

## Pressemitteilung

### **Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 17. Februar 2005**

über die Anträge der Christlich Fränkischen Union (CFU),

1. auf Entscheidung über die Gültigkeit der Landtagswahl 2003
2. auf Entscheidung über die Gültigkeit der Bezirkswahlen 2003,
3. auf Entscheidung über die Gültigkeit der Volksentscheide vom 21. September 2003,
4. auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

#### I.

Gegenstand des Verfahrens ist zum einen ein Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit der Landtagswahl 2003. Die durch ihren Bundesvorsitzenden vertretene Antragstellerin macht geltend, ihr Wahlkreisvorschlag (Unterfranken) für die Landtagswahl sei zu Unrecht zurückgewiesen worden. Die Wahl sei deshalb ungültig. Sie beanstandet außerdem eine unzureichende Aufbewahrung der Wahlbriefe. Diese seien nach den einschlägigen Bestimmungen nur „unter Verschluss“ zu halten; dies könne Manipulationen nicht ausschließen. Die Antragstellerin rügt außerdem Verstöße gegen die Neutralitätspflicht, die eine Beeinflussung der Abstimmung durch Behörden des Staates und die Gemeinden untersagt. Gegen diese Pflicht sei verstoßen worden, weil in einigen Wahlkreisen kommunale Wahlbeamte in Veröffentlichungen unter Hinweis auf ihr Amt um Stimmen geworben hätten.

Gegenstand des Verfahrens ist ferner ein Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit der Bezirkstagswahlen vom 21. September 2003. Auch hier macht die Antragstellerin insbesondere geltend, dass in den Wahlkreisen von Amtsträgern gegen die Neutralitätspflicht verstoßen worden sei.

Außerdem ist ein Antrag der Antragstellerin auf Entscheidung über die Gültigkeit der Volksentscheide vom 21. September 2003, durch die die Verfassung geändert worden ist, Gegenstand des Verfahrens.

Die Antragstellerin hat beantragt, durch eine einstweilige Anordnung des Verfassungsgerichtshofs alle Gesetze und Verordnungen des am 21. September 2003 neu gewählten Bayerischen Landtags außer Vollzug zu setzen.

#### II.

Der Bayerische Landtag hält die Anträge zum Teil für unzulässig, im Übrigen für unbegründet.

### III.

**Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die Anträge mit Entscheidung vom 17. Februar 2005 abgewiesen.**

**Die Anträge bezüglich einer Überprüfung der Bezirkswahlen 2003 und der Volksentscheide vom 21. September 2003 seien unzulässig, weil der Verfassungsgerichtshof zur Überprüfung der Bezirkswahlen nicht zuständig sei und die Antragsstellerin nicht zum Kreis derjenigen gehöre, die eine Entscheidung über die Gültigkeit der Volksentscheide beim Verfassungsgerichtshof beantragen könnten.**

**Der Antrag auf Feststellung der Ungültigkeit der Landtagswahl 2003 sei jedenfalls unbegründet. Die Rüge der Antragstellerin, ihr Wahlkreisvorschlag sei zu Unrecht zurückgewiesen worden, habe keinen Erfolg. Es sei von der Antragstellerin selbst zu verantworten, dass dem Landeswahlleiter keine ordnungsgemäße Beteiligungsanzeige vorgelegen habe; durch die Nichtweiterleitung der an die Regierung von Unterfranken gerichteten Anzeige an den Landeswahlleiter seien keine wahlrechtlichen Vorschriften verletzt worden. Gegen die Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften zur Behandlung von Wahlbriefen bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Die von der Antragstellerin insoweit befürchteten Manipulationsmöglichkeiten führten daher nicht zur Ungültigkeit der Landtagswahl 2003. Die Rüge, bei der Landtagswahl 2003 sei gegen die Neutralitätspflicht verstoßen worden, habe keinen Erfolg. Zum einen seien die Grenzen zulässiger Wahlwerbung nicht überschritten, zum anderen fehle es an der erforderlichen Relevanz für die konkrete Mandatsverteilung.**

