



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

WD 1-1/52-1611

14. Februar 2011

„Überprüfung von Wahlrechtsbestimmungen“

A. Auftrag

Im Hinblick insbesondere auf die Bestimmung des § 37 Abs. 3 Landeswahlgesetz, die sich im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Landtagswahl als zu zeitaufwändig und umständlich erwiesen habe, bittet die SPD-Fraktion um Prüfung, ob das dort geregelte Verfahren vereinfacht werden könnte. Geprüft werden solle vor allem, ob die Wahl der Vertreter der Vertreterversammlung, die nach den gesetzlichen Bestimmungen bislang einzeln und in geheimer Abstimmung zu erfolgen habe, derart vereinfacht werden könnte, dass künftig das Prinzip der Mehrheitswahl zur Anwendung käme. Auch sollen nach Möglichkeit weitere in Betracht kommende Vereinfachungen für das Verfahren der Bewerberaufstellung aufgezeigt werden.

B. Stellungnahme

Ausgangspunkt der Prüfung ist zunächst die Darstellung der in § 37 Landeswahlgesetz (LWahlG)¹ geregelten Voraussetzungen für die Bewerberaufstellung (unter I). Die hierfür zu beachtenden verfassungsrechtlichen Vorgaben werden im Anschluss erläutert (unter II.). Auf dieser Grundlage kann sodann der Frage nachgegangen werden, ob und inwiefern insbesondere die Grundsätze der geheimen Wahl und der Einzelwahl modifiziert werden können, um den geltend gemachten Aspekten der Verfahrensökonomie angemessen Rechnung zu tragen.

I. Verfahren der Bewerberaufstellung nach § 37 Abs. 1 bis 3 LWahlG

1. Vorbemerkung

Der Landesgesetzgeber hat den politischen Parteien und Wählervereinigungen im Rahmen der Wahlvorbereitung die Aufgabe übertragen, Kandidatenvorschläge aufzustellen (vgl. § 33

¹ In der Fassung vom 24. November 2004 (GVBl. S. 520), BS 1110-1

LWahlG). Parteien und Wählervereinigungen sind daher berechtigt, Wahlkreisvorschläge sowie Bezirks- oder Landeslisten einzureichen. Als sog. Wahlvorschlagsträger sind sie für die Erfüllung der Voraussetzungen, die für eine form- und fristgerechte Einreichung des Wahlvorschlags notwendig sind, verantwortlich. Eine wesentliche Bedingung für die Zulassung des eingereichten Wahlvorschlags ist die korrekte Durchführung des Aufstellungsverfahrens zur Wahl der Bewerber. Die Voraussetzungen hierfür sind hinsichtlich der Wahlkreisvorschläge² in § 37 Abs. 1 bis 3 LWahlG konkretisiert. Diese sind im Folgenden näher darzustellen.

2. Bewerberaufstellung in einer Mitglieder- oder Vertreterversammlung

Bewerberinnen und Bewerber, Ersatzbewerberinnen und Ersatzbewerber (im Folgenden einheitlich: Bewerber) sowie Nachfolgerinnen und Nachfolger können nur benannt werden, wenn sie entweder in einer Mitgliederversammlung oder einer allgemeinen oder besonderen Vertreterversammlung hierzu gewählt worden sind (§ 37 Abs. 1 Satz 1 und 2 LWahlG). Die jeweiligen Versammlungen unterscheiden sich bestimmungsgemäß dabei wie folgt:

Die Mitgliederversammlung zur Wahl eines Wahlkreisbewerbers besteht aus den - im Zeitpunkt ihres Zusammentritts im Wahlkreis - zum Landtag stimmberechtigten Mitgliedern der Partei oder Wählervereinigung (§ 37 Abs. 1 Satz 3 LWahlG).

Die besondere Vertreterversammlung ist nach § 37 Abs. 1 Satz 4 LWahlG eine Versammlung der von der Mitgliederversammlung aus ihrer Mitte gewählten Vertreter; sie hat die ausschließliche Aufgabe, die Bewerber für die anstehende Landtagswahl aufzustellen.³

Die allgemeine Vertreterversammlung ist eine nach der Satzung der Partei oder Wählervereinigung allgemein für Wahlen von einer Mitgliederversammlung aus ihrer Mitte bestellte Versammlung (§ 37 Abs. 1 Satz 4 LWahlG). Der allgemeinen Vertreterversammlung obliegt danach satzungsgemäß die Aufgabe der Aufstellung von Bewerbern für (öffentliche) Wahlen.⁴

² Für die Aufstellung der Bewerber und Nachfolger einer Landes- oder Bezirksliste gelten die Absätze 1, 3, 4 und 5 Satz 1 bis 3 entsprechend mit der Maßgabe, dass Absatz 3 Satz 1 auch für die Festlegung der Reihenfolge der Bewerber und ihrer Nachfolger Anwendung findet (§ 37 Abs. 6 Satz 1 Halbsatz 1 LWahlG).

