



SACHSEN-ANHALT

Die Landeswahlleiterin

Die Landeswahlleiterin des Landes Sachsen-Anhalt • Postfach 3563 • 39010 Magdeburg

Parteien im Land Sachsen-Anhalt
Kreiswahlleiterinnen und Kreiswahlleiter

16. November 2016

Hinweise und Empfehlungen zur Bewerberaufstellung durch Parteien für Wahlen

Zeichen:
31.1-1145

Sehr geehrte Damen und Herren,

Bearbeitet von:
Cordula Karbus
Durchwahl (0391) 567-5310

aufgrund des noch nicht rechtskräftigen Urteils des Verwaltungsgerichts Magdeburg vom 20.04.2016, das sich mit den Bewerberaufstellungsverfahren durch Parteien für die Kommunalwahl befasst, traten Unsicherheiten sowie Fragen in Bezug auf die Bewerberaufstellung durch Parteien für Wahlen auf. Daher werden folgende Hinweise und Empfehlungen gegeben:

e-mail:
cordula.karbus
@mi.sachsen-anhalt.de

Ihre Nachricht:

vom

1. Einleitung

Die Bewerberaufstellung ist ein wesentlicher Bereich der parteiinternen Wahlvorbereitung und zugleich ein Bestandteil des eigentlichen Wahlverfahrens. Das Bundesverfassungsgericht nimmt dementsprechend eine Differenzierung zwischen der Aufstellung der Bewerber und der dann folgenden allgemeinen Wahl vor (BVerfG, Beschluss vom 20.10.1993 – BVerfGE 89, 243). Nach dieser höchstrichterlichen Rechtsprechung ist aufgrund der Wahlvorbereitungsfunktion der Kandidatenaufstellung für diese zwar zum einen (nur) ein Kernbereich an Verfahrensgrundsätzen einzuhalten, gleichwohl muss sich die Aufstellung der Kandidaten für die Wahlen zum anderen jedoch nach bestimmten Mindestregeln einer demokratischen Wahl vollziehen (Grundsatz der innerparteilichen Demokratie im Sinne des Artikel 21 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes).

Halberstädter Str. 2/
Am "Platz des 17. Juni"
39112 Magdeburg
Telefon (0391) 567-01
Telefax (0391) 567-55 75
lw@mi.sachsen-anhalt.de
www.wahlen.sachsen-anhalt.de

Deutsche Bundesbank
Filiale Magdeburg
IBAN: DE2181000000081001500
BIC: MARKDEF1810

Die Kandidatenaufstellung ist mithin ein wesentliches Element des staatlich geordneten Wahlverfahrens und greift faktisch auf die spätere Mandatsverteilung vor.

Die jeweiligen Wahlgesetze und Wahlordnungen für die Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahl (vgl. insbesondere § 17 Parteiengesetz, § 21 Bundeswahlgesetz, § 19 Landeswahlgesetz und § 24 Kommunalwahlgesetz sowie die jeweiligen Wahlordnungen) normieren jeweils für die Wahl den gleichen Kernbereich/Kernbestand an Verfahrensgrundsätzen für die Aufstellung der Parteibewerber, welcher damit nicht zur Disposition der Parteien steht. Jedoch regeln die gesetzlichen Vorschriften nicht den äußeren Ablauf von Aufstellungsversammlungen. Sie überlassen vielmehr „alle Einzelheiten ihrer näheren Ausgestaltung der – wahlrechtlich nicht überprüfbaren – autonomen inneren Ordnung der Parteien“ (BVerfGE 89, 243).

Nach allen genannten gesetzlichen Vorgaben müssen die **Bewerber** auf den Wahlvorschlägen von Parteien und auch **ihre Reihenfolge** von den im Zeitpunkt ihres Zusammentretens **wahlberechtigten Mitgliedern der Partei** in **geheimer Abstimmung** bestimmt worden sein. Den **Bewerbern** ist **Gelegenheit** zu geben, **sich** und ihr Programm **vorzustellen**. Dem Wahlvorschlag ist eine Abschrift der **Niederschrift** über die Bestimmung der Bewerber beizufügen. Diese hat mindestens Angaben über **Ort und Zeit der Versammlung**, die **Form der Einladung** und die **Zahl der erschienenen Teilnehmer** zu enthalten. Vom Leiter der Versammlung und einem von diesem bestimmten Teilnehmer ist gegenüber dem Wahlleiter **eidesstattlich zu versichern**, dass die Aufstellung der Bewerber in **geheimer Abstimmung und nach demokratischen Grundsätzen** erfolgt ist.