#### Sondervotum eines Mitglieds des Verfassungsgerichtshofs:

-

**Die Wahl im Wahlkreis Unterfranken hätte wegen Verstoßes gegen das Landeswahlrecht für ungültig erklärt werden müssen, da die Regierung von Unterfranken das Beteiligungsschreiben der Antragstellerin nicht selbst auf inhaltliche Mängel hätte überprüfen dürfen, sondern dieses an den Landeswahlleiter hätte weiterleiten müssen, dem insoweit die ausschließliche Prüfungscompetenz zukomme. Dieser Wahlfehler sei für das Wahlergebnis relevant; es genüge die bloße Möglichkeit eines anderen Wahlergebnisses; im vorliegenden Fall könne der Wahlfehler Auswirkungen auf die Reihung in allen zum Zuge kommenden Wahlkreislisten durch Zweitstimmen im ganzen Wahlkreis haben. Ferner hätte die Zulässigkeit der Wahlanfechtung nicht dahingestellt**

**bleiben dürfen; der Antrag an das Gericht sei dahin auszulegen gewesen, dass der Bundesvorsitzende der CFU in eigenem Namen die Wahlanfechtung erklärt habe.**

### **Zu der Entscheidung im Einzelnen:**

#### I.

1. Der Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit der Landtagswahl 2003 ist unzulässig, soweit die Christlich Fränkische Union (CFU) als Antragstellerin auftritt.

Die CFU – eine nicht im Bayerischen Landtag vertretene, sonstige organisierte Wählergruppe – ist nach dem abschließenden Art. 48 Abs. 1 VfGHG nicht antragsbefugt. Ob der Wahlanfechtungsantrag der CFU dahingehend ausgelegt werden kann, dass deren Bundesvorsitzender in eigener Person eine Entscheidung über die Gültigkeit der Landtagswahl begehrt, kann offen bleiben, da der Wahlanfechtungsantrag – seine Zulässigkeit unterstellt – jedenfalls unbegründet wäre.

2. Der Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit der Bezirkswahlen 2003 ist unzulässig. Die Zuständigkeit für die Überprüfung der Bezirkswahlen ist dem Verfassungsgerichtshof weder in der Bayerischen Verfassung noch durch einfaches Gesetz zugewiesen, zuständig ist vielmehr der Bayerische Verwaltungsgerichtshof.

3. Der Antrag, die Volksentscheide vom 21. September 2003 für ungültig zu erklären, ist unzulässig. Nach der abschließenden Regelung des Art. 80 Abs. 1 LWG sind insoweit antragsbefugt nur eine Minderheit des Landtags oder gegebenenfalls die Beauftragten der dem Volksentscheid unterstellten Volksbegehren. Somit fehlt es der Antragstellerin an der erforderlichen Antragsbefugnis.

#### II.

Der Antrag auf Feststellung der Ungültigkeit der Landtagswahl 2003 ist – unterstellt, dass er zulässigerweise vom Bundesvorsitzenden der Antragstellerin in eigener Person erhoben wurde – unbegründet.

1. Die Rüge, der Wahlkreisvorschlag der Antragstellerin sei zu Unrecht zurückgewiesen worden, hat keinen Erfolg.

a) Die Antragstellerin trägt selbst nicht vor, dass sie fristgerecht beim Landeswahlleiter eine

Beteiligungsanzeige eingereicht habe. Auch sonst ist nicht ersichtlich, dass dem Landeswahlleiter zu dem maßgeblichen Termin eine Beteiligungsanzeige der Antragstellerin vorgelegen haben könnte.

b) Soweit die Antragstellerin beanstandet, die Regierung von Unterfranken habe es pflichtwidrig unterlassen, ihr Schreiben vom 24. April 2003 an den Landeswahlleiter weiterzuleiten, kann hierauf das Begehren, die Landtagswahl 2003 für ungültig zu erklären, nicht gestützt werden.

Die Wahlprüfung durch den Landtag und anschließend durch den Verfassungsgerichtshof dient dem Schutz des objektiven Wahlrechts. Sie kann nur dann zum Erfolg führen, wenn Wahlfehler behauptet und festgestellt werden. Als Wahlfehler in diesem Sinne sind Verstöße gegen das materielle und formelle Wahlrecht zu verstehen. Vor diesem Hintergrund stellt die von der Antragstellerin beanstandete Nichtweiterleitung ihres Schreibens durch die Regierung von Unterfranken keinen Wahlfehler dar.

aa) Durch die Nichtweiterleitung des Schreibens der Antragstellerin wurden keine spezifisch wahlrechtlichen Vorschriften verletzt.