³ Vgl. *Schreiber*, Kommentar zum Bundeswahlgesetz (BWahlG), 8. Aufl. (2009), § 21, Rn. 16, *Danzer*, in: *Danzer/Höhlein/Oster/Stubenrauch*, Wahlrecht Rheinland-Pfalz, Band 2 (Stand: 10. Lieferung), § 37, Rn. 9

⁴ *Schreiber*, a.a.O., § 21, Rn. 18; *Danzer*, a.a.O., § 37, Rn. 9

In welcher dieser beiden Formen der Vertreterversammlung die Bewerber aufgestellt werden, bestimmt die jeweilige Satzung der Partei (vgl. § 6 Parteiengesetz - PartG -) oder Wählervereinigung. Nachdem die Vertreter der besonderen oder allgemeinen Vertreterversammlung aus der Mitte der Mitgliederversammlung gewählt worden sind, stellen diese wiederum die Bewerber für den jeweiligen Wahlkreis beziehungsweise die Bezirks- oder Landesliste auf.

Das hier gegenständliche Wahlverfahren der Vertreter für die Vertreterversammlung ist näher in den Bestimmungen des § 37 Abs. 3 LWahlG ausgestaltet.

3. Grundsatz der geheimen und der Einzelwahl nach § 37 Abs. 3 LWahlG

§ 37 Abs. 3 LWahlG beinhaltet die wesentlichen Elemente des Aufstellungsverfahrens. Danach sind sowohl die Vertreter für die Vertreterversammlung als auch die Bewerber selbst einzeln und in geheimer Abstimmung zu wählen (§ 37 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 LWahlG). Gesetzlich vorgegeben ist damit der Grundsatz der geheimen und der Einzelwahl, und zwar sowohl für die (direkte) Wahl der Bewerber als auch für die hier relevante Delegiertenwahl. Ob und in welchem Umfang diese Grundsätze etwa aus verfahrensökonomischen Gründen modifiziert werden können, ist eine Frage der verfassungsrechtlichen Bedingungen, auf die im folgenden Abschnitt näher einzugehen ist.

II. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die parteiinterne Kandidatenaufstellung

Die parteiinterne Kandidatenaufstellung gehört zu den wichtigsten und bedeutsamsten Aufgaben der Parteiwillensbildung.⁵ Sie ist ein wesentlicher Teil der verfassungsrechtlichen Funktion der politischen Parteien nach Art. 21 Abs. 1 GG i.V.m. § 1 Abs. 2 PartG.⁶ Materiell ist sie dabei ein entscheidender und zentraler Vorgang im Rahmen des staatlich geordneten einheitlichen Wahlrechts und Wahlverfahrens⁷ (vgl. Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3, 28 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 79 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1, 80 LV). Als gleichzeitige Angelegenheit der inneren Ordnung muss die Kandidatenaufstellung zudem gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG den Grundsätzen innerparteilicher Demokratie entsprechen und unterliegt, wie es in § 17 Abs. 1 Satz 1 PartG zum Ausdruck kommt, neben den gesetzlichen Regelungen auch dem parteiinternen Satzungsrecht.⁸

⁵ *Schreiber*, a.a.O., § 21, Rn. 5

⁶ *Henke*, DVBl. 1979, 369, 372; *Schreiber*, a.a.O.; Rn. 5; vgl. auch SächsVerfGH, LKV 2006, 270, 270

⁷ *Schreiber*, a.a.O., § 21, Rn. 5; *Glauben*, in: BK, Art. 41, Rn. 53 (Drittbearbeitung 2008)

⁸ *Schreiber*, a.a.O., § 21, Rn. 38 ff.

Das Recht der Parteien, an der Aufstellung der Kandidaten im Rahmen der nichtamtlichen Wahlvorbereitung mitwirken zu können, ist folglich integraler Bestandteil des parlamentarischen Wahlrechts und Wahlverfahrens⁹. Dies rechtfertigt es, neben dem Gebot innerparteilicher Demokratie die Geltung weiterer verfassungsrechtliche Vorgaben, namentlich die für das staatliche Wahlverfahren maßgeblichen Grundsätze in Betracht zu ziehen.

1. Parteien als Teil der staatlichen Wahlvorbereitung

Durch die Nominierung der Wahlbewerber schaffen die Parteien eine notwendige und zentrale Voraussetzung für die Durchführung der Wahl, die das aktive und passive Wahlrecht unmittelbar berührt.¹⁰ Die Aufstellung der Wahlkandidaten bildet, wie es das Bundesverfassungsgericht formuliert hat, dabei die Nahtstelle zwischen den von den Parteien weitgehend autonom zu gestaltenden Angelegenheiten ihrer inneren Ordnung und dem auf die Staatsbürger bezogenen Wahlrecht.¹¹ Im Hinblick auf diese Nahtstelle zwischen parteiinternen Angelegenheiten und staatlicher Wahlvorbereitung hat das Bundesverfassungsgericht für die Frage der wahlrechtlichen - und insoweit verfassungsrechtlichen - Bedeutung der jeweiligen Vorschrift differenziert: So sei (nur) die Beachtung einzelner im (Bundes-)Wahlgesetz enthaltener Vorschriften¹² wahlrechtlich erheblich, nicht aber die Einhaltung der daneben nur nach der Parteisatzung für die Kandidatenaufstellung geltenden Bestimmungen.¹³ Maßgeblich seien danach allein die den Parteien vom (Bundes-)Wahlgesetz abverlangten Mindestregeln einer demokratischen Kandidatenaufstellung.¹⁴

