB am 6. April 2009 abgelaufen ist, Listen mit mehr als 100 Unterschriften von Stimmberechtigten eingegangen, die das Anliegen des Antragstellers unterstützen. Allerdings erscheint fraglich, ob die Unterzeichner in jedem Fall über den konkreten Anlass der Wahlbeanstandung ausreichend informiert waren. Aus den Listen, die vom Antragsteller vorgelegt und zum Teil auch unmittelbar von Unterzeichnern beim Verfassungsgerichtshof eingereicht wurden, ergibt sich, dass die verwendeten Vordrucke teilweise keine Hinweise auf die beanstandeten konkreten Parteiversammlungen enthalten, sondern sich unter der Überschrift „Zufrieden mit der Politik?“ in allgemein gehaltenen Darlegungen zur „Verletzung des Wahlheimnisses bei den Aufstellungsversammlungen der Parteien“ erschöpfen.

V.

Der Antrag ist jedenfalls unbegründet. Verstöße gegen den Grundsatz der geheimen Abstimmung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 29 Abs. 5 LWG) bei der Kandidatenaufstellung für den Wahlkreis Oberbayern lassen sich nicht feststellen.

1. Die Wahlprüfung durch den Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 33 Satz 2, Art. 63 BV, Art. 48 VfGHG dient dem Schutz des objektiven Wahlrechts und ist nicht auf die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Wahl beschränkt. Ihr Ziel ist die Feststellung der verfassungs- und gesetzmäßigen Zusammensetzung des Landtags in der laufenden Legislaturperiode. Bei einer Sachentscheidung über die Gültigkeit der Landtagswahl prüft der Verfassungsgerichtshof nicht nur, ob die Wahlvorschriften richtig angewendet worden sind, sondern auch, ob die der Wahl zugrunde liegenden einfachrechtlichen Wahlvorschriften mit der Verfassung vereinbar sind, da die verfassungsmäßige Rechtsgrundlage Voraussetzung für eine gültige Wahl ist (VerfGH vom 27.4.1973 = VerfGH 26, 45/47; VerfGH vom 18.2.1992 = VerfGH 45, 12/17).

Eine Wahlprüfung kann nur dann zum Erfolg führen, wenn Wahlfehler behauptet und festgestellt werden. Als Wahlfehler in diesem Sinn sind Verstöße gegen das materielle und formelle Wahlrecht zu verstehen. Prüfungsmaßstab sind danach zum einen die das Wahlverfahren unmittelbar regelnden Vorschriften, z. B. des Landeswahlgesetzes, daneben aber auch andere Vorschriften, die den ungestörten und ordnungsgemäßen Verlauf der Wahl gewährleisten, wie etwa die in Art. 14 Abs. 1 BV niedergelegten Wahlrechtsgrundsätze (VerfGH vom 17.2.2005 = VerfGH 58, 56/64 f.).

Fehler in der Organisation und Abwicklung des Wahlverfahrens können nicht nur von den amtlichen Wahlorganen (Art. 6 LWG) begangen werden, sondern unter bestimmten Voraussetzungen auch von Dritten, soweit sie unter Bindung an wahlgesetzliche Anforderungen kraft Gesetzes Aufgaben bei der Organisation einer

Wahl erfüllen (VerfGH vom 5.2.1992 = VerfGH 45, 3/5; VerfGH 58, 56/65; BVerfG vom 20.10.1993 = BVerfGE 89, 243/ 249 ff.).

2. Zur Aufstellung der Stimmkreisbewerber (sog. Direktkandidaten) für die Landtagswahl sieht Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LWG vor, dass diese in einer Mitgliederversammlung oder in einer besonderen oder allgemeinen Vertreterversammlung gewählt werden. Gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 LWG werden die Stimmkreisbewerber und die Vertreter für die Vertreterversammlungen in geheimer Abstimmung gewählt (vgl. auch § 17 ParteiG). Dass diese Anforderung beachtet worden ist, haben nach Art. 28 Abs. 5 Satz 2 LWG der Leiter der Versammlung und zwei weitere von der Versammlung bestimmte Teilnehmer gegenüber dem Wahlkreisleiter an Eides statt zu versichern. Entsprechende Maßgaben gelten gemäß Art. 29 Abs. 5 LWG für die Aufstellung der Wahlkreisliste.