Der Gesetzgeber gibt damit für die Aufstellungsversammlungen einen Rahmen an einzuhaltenden Verfahrensgrundsätzen für die Parteien vor, ohne die Anforderungen konkret zu regeln, wie dies etwa für die allgemeine Wahl erfolgt. Den Parteien muss bei der Gestaltung ihres Aufstellungsverfahrens ein eigenverantwortlich, innerhalb der durch den Gesetzgeber gezogenen Grenzen, auszufüllender Freiraum, ein Organisationsermessen, verbleiben (Parteienprivileg). Nur so können sie vor unverhältnismäßiger staatlicher Einflussnahme auf den Ablauf innerparteilicher Willensbildungsprozesse bewahrt werden. Näheres regeln die Parteien daher in ihren Satzungen.

Im Ergebnis muss sich jedes Kandidatenaufstellungsverfahren im Rahmen der sich anschließenden Prüfung der Zulassung der Wahlvorschläge an den gesetzlichen Vorgaben messen lassen. Nur bei Anhaltspunkten im Einzelfall, dass das vom Gesetzgeber eingeräumte Ermessen durch eine Partei bei der Durchführung ihrer Kandidatenaufstellung überschritten worden sein könnte, erfolgt sodann jeweils als Einzelfallentscheidung die Überprüfung der Einhaltung des gesetzlichen Handlungsspielraumes.

Mängel der Wahlvorbereitung sind gerichtlich überprüfbar, so dass grundsätzlich auch die Kandidatenaufstellung als Gegenstand des materiellen Wahlprüfungsrechts in Betracht kommt.

Es existieren verschiedene einzelfallbezogene Entscheidungen unterschiedlicher Gerichte zur Auslegung des Kernbereichs der Verfahrensgrundsätze für die Kandidatenaufstellung sowie die Einhaltung der Grenze des Ermessens durch die Parteien im jeweiligen Fall, welche beispielhaft und im Überblick in der Anlage aufgeführt sind. Da auch die anderen Bundesländer vergleichbare Vorschriften in ihren Wahlgesetzen aufweisen, wurden in der anliegenden Übersicht ebenfalls die Entscheidungen der Gerichte anderer Länder einbezogen.

2. Zusammenfassung gerichtlicher Entscheidungen

Zusammengefasst urteilen die Gerichte in ihren Entscheidungen zu einzelnen Teilen der Aufstellungsversammlung insbesondere wie folgt:

a) Einladung zur Bewerberaufstellung

Die Einladung zur Bewerberaufstellungsversammlung muss eindeutig erkennen lassen, wer einlädt und für wen Bewerber zu welcher bevorstehenden Wahl aufgestellt werden sollen. Es dürfen keine irreführenden Angaben enthalten sein.

b) Satzungsverstöße

Verstöße gegen die Satzung der Partei bei der Kandidatenaufstellung sind wahlrechtlich unerheblich. Sie sind für die Wahl nur dann von Bedeutung, wenn damit auch ein Verstoß gegen elementare Voraussetzungen einer demokratischen Wahl verbunden ist.

c) Redezeitbeschränkung

Die Redezeitbeschränkung (nur) eines Kandidaten verstößt gegen die Verfahrensgrundsätze einer demokratischen Wahl.

d) geheime Abstimmung

aa) Anzahl der Abstimmenden

Zur geheimen Abstimmung ist die Abstimmung von mindestens drei Personen erforderlich.

bb) Wahlkabinen etc.

Wahlkabinen, Wahlzellen oder Wahlurnen sind grundsätzlich nicht notwendig, das heißt, die Verpflichtung zur Nutzung von besonderen Schutzvorkehrungen besteht nicht, sofern die geheime Abstimmung anderweitig gesichert werden kann.

Das Verwenden einer durchsichtigen Wahlurne wird als unzulässig angesehen.

cc) Stimmzettel

Eine geheime Abstimmung verlangt die schriftliche Abstimmung mit Stimmzetteln. Diese können auch leer sein; ein handschriftliches Ausfüllen der Stimmzettel verstößt nicht gegen die geheime Wahl. Allerdings müssen die Stimmzettel verdeckt gekennzeichnet werden.

Das Wahlverhalten darf nicht durch Identifizierung der Schrift auf den Stimmzetteln rekonstruierbar sein (z. B. indem der Versammlungsleiter sowohl über die handschriftlich ausgefüllten Stimmzettel als auch über die Anwesenheitsliste mit den Unterschriften der Abstimmenden verfügt).

dd) Stimmabgabe

Die gerichtlichen Entscheidungen in Bezug auf eine geheime Stimmabgabe sind z. T. uneinheitlich. Einige Gerichte (z. B. VG Magdeburg, AZ: 9 A 723/15 MD) bejahen einen Verstoß gegen den Grundsatz der geheimen Abstimmung bereits dann, wenn nach den tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten und der konkreten Durchführung der Abstimmung eine unbeobachtete Stimmabgabe objektiv nicht gewährleistet war. Die Abstimmenden dürfen danach nicht so eng nebeneinander sitzen, dass sie sich beobachten könnten. In das Belieben des Einzelnen gestellte Vorkehrungen (z.B. sich wegsetzen, Abdecken des Stimmzettels mit der Hand oder dem Arm) werden nicht als ausreichend angesehen. Vielmehr obliege es der Versammlungsleitung, objektiv betrachtet räumliche Verhältnisse zu schaffen und bei der Abstimmung dafür zu sorgen, dass es nicht zu Einsichtnahmen durch andere Abstimmende kommen kann.