Hinsichtlich der in den §§ 21 Abs. 1, 27 Abs. 5 Bundeswahlgesetz (BWahlG) für die Aufstellung der Wahlkandidaten geregelten Anforderungen hat das Bundesverfassungsgericht die Bedeutung des dort im Normtext enthaltenen Begriffs der „Wahl“ hervorgehoben: Die Kandidaten würden danach in einer Mitglieder- oder Vertreterversammlung „gewählt“, die Vertreterversammlung sei eine Versammlung der von einer Mitgliederversammlung aus ihrer Mitte „gewählten“ Mitglieder. Auch wenn die Vorschrift des § 21 Abs. 3 BWahlG in Anknüpfung an § 17 PartG ausdrücklich zwar nur eine „geheime Abstimmung“ fordere, ergebe sich doch aus der Funktion der wahlrechtlichen Regelung in den §§ 21, 27 BWahlG, dass § 21 Abs. 1 BWahlG mit der Anforderung einer „Wahl“ nicht allein die geheime Abstimmung verlange, sondern weiter die „Einhaltung eines Kernbestands an Verfahrensgrundsätzen, ohne

⁹ Schreiber, a.a.O., § 21, Rn. 7

¹⁰ Schreiber, a.a.O., § 21. Rn. 1; BVerfGE 89, 243, 250

¹¹ BVerfGE 89, 243, 252; ebenso SächsVerfGH, LKV 2006, 270, 270

¹² Im zugrundeliegenden Fall (Wahlprüfungsbeschwerde): §§ 21 Abs. 1 bis 4 und 6, 27 BWahlG

¹³ BVerfGE 89, 243, 252; *Glauben*, a.a.O., Art. 41, Rn. 62

¹⁴ BVerfGE 89, 243, 253

den ein Kandidatenvorschlag schlechterdings nicht Grundlage eines demokratischen Wahlvorgangs sein könne“.¹⁵ Hieraus hat das Bundesverfassungsgericht gefolgert, dass dann, wenn die Parteien bei der Wahl der Vertreterversammlung oder der Wahlkreis- und Listenkandidaten diese - elementaren - Regeln nicht einhielten, dies die Gefahr der Verfälschung des demokratischen Charakters der Wahl bereits in ihrer Grundlage begründe.¹⁶

Verstöße gegen Regeln, die nach diesem Maßstab nicht „elementar“ seien, berührten die Voraussetzungen einer „Wahl“ nach § 21 Abs. 1 BWahlG hingegen nicht und schieden folglich schon von vornherein als Wahlfehler aus.¹⁷ Eine enge und strikte Begrenzung der Erheblichkeit von Wahlfehlern, die Dritte - hier: die Parteien als autonome Wahlvorschlagsträger - verwirklichen könnten, sei geboten und rechtfertige sich daraus, dass die einmal durch Wahl hervorgebrachten Volksvertretungen wegen der diesen zukommenden Funktionen größtmöglichen Bestandsschutz verlangten.¹⁸

Hierauf folgend hat der Sächsische Verfassungsgerichtshof festgestellt, dass an das Verfahren der parteiinternen Kandidatenaufstellung nicht jene Maßstäbe angelegt werden könnten, die von Verfassungen wegen an den staatlichen Wahlakt zu stellen seien.¹⁹ Die Bildung der Landesliste sei der inneren Ordnung der Partei zuzurechnen, so dass es grundsätzlich deren autonomer Entscheidung unterliege, wie sie das Verfahren der Kandidatenaufstellung für staatliche Wahlen konkret ausforme.²⁰ Innerhalb der durch Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG gezogenen Grenzen müsse den Parteien deswegen bei der Gestaltung des Aufstellungsverfahrens ein „eigenverantwortlich auszufüllender Freiraum“ verbleiben, der sie vor unverhältnismäßiger staatlicher Einflussnahme auf den Ablauf innerparteilicher Willensbildungsprozesse bewahre.²¹ Dies schließe aber ein, dass die für das staatliche Wahlverfahren maßgeblichen Gebote der Freiheit und Gleichheit der Wahl „in ihrem Kerngehalt“ auch auf das Verfahren zur Aufstellung der Landesliste einwirkten.²² Solange diese elementaren Standards nicht unterschritten würden, gebühre der verfassungsrechtlich gewährleisteten Parteienautonomie selbst dann der Vorrang vor konkurrierenden verfassungsrechtlichen Prinzipien des staatlichen Wahlverfahrens, wenn der Übergangsbereich vom rein innerparteilichen in den staatlichen Bereich betroffen sei.²³

¹⁵ BVerfGE 89, 243, 252

¹⁶ BVerfGE 89, 243, 252

¹⁷ BVerfGE 89, 243, 253

¹⁸ BVerfGE 89, 243, 253

¹⁹ SächsVerfGH, LKV 2006, 270, 270

²⁰ SächsVerfGH, LKV 2006, 270, 270

²¹ SächsVerfGH, LKV 2006, 270, 270

²² SächsVerfGH, LKV 2006, 270, 270

²³ SächsVerfGH, LKV 2006, 270, 270

Dies bedeutet jedoch nicht, worauf hier nur klarstellend hingewiesen werden soll, dass die gesetzliche Maßgaben (hier: die des § 37 Abs. 3 Satz 1 LWahlG) durch parteiautonomes Satzungsrechts außer Kraft oder verdrängt werden könnte