Die Aufgabe, zur Wahlvorbereitung Kandidatenvorschläge einzureichen, hat das Landeswahlgesetz damit in die Hände der Parteien und sonstigen organisierten Wählergruppen gelegt. Amtliche Wahlorgane werden gemäß Art. 33, 34 LWG nur im Rahmen der Zulassung der Wahlkreisvorschläge tätig. Die Aufstellung von Bewerbern durch Parteien und Wählergruppen ist ein wesentlicher Bereich der Wahlvorbereitung und zugleich Bestandteil des Wahlverfahrens. Hierdurch wird eine notwendige Voraussetzung für die Wahl selbst geschaffen und das aktive und passive Wahlrecht (Art. 14 BV) unmittelbar berührt. Die Kandidatenaufstellung bildet die Nahtstelle zwischen den von den Parteien und Wählergruppen weitgehend autonom zu gestaltenden Angelegenheiten ihrer inneren Ordnung und dem auf die Staatsbürger bezogenen Wahlrecht. Wegen ihrer Bedeutung für eine demokratische Wahl begnügt sich der Gesetzgeber nicht damit, diesen Verfahrensschritt allein dem Satzungsrecht oder sonstigen internen Regelungen zu überlassen. Durch das gesetzlich festgelegte Erfordernis der geheimen Abstimmung bei der Kandidatenaufstellung soll ein freies Wahlvorschlagsrecht der Wahlberechtigten gewährleistet werden (vgl. BVerfGE 89, 243/251 ff.). Eine Verletzung der Vorschriften über die Kandidatenaufstellung ist in allen Phasen des Wahlverfahrens von Amts wegen zu prüfen. Sie ist auch Gegenstand des Wahlprüfungsverfahrens

(Boettcher/Högner/Spilarewicz, Landeswahlgesetz, Bezirkswahlgesetz und Landeswahlordnung Bayern, 17. Aufl. 2008, RdNrn. 2, 3 zu Art. 28 LWG).

3. Eine Wahl ist geheim, wenn der Wähler abstimmen kann, ohne dass andere Personen von der von ihm getroffenen Wahl Kenntnis erlangen (VerfGH vom 4.10.1974 = VerfGH 27, 139/146 f.). Dies erfordert eine schriftliche Abstimmung mit Stimmzetteln, die verdeckt gekennzeichnet und ohne Einsichtnahme anderer abgegeben werden können. Die Notwendigkeit besonderer Schutzvorrichtungen (Wahlzellen, Wahlurnen), wie sie §§ 41, 42 LWO für die Wahl der Abgeordneten vorsehen, ergibt sich für die Kandidatenaufstellung weder aus dem einfachgesetzlichen Landeswahlrecht noch aus den verfassungsrechtlichen Regelungen des Art. 14 BV (vgl. Schreiber, BWahlG, 8. Aufl. 2009, RdNr. 27 zu § 21; BayVGh vom 26.6.1953 = VGh n. F. 6, 186). Dementsprechend ist beispielsweise in der Musterniederschrift über die Aufstellung von Stimmkreisbewerbern (Anlage 8 zu § 31 Abs. 4 Nr. 3 LWO) nur von einer verdeckten Abstimmung mit einheitlichen Stimmzetteln die Rede, nicht von Wahlzellen und Wahlurnen.

