

RA Thomas Hummel · Grünfinkenstr. 5 · 82194 Gröbenzell

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

80097 München

**Per Fax: 089 5597-3986**

**Kanzlei Gröbenzell**

Grünfinkenstr. 5

82194 Gröbenzell

Tel.: 08142 / 462 89 59

Fax: 08142 / 462 69 41

Mobil: 0178 / 929 78 29

E-Mail: [post@abamatus.de](mailto:post@abamatus.de)

[www.abamatus.de](http://www.abamatus.de)

➤ **Mein Zeichen: 252332**

04.12.2019

## **Popularklage** **Antrag auf einstweilige Anordnung**

der

**Piratenpartei Deutschland**

Landesverband Bayern

Schopenhauerstr. 71

80807 München

– Antragstellerin zu 1) –

und des

**Martin Kollien-Glaser**

Sudetenstr. 62

87600 Kaufbeuren

– Antragsteller zu 2) –

und des

**Michael Ceglar**

Piratenpartei Deutschland, Landesverband Bayern  
Schopenhauerstr. 71  
80807 München

– Antragsteller zu 3) –

Verfahrensbevollmächtigter aller Antragsteller: RA Thomas Hummel

gegen

Art. 28 Abs. 2 Satz 1, zweiter Halbsatz GLKrWG

wegen

Verletzung der Grundrechte aus

- Art. 14 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung
- Art. 118 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung

Ich zeige unter anwaltlicher Versicherung einer entsprechenden Bevollmächtigung die rechtliche Vertretung der Antragsteller an und beantrage:

**I. Art. 28 Abs. 2 Satz 1, zweiter Halbsatz GLKrWG verstößt gegen die Verfassung des Freistaates Bayern.**

**II. Der Vollzug von Art. 28 Abs. 2 Satz 1, zweiter Halbsatz GLKrWG wird im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs in der Hauptsache ausgesetzt.**

**III. Der Freistaat hat den Beschwerdeführern ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.**

## Begründung:

### I. Sachverhalt

In tatsächlicher Hinsicht ist Folgendes vorzutragen:

#### 1. Bayerisches Kommunalwahlrecht

Das bayerische Kommunalwahlrecht sieht für die Wahl der Gemeinderäte und der Kreistage eine Kombination aus Listen- und Personenwahlrecht vor.

##### a) Wahlvorschläge

Jeder Wahlvorschlagsträger kann maximal so viele Personen zur Wahl stellen wie Mandate zu vergeben sind (Art. 25 Abs. 2 Satz 1 GLKrWG). Dieser Wahlvorschlag kann vom Wähler durch ein einzelnes Kreuz zur Gänze angenommen werden (Art. 34 Nr. 3 Satz 1 GLKrWG).

##### b) Stimmvergabe

Jeder Wähler hat so viele Stimmen wie Mandate zu vergeben sind (Art. 34 Nr. 1 Satz 1 GLKrWG). Durch ein einzelnes Listenkreuz werden diese Stimmen auf alle Bewerber des Wahlvorschlags verteilt, bei mehrfacher Aufführung von Bewerbern erhalten diese eine entsprechende Zahl von Stimmen.

Der Wähler hat aber auch die Möglichkeit, seine Stimmen gezielt auf einzelne Bewerber zu vergeben („panaschieren“). Die Stimmen können sich so auch auf verschiedene Wahlvorschläge verteilen (Art. 34 Nr. 5 GLKrWG).

## c) Sitzzuteilung

Die für die Sitzzuteilung ausschlaggebende Stimmenzahl eines Wahlvorschlags ist die Summe der Stimmenzahlen aller Bewerber des Wahlvorschlags (Art. 35 Abs. 1 Satz 1 GLKrWG).

Ein Wähler, der seine Stimmen auf Bewerber verschiedener Wahlvorschläge verteilt, unterstützt damit diese Wahlvorschläge anteilsmäßig.

## 2. Unterschreiben von Wahlvorschlägen

### a) Unterzeichnung der Wahlvorschläge

Die Wahlvorschläge müssen von zehn Wahlberechtigten unterzeichnet werden (Art. 25 Abs. 1 Satz 1 GLKrWG).

### b) Zusätzliche Unterstützungsunterschriften

Im Weiteren sieht das Gesetz vor, dass nicht privilegierte („neue“) Wahlvorschläge Unterstützungsunterschriften benötigen, um zur Wahl zugelassen zu werden (Art. 27 GLKrWG)

Die Zahl der benötigten Unterschriften richtet sich nach der Zahl der Einwohner im jeweiligen Wahlgebiet.