Unter Berücksichtigung vorgenannter Maßstäbe ergibt sich für die hier zu prüfende Frage in Betracht kommender Änderungsmöglichkeiten hinsichtlich der Grundsätze der geheimen und der Einzelwahl in § 37 Abs. 3 Satz 1 LWahlG Folgendes:

2. Geheime Wahl

a) Nach § 37 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 LWahlG werden die Vertreter für die Vertreterversammlungen in geheimer Abstimmung gewählt. Hierbei handelt es sich aber nicht nur um eine bloße Ordnungsvorschrift, sondern anerkanntermaßen um eine „Kernregelung“ des demokratischen Wahlrechts (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) und der innerparteilichen Demokratie (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG).²⁴ Die geheime Wahl gewährleistet den Mitgliedern der Parteien, sich frei und von Dritten unbeeinflusst für Kandidaten zu entscheiden. Auf eine geheime Abstimmung wird deswegen nicht verzichtet werden können.²⁵

Auch wenn die geheime Wahl als solche mithin nicht zur Disposition des Gesetzgebers steht, soll nachfolgend noch auf einige Besonderheiten hingewiesen werden.

b) Zunächst gelten für das in § 37 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 LWahlG geregelte Erfordernis der geheimen Stimmabgabe nicht die bei staatlichen Wahlen zwingend vorgeschriebenen Schutzvorkehrungen: Die geheime Stimmabgabe hat zwar auch hier durch schriftliche Abstimmung der Wahlberechtigten mit Stimmzetteln zu erfolgen; der Grundsatz der geheimen Wahl gebietet indes nicht, dass die Stimmabgabe unter Aufsicht öffentlicher Organe erfolgt.²⁶ Auch werden die bei staatlichen Wahlen zur Sicherung des Wahlgeheimnisses zwingend vorgeschriebenen besonderen Schutzvorrichtungen (z.B. Wahlkabinen und Wahlurnen) hier für nicht erforderlich gehalten.²⁷ Für die geheime Stimmabgabe soll es in der Regel genügen, dass der Stimmzettel verdeckt gekennzeichnet und ohne Einsichtnahme anderer abgegeben werden kann.²⁸ Maßgeblich sei, dass die Stimmberechtigten ohne unzumutbaren Aufwand ihren Stimmzettel gegen Einblicke anderer abschirmen könnten.²⁹

²⁴ *Schreiber*, a.a.O., § 21, Rn. 26; *Danzer*, a.a.O., § 37, Rn. 20

²⁵ *Schreiber*, a.a.O., § 21, Rn. 20; *Danzer*, a.a.O., § 37, Rn. 20

²⁶ Vgl. *Schreiber*, a.a.O., § 21, Rn. 27

²⁷ *Schreiber*, a.a.O., § 21, Rn. 27

²⁸ *Schreiber*, a.a.O., § 21, Rn. 27

²⁹ OVG Rh-Pf, AS 20, 204, 209; *Danzer*, a.a.O., § 37, Rn. 20

c) Form und Gestaltung der Stimmzettel selbst unterliegen ebenfalls grundsätzlich der Disposition der Parteien, so dass auch andere Stimmabgabemodalitäten vorgesehen werden können. Soweit Parteien zur Vereinfachung und Beschleunigung des Wahlablaufs bei der Wahlbewerberaufstellung elektronische Abstimmungssysteme (sog. Televoting) einsetzen, wird im rechtswissenschaftlichen Schrifttum problematisiert, ob es hierfür - neben den parteiinternen Regelungen (Satzungsrecht) - zusätzlich einer formell-wahlgesetzlichen Grundlage bedarf.³⁰ Im Hinblick auf die auch bei der Kandidatenaufstellung Geltung beanspruchenden Wahlrechtsprinzipien (vgl. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) - insbesondere der geheimen Wahl als elementarem Grundprinzip der demokratischen Wahl - werden normative Regelungen über die Verwendung und den Einsatz derartiger Geräte teilweise für erforderlich gehalten.³¹ Um hier etwaige Risiken auszuschließen, hatte sich der Bundeswahlleiter im Rahmen der Bundestagswahl 2005 an die politischen Parteien gewandt und angeregt, auf die Verwendung elektronischer Abstimmungsgeräte bis zu einer Regelung durch den Gesetzgeber zu verzichten.³²

Nach der rheinland-pfälzischen Bestimmung in § 19 Abs. 3 Satz 1 LWahlG können zur Abgabe und Zählung der Stimmen an Stelle von Stimmzetteln und Wahlurnen auch Wahlgeräte eingesetzt werden, soweit für diese eine Bauartzulassung erteilt sowie ihre Verwendung angezeigt und nicht eingeschränkt oder untersagt worden ist. Ergänzend ist in § 19 Abs. 3 LWahlG bestimmt, dass die Wahlgeräte die Geheimhaltung der Stimmabgabe gewährleisten müssen.

Auch wenn die Verwendung elektronischer Wahlgeräte damit formell-gesetzlich grundsätzlich zugelassen ist, ist zu beachten, dass das Bundesverfassungsgericht die Bundeswahlgeräteverordnung - mangels Sicherstellung einer dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl

³⁰ So *Schreiber*, a.a.O., § 21, Rn. 27

³¹ *Schreiber*, a.a.O., § 21, Rn. 27; LG Berlin, Urteil vom 5. April 2004 - 3 O 103/04 -; Wahlprüfungsentscheidung des Deutschen Bundestags zur Europawahl, BT-Drucks. 15/4750, S. 67 ff.