(1) Nach den einschlägigen wahlrechtlichen Bestimmungen ist die Beteiligung an der Wahl dem Landeswahlleiter schriftlich anzuzeigen. Eine Einreichung der Beteiligungsanzeige bei einer anderen Stelle als dem Landeswahlleiter ist gesetzlich nicht vorgesehen.

(2) Das Wahlrecht enthält aus gutem Grund keine Bestimmungen zur Weiterleitung von Beteiligungsanzeigen, die bei einer unzuständigen Stelle eingereicht werden. Eine für den Fall ihrer Verletzung mit wahlrechtlichen Konsequenzen behaftete Verpflichtung einer unzuständigen Stelle zur Weiterleitung wahlrechtlicher Erklärungen würde dem im Interesse der Wahlgleichheit und Korrektheit der Wahl streng formalisierten, an einen strikten Zeitplan gebundenen Wahlverfahren zuwiderlaufen. Damit ist nicht gesagt, dass es wahlrechtlich unzulässig wäre, wenn eine unzuständige Stelle entsprechende Anzeigen oder Erklärungen an den Landeswahlleiter weiterleitet; lediglich eine wahlrechtlich erhebliche Verpflichtung einer unzuständigen Stelle zur Weiterleitung kann nicht angenommen werden.

bb) Auch gegen sonstige Rechtsvorschriften mit Bezug zum Wahlrecht, die den ordnungsgemäßen Verlauf der Wahl gewährleisten, wurde nicht verstoßen. Insbesondere wurde durch die Nichtweiterleitung des Schreibens vom 24. April 2003 nicht in die Wahlfreiheit der Antragstellerin eingegriffen.

(1) Die Nichtweiterleitung des Schreibens der Antragstellerin durch die Regierung von Unterfranken stellt sich nicht als unzulässige Wahlbeeinflussung dar. Die Regierung von Unterfranken hatte nicht als Wahlorgan oder sonstige zuständige Stelle Aufgaben im Rahmen des Beteiligungsanzeigeverfahrens zu erfüllen. Mit der Nichtweiterleitung des Schreibens

verfolgte die Regierung von Unterfranken zudem ersichtlich nicht das Ziel, eine Wahlbeteiligung der Antragstellerin zu erschweren oder zu verhindern. Sie hatte die Antragstellerin schon mit Schreiben vom 8. Januar 2003 über die bei der Beteiligungsanzeige einzuhaltenden Form- und Fristanforderungen in Kenntnis gesetzt und mit weiterem Hinweisschreiben vom 6. Mai 2003 darauf hingewiesen, dass noch eine Beteiligungsanzeige gegenüber dem Landeswahlleiter erforderlich sei. Anhaltspunkte für eine Wahlbeeinflussung durch die Regierung von Unterfranken bestehen danach nicht. Dies gilt unabhängig davon, ob und wann das Hinweisschreiben vom 6. Mai 2003 die Antragstellerin oder deren Bundesvorsitzenden erreicht hat.

(2) Die Antragstellerin kann sich nicht darauf berufen, dass infolge der Nichtweiterleitung ihres Schreibens der Zugang zum Landeswahlleiter in unzulässiger Weise erschwert worden wäre. Es ist die Obliegenheit des Wahlvorschlagsträgers, eine den gesetzlichen Bestimmungen entsprechende Beteiligungsanzeige bei der zuständigen Stelle einzureichen. Die Antragstellerin hat – wie sich schon aus der Adressierung des Schreibens vom 24. April 2003 sowie den Äußerungen ihres Bundesvorsitzenden in der mündlichen Verhandlung ergibt – in voller Kenntnis der Rechtslage ihre Obliegenheit insoweit willentlich nicht erfüllt, indem sie eine (unvollständige) Beteiligungsanzeige beim unzuständigen Landratsamt einreichte zur Weiterleitung an die Regierung, die das Schreiben ihrerseits an den Landeswahlleiter übermitteln sollte. Dass dem Landeswahlleiter zum Stichtag keine ordnungsgemäße Beteiligungsanzeige der Antragstellerin vorlag, ist somit von der Antragstellerin selbst zu verantworten.