Andere Gerichte sehen einen Verstoß gegen den Grundsatz der geheimen Wahl erst dann als gegeben an, wenn belegt ist, dass es tatsächlich zu Einsichtnahmen gekommen ist. Nach dieser Ansicht folgt aus einem nahen Beieinandersitzen noch nicht, dass eine verdeckte Stimmabgabe (z.B. durch eine entsprechende Körperhaltung) unmöglich gewesen wäre.

e) Niederschrift

Die Niederschrift über die Aufstellungsversammlung muss den gesetzlichen Vorgaben entsprechen (insbesondere eidesstattliche Versicherung der geheimen Abstimmung nach demokratischen Grundsätzen durch die geforderten Unterschriften).

3. Abschließende Empfehlungen

Die Entscheidungen machen deutlich, dass alle Gerichte grundsätzlich die gleichen Anforderungen an die Aufstellung der Kandidaten stellen. Lediglich die Auslegung des Begriffes der geheimen Abstimmung erfolgt unterschiedlich weit. Es wird empfohlen, hier der engeren Rechtsprechung zu folgen. Zum einen wird diese, soweit ersichtlich, im Land Sachsen-Anhalt vertreten, zum anderen erfüllen die Parteien damit in jedem Fall die gerichtlichen Anforderungen.

Maßstab der geheimen Abstimmung ist nach dieser engeren Rechtsprechung nicht das subjektive Bedürfnis nach einer geheimen Abstimmung, sondern ob sich der Abstimmende bei objektiver Betrachtung der Umstände hat unbeobachtet fühlen können, wobei die daran zu stellenden Anforderungen allerdings auch nach der enger gefassten Rechtsprechung nicht zu überspannen sind. In den Blick zu nehmen sind dabei zuvorderst die näheren Umstände des Einzelfalls, insbesondere die örtlichen Verhältnisse während der Abstimmung und das Abstimmungsverfahren.

Die enger gefasste Rechtsprechung führt zur Örtlichkeit aus:

- Die Abstimmenden dürfen nicht so derart eng nebeneinander sitzen, dass sie nicht unbeobachtet sind.
- Es ist nicht notwendigerweise eine Wahlkabine aufzustellen, wenn es auch nach den örtlichen Verhältnissen möglich ist, andere, eine geheime Stimmabgabe ermöglichende, Plätze einzunehmen.
- Die Parteien (und Wählergruppen) haben durch förmliche Vorkehrungen sicherzustellen, dass jedes stimmberechtigte Mitglied der Versammlung unbeobachtet von anderen Teilnehmern und Dritten seine Stimme abgeben kann. Ebenso ist sicherzustellen, dass das Abstimmungsverhalten auch nach der Stimmabgabe geheim bleibt, insbesondere nicht durch Identifizierbarkeit der Schrift auf Stimmzetteln rekonstruiert werden kann.

Darüber hinaus haben die Gerichte zum Abstimmungsverfahren festgestellt:

- Allein aus der Verwendung leerer, nicht vorgefertigter Stimmzettel für die Abstimmung über die Wahlbewerber auf der Vorschlagsliste ergibt sich kein Verstoß gegen den Grundsatz der geheimen Abstimmung.
- Die handschriftliche Kennzeichnung der Stimmzettel verstößt nicht gegen das Gebot des Wahlheimnisses, auch wenn die Abstimmenden unterschiedliche Stiftarten nutzen.

Die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben, insbesondere die Sicherung des Geheimhaltungsgebotes für die Abstimmung bei der Aufstellung der Bewerber, fordert von den Parteien und Wählergruppen selbst eine technische Gestaltung des Abstimmungsvorganges, die es unmöglich macht, die Entscheidung eines Abstimmenden zu erkennen oder zu rekonstruieren.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass es keine auf jeden Einzelfall zutreffenden Aussagen oder Maßgaben geben kann. Dafür sind die Aufstellungsverfahren bei den einzelnen Wahlen viel zu unterschiedlich und daher auch in die Verantwortung der jeweiligen Partei gelegt.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'Dieckmann'.

Dieckmann