³² Schreiben vom 15. März 2005, zitiert nach: *Schreiber*, a.a.O., § 21, Rn. 27; vgl. aus den Wahlordnungen der Parteien z.B. § 3 Abs. 3 Satz 2 der Wahlordnung der SPD („Stimmzählgeräte sind zulässig.“) in der für den Bundesparteitag vom 14. bis 16. November 2005 vorliegenden Fassung mit dortiger Fußnote 110 („Auf Parteitag kann der Einsatz technischer Hilfsmittel [z.B. von Handsendern] zu einer spürbaren Beschleunigung der Wahlverfahren führen. Die Erfahrungen in mehreren Landesverbänden der SPD mit dieser Form elektronischer Stimmzählung sind durchweg positiv. Grundbedingung ist natürlich die technische Verlässlichkeit und Sicherheit der eingesetzten Abstimmungstechnik. Die Forderung des Bundeswahlleiters nach einer amtlichen Zertifizierung solcher Abstimmungsgeräte durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt und das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik wird nachdrücklich unterstützt. Die Zertifizierung solcher Geräte soll jedoch nicht zu einer formalen wahlrechtlichen Voraussetzung gemacht werden.“). Ergänzend zum Einsatz elektronisch gesteuerter Wahlgeräte bei der 14. Wahl zum Landtag Rheinland-Pfalz: *Sarcinelli*, Studie im Auftrag des rheinland-pfälzischen Ministeriums des Innern und für Sport, Landau (2001)

(Art. 38 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) entsprechenden Kontrolle - für partiell verfassungswidrig befunden hat.³³ Aus diesem Grund hat der Landeswahlleiter die Verwendung von Wahlgeräten nach Maßgabe der Landeswahlgeräteverordnung bis auf Weiteres untersagt.³⁴ Welche Schlüsse daraus im Kontext der parteiinternen Kandidatenaufstellung zu ziehen sind, ist offen. Ob die bundesverfassungsgerichtlichen Erwägungen ohne weiteres hierauf übertragen werden können, erscheint allerdings fraglich.

3. Grundsatz der Einzelwahl

Nach § 37 Abs. 3 Satz 1 LWahlG sind sowohl die Vertreter für die Vertreterversammlung als auch die Kandidaten sowie die Ersatzpersonen „einzeln“ zu wählen, wobei „verbundene Einzelwahlen“ ausdrücklich zulässig sind. Insoweit unterscheidet sich die Gesetzeslage in Rheinland-Pfalz von der im Bund, weil das Bundeswahlgesetz (vgl. § 21 Abs. 3) Einzelwahlen zumindest nicht ausdrücklich vorschreibt und demnach auch eine Gesamtwahl zulässt.

a) Nach der Gesetzesbegründung zu § 37 Abs. 3 Satz 1 LWahlG hat der Landesgesetzgeber mit dem normierten Grundsatz der Einzelwahl gewährleisten wollen, dass bei der Aufstellung von Bewerbern für Wahlen „Gegenvorschläge demokratischen und sonstigen wahlrechtlichen Grundsätzen entsprechend“ möglich sind.³⁵ Beispiele aus der Vergangenheit hätten gezeigt, dass bei der Bewerberaufstellung für verschiedene Wahlen Gegenvorschläge durch satzungsrechtliche Bestimmungen „abgeblockt“ worden seien, oder es sei den Versammlungsteilnehmern eine fertige Bewerberliste zur Abstimmung vorgelegt worden, ohne dass für die Stimmberechtigten die Möglichkeit bestanden hätte, dazu Änderungswünsche zu unterbreiten und damit eine Abstimmung über die einzelnen Bewerber und deren Reihenfolge herbeizuführen.³⁶ Vor diesem Hintergrund sehe sich der Landesgesetzgeber veranlasst, solchen Verstößen durch gesetzliche Regelungen entgegenzuwirken.³⁷ In § 37 Abs. 3 Satz 1 und § 37 Abs. 6 LWahlG werde deswegen bestimmt, dass Bewerber, Ersatzbewerber und Nachfolger sowie Vertreter für die Vertreterversammlung einzeln zu wählen sind. Bei der Wahl der Listenbewerber und ihrer Nachfolger solle dies auch hinsichtlich der Festlegung der Reihenfolge gelten.³⁸ Damit sei es grundsätzlich ausgeschlossen, dass bei diesen Wahlen über mehrere Personen und ggf. ihre Reihenfolge in einem Wahlgang im Ganzen nur mit „Ja“ oder „Nein“ abgestimmt werde.³⁹

³³ BVerfGE 123, 39 ff.

³⁴ Rundschreiben vom 9. März 2009 - 11 603.24 -, zitiert nach *Danzer*, a.a.O., § 19, Rn. 4 ff.

³⁵ LT-Drucks. 12/5377

³⁶ LT-Drucks. 12/5377, S. 8 unter Bezugnahmen auf das Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 4. Mai 1993 - HVerfG 3/92 - (NVwZ 1993, 1083 ff.) sowie das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 17. Dezember 1985 - 7 A 32/85 - (AS 20, 204 ff.)