cc) Ein Wahlfehler kann nicht damit begründet werden, die Regierung von Unterfranken sei nach allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrensrechts verpflichtet gewesen, das Schreiben vom 24. April 2003 an die zuständige Stelle weiterzuleiten. Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Ermessensentscheidung der Regierung von Unterfranken bestehen nicht. Es ist kein Ermessensfehler, wenn die Regierung wegen des Fehlens erforderlicher Unterlagen von einer Weiterleitung absah und stattdessen mit Schreiben vom 6. Mai 2003 darauf hinwies, dass eine gültige Beteiligungsanzeige beim Landeswahlleiter noch erforderlich sei.

c) Die Antragstellerin bringt vor, sie sei wegen von ihr nicht zu vertretender Umstände nicht in der Lage gewesen, dem Landeswahlleiter ihre Beteiligung an der Wahl rechtzeitig in der vorgeschriebenen Form anzuzeigen. Hierauf kann die Wahlanfechtung nicht gestützt werden. Die Nichteinhaltung der Frist hat unabhängig von einem Verschulden des Anzeigenden zwingend zur Folge, dass ein Wahlvorschlagsrecht des betreffenden Wahlbewerbers vom Landeswahlausschuss nicht festgestellt wird.

Gegen die hierin liegende Einschränkung des Wahlvorschlagsrechts der Antragstellerin bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Durch das Beteiligungsanzeigeverfahren

kann für alle Beteiligten rechtzeitig die erforderliche Klarheit darüber geschaffen werden, ob die Parteien und Wählergruppen die Voraussetzungen für die Teilnahme an der Wahl erfüllen. Eine Lockerung der Fristfordernisse würde die ordnungsgemäße Durchführung von Wahlen wesentlich erschweren, wenn nicht unmöglich machen. Die Ausgestaltung der Frist als zwingende gesetzliche Ausschlussfrist ohne Möglichkeit einer Wiedereinsetzung bei unverschuldeter Fristversäumnis entspricht somit den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Wahlgleichheit.

2. Die von der Antragstellerin befürchteten Manipulationsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Aufbewahrung von Wahlbriefen führen nicht zur Ungültigkeit der Landtagswahl 2003.

a) Die Antragstellerin hat zu Manipulationsmöglichkeiten bei der Briefwahl einen konkreten Wahlfehler oder eine Wahlfälschung nicht einmal behauptet. Der nicht auf konkrete Fälle abstellende Vortrag, aufgrund der ungenügenden gesetzlichen Regelung bestehe die abstrakte Möglichkeit der Manipulation von Briefwahlstimmen, reicht zur Begründung eines Antrags nach Art. 48 VfGHG nicht aus.

b) Es bestehen keine Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Regelung über die Behandlung der Wahlbriefe (§ 54 Abs. 1 Satz 1 LWO). Der Verfassungsgerichtshof hat bereits entschieden, dass die Vorschriften über die Briefwahl nicht gegen die Bayerische Verfassung verstoßen. Der Einwand, eine Verwahrung der bei der Gemeinde eingegangenen Wahlbriefe in „versiegelten Wahlurnen“ sei sicherer als die in der Landeswahlordnung lediglich vorgesehene Aufbewahrung der Wahlbriefe „unter Verschluss“, ist nicht geeignet, die Verfassungsmäßigkeit der einschlägigen Regelungen in Frage zu stellen.

Dem Gesetzgeber steht bei der Konkretisierung der Wahlrechtsgrundsätze ein Ermessensspielraum zu. Der Verfassungsgerichtshof kann die Entscheidung des Gesetzgebers nur dann beanstanden, wenn sie dem in der Verfassung zum Ausdruck kommenden Willen des Verfassungsgebers zuwiderläuft. Er hat nicht zu prüfen, ob eine bessere, zweckmäßigere, die Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze in einem noch stärkeren Umfang garantierende Lösung möglich gewesen wäre. Mit der Regelung des § 54 Abs. 1 Satz 1 LWO, wonach eingehende Wahlbriefe von der Gemeinde ungeöffnet gesammelt und unter Verschluss gehalten werden, hat der Gesetzgeber den ihm sonach offen stehenden Gestaltungsspielraum nicht überschritten. Aus objektiver Sicht wird durch diese Regelung ausreichend sichergestellt, dass Wahlbriefe in einer Weise verwahrt werden, die eine Manipulation von Briefwahlstimmen ausschließt.

3. Die Rüge, bei der Landtagswahl 2003 sei gegen die Neutralitätspflicht des Staates und der Gemeinden verstoßen worden, hat keinen Erfolg.

a) Die Werbeanzeige des Landtagskandidaten W., in der dieser unter Angabe seiner Ämter als erster Bürgermeister und stellvertretender Landrat für seine eigene Wahl in den Bayerischen Landtag warb, überschreitet die Grenzen zulässiger Wahlwerbung in eigener Sache nicht.