Dass der Normgeber im Vergleich zur Wahl der Abgeordneten bei der Wahl der Bewerber geringere Anforderungen an die Gewährleistung des geheimen Charakters genügen lässt, ist nicht nur mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der geheimen Wahl, sondern auch mit den übrigen Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV vereinbar. Die Differenzierung zwischen der Aufstellung der Kandidaten und der Wahl der Abgeordneten berührt insbesondere nicht das Gebot, dass alle Wähler in möglichst formal gleicher Weise wählen können und mit ihrer Stimme den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben. Sie betrifft vielmehr unterschiedliche Verfahrensschritte innerhalb des Wahlvorgangs und trägt dem jeweiligen Charakter der Abstimmungen und deren Verhältnis zueinander Rechnung. Bei der Aufstellung der Kandidaten handelt es sich nach den geltenden Wahlvorschriften zwar um eine unverzichtbare Voraussetzung für einen demokratischen Wahlvorgang. Dieser Verfahrensschritt, an dem keine amtlichen Wahlorgane im Sinn des Art. 6 LWG beteiligt sind, ist jedoch von der eigentlichen Landtagswahl zu unterscheiden. Er dient deren Vorbereitung und ist zugleich ein Akt

der innerparteilichen Autonomie, die es zu wahren gilt (vgl. BVerfGE 89, 243/253; BT-Drs. 14/1560 S. 98; 16/3600 S. 68). Die vom Antragsteller gerügte Differenzierung, die lediglich graduelle Unterschiede bei der Absicherung einer geheimen Abstimmung und keineswegs den Verzicht auf diesen Grundsatz bei der Kandidatenaufstellung zur Folge hat, kann sich daher auf sachliche Gründe stützen.

4. Es ist vorliegend nicht ersichtlich, dass gegen die dargestellten Vorgaben zur geheimen Kandidatenaufstellung verstoßen worden wäre. Dem Vorbringen des Antragstellers lassen sich keine Wahlfehler entnehmen.

Der Antragsteller stellt nicht infrage, dass bei der Versammlung der CSU am 31. Mai 2008 im Hofbräukeller in München schriftliche Abstimmungen mit Stimmzetteln stattgefunden haben. Zur Gewährleistung geheimer Abstimmungen (Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 29 Abs. 5 LWG) war es nicht erforderlich, dass vorhandene Wahlblenden bei der Stimmabgabe benutzt wurden. Soweit der Antragsteller geltend macht, die Delegierten hätten so nahe beieinander gesessen, dass sie sich gegenseitig beim Ausfüllen der Stimmzettel hätten beobachten können, handelt es sich zum einen um eine nicht näher spezifizierte Behauptung, aus der nicht gefolgert werden kann, dass eine verdeckte Kennzeichnung der Stimmzettel beispielsweise durch eine entsprechende Körperhaltung unmöglich gewesen wäre. Zum anderen ist noch nicht einmal belegt, dass es tatsächlich zu Einsichtnahmen gekommen ist. Der Antragsteller behauptet dies zwar; konkrete Beispiele nennt er jedoch nicht. Fehlender Sachvortrag kann im Übrigen nicht dadurch ersetzt werden, dass die Unterzeichner der mit dem Wahlvorschlag vorgelegten eidesstattlichen Versicherung als Zeugen benannt werden.

Im Hinblick auf die Versammlungen der SPD am 3. Mai 2008 in der Stadthalle in Germering und der FDP am 8. März 2008 im Ballhaus in Rosenheim fehlt es schon ansatzweise an einem hinreichenden Tatsachenvortrag für das Vorliegen konkreter Wahlfehler. Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, im Verfahren nach Art. 33 Satz 2, Art. 63 BV, Art. 48 VfGHG allein aufgrund nicht beleg-

ter Behauptungen und Vermutungen eine Überprüfung der Landtagswahl vorzunehmen.

Soweit der Antragsteller geltend macht, die Delegierten hätten nicht unbeeinflusst abstimmen können, betrifft dieser Gesichtspunkt den Grundsatz der Freiheit der Wahl (VerfGH vom 24.11.1966 = VerfGH 19, 105/110), der bei der Aufstellung von Kandidaten für die Landtagswahl ebenfalls zu beachten ist (vgl. BVerfGE 89, 243/251). Auch insoweit sind konkrete Wahlfehler jedoch nicht erkennbar.

## VI.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).