³⁷ LT-Drucks. 12/5377, S. 8

³⁸ LT-Drucks. 12/5377, S. 8

³⁹ LT-Drucks. 12/5377, S. 8

b) Von diesen gesetzgeberischen Erwägungen ausgehend ist danach zu fragen, ob es sich bei dem normierten Grundsatz der Einzelwahl um eine im Sinne der aufgezeigten Rechtsprechung derart elementare Voraussetzung handelt, ohne die die Aufstellung der Kandidaten als Basis für einen demokratisch legitimierten Wahlvorgang schlechterdings nicht mehr in Betracht käme.

aa) In der Kommentierung zum rheinland-pfälzischen Wahlrecht wird hierzu lediglich festgestellt, die Einhaltung von Einzelwahlen sei für die Wahlvorschlagsträger als „Kernbestandteil des Aufstellungsverfahrens“ verpflichtend.⁴⁰ Dadurch werde sichergestellt, dass die Mitglieder der Partei oder Wählervereinigung von der zusätzlichen Möglichkeit, Kandidaten vorzuschlagen, für jeden Einzelfall Gebrauch machen könnten.⁴¹ Zum verfassungsrechtlichen Kontext der Einzelwahl finden sich indes keine näheren Ausführungen. Gegenüber dem Bundeswahlgesetz wird die rheinland-pfälzische Regelung insoweit lediglich als Erweiterung der innerparteilichen Demokratie bezeichnet, weil hierdurch die Rechte der Mitglieder eindeutig gestärkt würden.⁴²

bb) In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist entschieden, dass allein die jederzeitige Ausübung des Vorschlags- und Stimmrechts sichergestellt sein muss, um demokratischen Grundsätzen zu genügen. Ist dies der Fall, ist auch gegen eine Gesamtwahl aller Bewerber verfassungsrechtlich nichts einzuwenden.

In seinem Beschluss vom 20. Oktober 1993⁴³ hatte sich das Bundesverfassungsgericht unter anderem mit der Frage zu befassen, ob das praktizierte Verfahren einer Gesamtwahl sämtlicher Delegierter in einem einzigen Wahlgang zulässig sei. Hierzu stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Frage, ob die Gesamtwahl nach der von der Partei selbst gesetzten autonomen Ordnung (satzungsrechtlich) überhaupt zulässig gewesen sei, wahlrechtlich ohne Bedeutung sei; denn eine Gesamtwahl verstoße jedenfalls nicht gegen Verfahrensgrundsätze einer demokratischen Wahl, die für so elementar zu befinden seien, dass ein auf ihrer Grundlage zustande gekommener Wahlvorschlag schlechterdings nicht Gegenstand eines demokratischen Wahlvorgangs sein könne.⁴⁴

⁴⁰ Danzer, a.a.O., § 37, Rn. 17

⁴¹ Danzer, a.a.O., § 37, Rn. 22

⁴² Danzer, a.a.O., § 37, Rn. 23

⁴³ BVerfGE 89, 243 ff.

⁴⁴ BVerfGE 89, 243, 264

Unter Gesamtwahl versteht das Bundesverfassungsgericht dabei Wahlen, bei welcher verschiedene nach Mehrheitswahlrecht erfolgende Einzelwahlen für gleichrangige Funktionen in einem Wahlgang zusammengefasst werden.⁴⁵ Eine solche Wahl lasse - anders als die (strikte) Blockwahl - dem Wahlberechtigten das Recht, unter den Vorgeschlagenen in beliebiger Anzahl Namen zu streichen, so dass die freie Auswahlmöglichkeit unter den Bewerbern nicht beschnitten werde.⁴⁶ Minderheiten würden nicht mehr Rechte genommen, als es bei einer verfassungsrechtlich unbedenklichen Mehrheitswahl ohnehin der Fall wäre.⁴⁷ Einen darüber hinausgehenden Minderheitenschutz verlange das demokratische Prinzip jedenfalls unter dem insoweit allein maßgeblichen Gesichtspunkt der Einhaltung elementarer Verfahrensgrundsätze einer demokratischen Wahl nicht.⁴⁸

Eine solche Gesamtwahl beeinträchtigt - wie auch das Hamburgische Verfassungsgericht⁴⁹ und der Sächsische Verfassungsgerichtshof⁵⁰ festgestellt haben - nicht die Grundsätze der Freiheit, Gleichheit und (Erfolgs-)Chancengleichheit der Wahl. Beim Mehrheitswahlrecht handele es sich um ein urdemokratisches Prinzip, in dem es als systemgerecht anzuerkennen sei, wenn eine Mehrheit ohne Rücksicht auf die Minderheit bei Wahlen ausschließlich ihre Personalvorstellungen durchsetze.⁵¹ Wahlrechtswidrig, da undemokratisch, seien nur Wahlsysteme, die Minderheiten zusätzlich benachteiligen oder bestimmten Einzelbewerbern oder Gruppierungen einen Vorteil bei den Wahlchancen verschaffen würden.⁵²

Damit kann festgehalten werden: Als Mindestregel für ein demokratisches Kandidatenaufstellungsverfahren ist es nur erforderlich, dass jedem stimmberechtigten Mitglied neben seinem Stimmrecht ein Vorschlagsrecht zukommt. Dieses darf sich nicht auf ein nur formales Antragsrecht beschränken, sondern muss die Möglichkeit eröffnen, die Vorschläge ungehindert und mit jedenfalls abstrakter Erfolgsaussicht in dem Entscheidungsgremium zur Abstimmung zu stellen. Hiermit wäre es, wie es das Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz⁵³ hinsichtlich des Kommunalwahlgesetzes festgestellt hat, unvereinbar, wenn ein Personaltableau in Form einer fertigen, fest stehenden Liste zur Abstimmung vorgelegt würde, und zwar