Bei Wahlen gilt für den Staat und für die Gemeinden ein Neutralitätsgebot. Den Staatsorganen ist es danach versagt, sich in amtlicher Funktion im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen. Eine gegen das Neutralitätsgebot verstoßende unzulässige Beeinflussung des Abstimmungsvorgangs kann aber nur bei solchen Äußerungen angenommen werden, die von staatlichen oder kommunalen Amtsträgern in amtlicher Eigenschaft ausgehen. Ein solches Handeln liegt vor, wenn der Amtsträger von Möglichkeiten Gebrauch macht, die ihm nur kraft seines Amtes zustehen. Der in einer Äußerung enthaltene Hinweis eines kommunalen Amtsträgers auf sein Amt reicht dagegen noch nicht zur Feststellung aus, er habe in amtlicher Funktion gehandelt.

Die Werbeanzeige des Landtagskandidaten W. kann vor diesem Hintergrund nicht als unzulässige Wahlbeeinflussung angesehen werden. Es handelt sich ersichtlich um eine private Wahlwerbung des Landtagskandidaten W. Im Rahmen einer solchen Wahlwerbung kann es dem Kandidaten nicht verwehrt werden, auf sein bisheriges berufliches Wirken oder auf Ehrenämter hinzuweisen, die ihn aus seiner Sicht für das angestrebte Amt als Landtagsabgeordneter besonders qualifizieren. Das politische Engagement von Amtsträgern würde unter Verletzung ihrer Freiheitsrechte in unzulässiger Weise eingeengt, wenn es ihnen untersagt wäre, im Rahmen privater Wahlwerbung ihre bisherige berufliche bzw. ehrenamtliche Tätigkeit anzugeben.

b) Es kann offen bleiben, ob die Wahlempfehlung des ersten Bürgermeisters der Stadt L. für die Wahl des Direktkandidaten Sch. die Grenzen zulässiger Wahlwerbung überschreitet. Selbst wenn man sie als Verstoß gegen die Neutralitätspflicht ansehen wollte, würde es an der erforderlichen Relevanz des Verstoßes für den Ausgang der Landtagswahl 2003 fehlen.

Nach dem für die Wahlprüfung geltenden Erheblichkeitsgrundsatz führt ein Wahlrechtsverstoß nur dann zur Ungültigkeit der Wahl, wenn die beanstandete Werbung die konkrete Mandatsverteilung beeinflussen haben könnte. Eine solche Möglichkeit darf nicht nur theoretisch bestehen, sondern muss vielmehr nach allgemeiner Lebenserfahrung konkret und nicht ganz fern liegend sein. Gemessen an diesem Maßstab ist nicht zu erkennen, dass die Wahlempfehlung des ersten Bürgermeisters der Stadt L. für die Wahl des Direktkandidaten Sch. die konkrete Mandatsverteilung bei der Landtagswahl 2003 beeinflussen haben könnte. Entsprechendes gilt für die Listenkandidaten.

Ein Mitglied des Gerichtshofs hat ein **Sondervotum** abgegeben.

Nach dieser Ansicht hätte die Wahl im Wahlkreis Unterfranken wegen Verstoßes gegen das Landeswahlrecht für ungültig erklärt werden müssen, da die Regierung von Unterfranken das Beteiligungsschreiben der Antragstellerin nicht selbst auf inhaltliche Mängel hätte überprüfen dürfen, sondern dieses an den Landeswahlleiter hätte weiterleiten müssen, dem insoweit die ausschließliche Prüfungskompetenz zukomme. Dieser Wahlfehler sei für das Wahlergebnis relevant; es genüge die bloße Möglichkeit eines anderen Wahlergebnisses; im vorliegenden Fall könne der Wahlfehler Auswirkungen auf die Reihung in allen zum Zuge kommenden Wahlkreislisten durch Zweitstimmen im ganzen Wahlkreis haben. Ferner hätte die Zulässigkeit der Wahlanfechtung nicht dahingestellt bleiben dürfen; der Antrag an das Gericht sei dahin auszulegen gewesen, dass der Bundesvorsitzende der CFU in eigenem Namen die Wahlanfechtung erklärt habe.