⁴⁵ BVerfGE 89, 243, 264

⁴⁶ BVerfGE 89, 243, 264

⁴⁷ BVerfGE 89, 243, 264

⁴⁸ BVerfGE 89, 243, 264

⁴⁹ NVwZ 1993, 1083, 1085 unter Verweis auf BGH NJW 1989, 1212, 1213

⁵⁰ LKV 2006, 270, 271; der SächsVerfGH sieht selbst dann keine Beeinträchtigung des freien Vorschlagsrechts, wenn sich die „Änderungskandidaten“ erst nach der Bestätigung des „Gemeinsamen Wahlvorschlags“ vorstellen konnten und erst danach über ihre Aufnahme in die Liste abgestimmt wurde und wenn Streichungen und Hinzufügungen insgesamt nicht aufeinander abgestimmt werden konnten, kritisch hierzu: *Schreiber*, a.a.O., § 31, Rn. 28 mit Fn. 62

⁵¹ HbgVerfG, NVwZ 1993, 1083, 1085

⁵² HbgVerfG, NVwZ 1993, 1083, 1085

⁵³ OVG Rh-Pf, AS 20, 204, 208

ohne dass Änderungs- oder Alternativanträge - sei es zur Person oder zur Reihenfolge der Kandidaten - zur Diskussion und Abstimmung eingebracht werden könnten. In jeder Phase des Aufstellungsverfahrens muss folglich neben dem Stimmrecht ein freies Nominierungsrecht gewährleistet sein, um demokratischen Grundsätzen zu entsprechen. Ist dies aber der Fall, lässt sich gegen eine Gesamtwahl verfassungsrechtlich nichts einwenden.

Insoweit mag es - wie es in der zitierten Kommentierung zum rheinland-pfälzischen Wahlrecht ausgeführt wird - durchaus zutreffend sein, dass § 37 Abs. 3 Satz 1 LWahlG mit dem Grundsatz der Einzelwahl den Rechtskreis der Wahlberechtigten qualitativ erweitert,⁵⁴ weil das Vorschlags- und Stimmrecht auf Grund seiner einzelfallbezogenen Ausgestaltung für jeden Einzelfall auch ausgeübt werden muss. Dennoch bleibt es dabei, dass Einzelwahlen nach der aufgezeigten Rechtsprechung verfassungsrechtlich nicht verpflichtend sind, solange und soweit sichergestellt ist, dass das Vorschlags- und Stimmrecht für jeden einzelnen Kandidaten auch ausgeübt werden kann. Insoweit stünde es dem Gesetzgeber im Rahmen der aufgezeigten Grenzen des Verfassungsrechts frei, den gesetzlich verankerten Grundsatz der Einzelwahl zu streichen, was, wie bereits ausgeführt, der Rechtslage nach dem Bundeswahlgesetz entsprechen würde.

Möglicherweise könnte sich aber eine Änderung, wie sie nach dem Vorstehenden bedenkenfrei zulässig wäre, im Hinblick darauf als letztlich entbehrlich erweisen, weil „verbundene Einzelwahlen“ nach § 37 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 LWahlG ausdrücklich zulässig sind.

4. „Verbundene Einzelwahl“

Nach der Gesetzesbegründung soll es sich bei einer „verbundenen Einzelwahl“ um eine Wahl handeln, bei der „mehrere Personen in einem Wahlgang, aber jeweils einzeln“ gewählt werden.⁵⁵

In der Kommentarliteratur wird die „verbundene Einzelwahl“ als „organisatorische Verbindung von Einzelwahlen“ verstanden:⁵⁶ Da § 37 Abs. 6 Satz 1 LWahlG bei der Festlegung der Reihenfolge der Kandidaten auf die Regelung der (verbundenen) Einzelwahl (§ 37 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 LWahlG) verweise, sei sie lediglich die „organisatorische Zusammenfassung von Einzelwahlen über mehrere Listenplätze.“⁵⁷ In einem Wahlgang könnten die teilnehmenden Stimmberechtigten des Wahlvorschlagsträgers danach über mehrere Kandidaten und

⁵⁴ So *Danzer*, a.a.O., § 37, Rn. 23

⁵⁵ LT-Drucks. 12/5377, S. 8

⁵⁶ *Danzer*, a.a.O., § 37, Rn. 23

⁵⁷ *Danzer*, a.a.O., § 37, Rn. 23

den Listenplatz jeweils mit „Ja“ oder „Nein“ abstimmen.⁵⁸ Auch bei einer „verbundenen Einzelwahl“ stimme die Versammlung aber nicht über eine vorgegebene Liste ab, sondern wähle die - für bestimmte Listenplätze vorgeschlagenen - Bewerber in der Reihenfolge der für jeden Kandidaten erzielten Stimmen.⁵⁹ Im Fall der Stimmengleichheit von mindestens zwei Kandidaten sei zwischen diesen eine KampfAbstimmung durch die Versammlung erforderlich. Dem dabei unterlegenen Kandidaten werde der schlechtere Listenplatz zugewiesen, die übrigen schlossen sich jeweils nach ihrem Stimmergebnis an.⁶⁰

Ungeachtet - etwaiger - Unterschiede hinsichtlich der Bedeutung von „verbundenen Einzelwahl“, wie sie sich möglicherweise aus Gesetzesbegründung („Wahl mehrerer Personen in einem Wahlgang, aber jeweils einzeln“) und Kommentarliteratur („organisatorische Zusammenfassung von Einzelwahlen über mehrere Listenplätze“) ergeben könnten, dürfte fest stehen, dass auch eine „verbundene Einzelwahl“ immer eine Einzelwahl ist, und zwar gleichviel, ob sich die Verbindung auf die organisatorische Zusammenfassung mehrerer Einzelwahlen oder (zusätzlich auch) auf Listenplätze bezieht. Insoweit dürfte das Bedürfnis nach verfahrensökonomischer Straffung des in § 37 LWahlG geregelten Aufstellungsverfahrens auch im Hinblick auf die Möglichkeit von „verbundenen Einzelwahlen“ wohl nicht entfallen.

5. Ausnahme vom Grundsatz der Einzelwahl (§ 37 Abs. 3 Satz 2 LWahlG)

Eine (weitere) Ausnahme vom Prinzip der Einzelwahl enthält allerdings § 37 Abs. 3 Satz 2 LWahlG⁶¹ für den hier relevanten Fall der Wahl der Vertreter für die Vertreterversammlung. Danach kann die Versammlung über die Vertreter der Vertreterversammlung im Ganzen abstimmen, sofern keine Gegenkandidaturen vorliegen und die Versammlung mehrheitlich zustimmt.⁶² Die Abstimmung hierüber selbst muss nicht geheim sein.⁶³ Zu gewährleisten ist aber auch hier, dass die Mitglieder einzelne Kandidaten in beliebiger Anzahl streichen können, um die freie Auswahlmöglichkeit zwischen den Bewerbern sicherzustellen.⁶⁴ Jeder stimmberechtigten Person muss folglich das Recht eingeräumt werden, bei den Wahlen Kandidaten vorzuschlagen.⁶⁵

⁵⁸ Danzer, a.a.O., § 37, Rn. 23

⁵⁹ Danzer, a.a.O., § 37, Rn. 23

⁶⁰ Danzer, a.a.O., § 37, Rn. 23

⁶¹ Über die Verweisung des § 37 Abs. 6 LWahlG findet diese Bestimmung auch bei der Aufstellung einer Landes- oder Bezirksliste Anwendung.

⁶² Vgl. hierzu: Danzer, a.a.O., § 37, Rn. 24; LT-Drucks. 12/5377, S. 8 f.

⁶³ Danzer, a.a.O., § 37, Rn. 24

⁶⁴ Danzer, a.a.O., § 37, Rn. 24; vgl. auch LT-Drucks. 12/5377, S. 9

⁶⁵ LT-Drucks. 12/5377, S. 9

Ob diese Ausnahmebestimmung praktischen Bedürfnissen möglicherweise nicht (vollends) gerecht wird, kann von hier aus nicht beurteilt werden. Jedenfalls dürfte sie aber relativ weitgehend dem Anliegen der Auftraggeberin Rechnung tragen, was den angenommenen Änderungsbedarf möglicherweise relativieren könnte.

III. Zusammenfassung

Für die in § 37 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 LWahlG normierten Grundsätze der geheimen und der Einzelwahl ist im Hinblick auf in Betracht gezogene Änderungsmöglichkeiten zu differenzieren:

Bei der geheimen Wahl handelt es sich um eine „Kernregelung“ sowohl des demokratischen Wahlrechts (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) wie auch der innerparteilichen Demokratie (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG). Auf sie kann deswegen nicht verzichtet werden. Im Rahmen der parteiinternen Kandidatenaufstellung sind für eine geheime Stimmabgabe allerdings nicht die gleichen Schutzvorkehrungen erforderlich, wie sie bei staatlichen Wahlen zwingend vorgeschrieben sind.

Anders fällt die Beurteilung hingegen für das Prinzip der Einzelwahl aus. Dieses gehört nach der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte nicht zu den fundamental-verfassungsrechtlichen Regeln für ein demokratisches Kandidaten-Nominationsverfahren (Art. 20 Abs. 1, 21 Abs. 1 Satz 3 und 38 Abs. 1 Satz 1 GG). Diese verlangen insoweit nur, dass allen stimmberechtigten Mitgliedern für jede Position des Wahlvorschlags die uneingeschränkte Möglichkeit offen steht, eigene Personalvorschläge zu präsentieren, um durch personelle Alternativen und deren Diskussion eine Auswahl unter mehreren Bewerbern zu ermöglichen. In jeder Phase des Aufstellungsverfahrens muss folglich (nur) ein freies Nominierungsrecht gewährleistet sein. Ist dies sichergestellt, ist gegen eine Gesamtwahl aller Bewerber in einem Wahlakt nichts einzuwenden. Ob es hier allerdings entsprechender Änderungen im Landeswahlgesetz bedarf, müsste unter Einbeziehung von § 37 Abs. 3 Satz 2 LWahlG, der Ausnahmen vom Prinzip der Einzelwahl ausdrücklich zulässt, beurteilt werden.