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GLKrWG sieht hierzu vor:

Wahlberechtigte, die einen Wahlvorschlag unterstützen wollen, haben sich dazu in der Gemeinde, in der sie spätestens am letzten Tag der Eintragsfrist wahlberechtigt sind, in Unterstützungslisten einzutragen; ausgeschlossen sind sich bewerbende Personen und Ersatzleute von Wahlvorschlägen sowie Wahlberechtigte, die sich in eine andere Unterstützungsliste eingetragen oder einen Wahlvorschlag unterzeichnet haben.

Der zweite Halbsatz erlaubt es jedem Wahlberechtigten also nur, einen einzigen Wahlvorschlag durch Kandidatur, Unterzeichnung oder Unterstützungsunterschrift zu unterstützen. Eine Unterstützung mehrerer Wahlvorschläge nach Bruchteilen ist nicht möglich.

### c) Behandlung mehrfacher Unterschriften

Die Bekanntmachung Gemeinde- und Landkreiswahlbekanntmachung (GLKrWBek, Abschnitt 42.2, Satz 6) sieht vor:

Liegt ein Fall des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 vor, unterzeichnet also beispielsweise jemand Unterstützungslisten für Wahlvorschläge mehrerer Wahlvorschlagsträger, muss er sich für einen Wahlvorschlag entscheiden; tut er das nicht, wird sein Name in allen Unterstützungslisten gestrichen (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 3 Satz 5).

Das Unterschreiben mehrerer Wahlvorschläge stellt ggf. sogar eine strafbare Wahlfälschung gemäß § 107a i.V.m. § 108d Satz 1 und 2 StGB dar.

### 3. Leistung der Unterstützungsunterschriften

Die Unterstützungsunterschriften müssen bis zum 41. Tag vor der Wahl, 12:00 Uhr, geleistet sein, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GLKrWG. Über die Gültigkeit der Wahlvorschläge, also auch über das Vorliegen der benötigten Unterstützungsunterschriften, entscheidet der Wahlausschuss am 40. Tag vor der Wahl, Art. 32 Abs. 2 Satz 1 GLKrWG.

Der Wahlberechtigte kann somit seine Unterschrift aufgrund des Fristablaufs nicht auf einen anderen Wahlvorschlag übertragen, wenn der eigentlich unterstützte Wahlvorschlag die benötigte Unterschriftenzahl nicht erreicht hat.

Auch vor der Entscheidung des Wahlausschusses ist das Zurückziehen und Neuabgeben einer Unterstützungsunterschrift für einen anderen Wahlvorschlag nicht möglich, Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GLKrWG.

## 4. Auswirkung für Bewerber

Jeder Bewerber kann sich dabei nur auf einem Wahlvorschlag aufstellen lassen, Art. 25 Abs. 3 Satz 2 GLKrWG. Scheitert dieser eine Wahlvorschlag an der Unterschriftenhürde, hat dieser Bewerber faktisch keine Möglichkeit mehr, in das Gremium gewählt zu werden.

## 5. Kommunalwahl 2020

Durch Bekanntmachung des Staatsministeriums des Inneren vom 15.02.2019 im Bayerischen Ministerialblatt Nr. 85 vom 06.03.2019 und im Bayerischen Staatsanzeiger vom 01.03.2019 hat die Staatsregierung den Wahltag für die nächsten bayerischen Kommunalwahlen auf den 15.03.2020 festgelegt.

Die Wahlleiter haben damit frühestens am 17.12.2019 und spätestens am 09.01.2020 zur Einreichung von Wahlvorschlägen aufzufordern. Unmittelbar darauf können die Wahlvorschläge eingereicht und am Folgetag die Unterstützungsunterschriften geleistet werden.

## **II. Zulässigkeit**

Die Popularklage ist zulässig.

### 1. Antragsbefugnis

Die Popularklage kann durch jedermann erhoben werden.

a) Hierzu gehören neben natürlichen Personen jedenfalls auch rechtsfähige Vereinigungen wie die Antragstellerin zu 1). Eine Partei darf gemäß § 3 Satz 1 des Parteiengesetzes unter ihrem Namen klagen.

Gleich gilt nach Satz 2 auch für den Landesverband als Gebietsverband der höchsten Stufe. Die

Bundessatzung der Piratenpartei Deutschland sieht auch keine abweichende Regelung vor.

b) Die Antragsteller zu 2) und 3) sind als natürliche Personen ebenfalls klagebefugt.

## 2. Antragsgegenstand

Beim GLKrWG handelt es sich um eine Vorschrift des bayerischen Landesrechts.

Es besteht auch ein allgemeines Klarstellungsinteresse hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Normen. Diese sind geltendes bayerisches Landesrecht und werden von den zuständigen Wahlbehörden ohne Abstriche und auch ohne verfassungskonforme Reduktion angewandt.

## 3. Frist/Verwirkung

Die Popularklage ist unbefristet.

Soweit nach der Rechtsprechung eine Verwirkung des Klagerechts in Betracht kommt, ist dies hier offensichtlich nicht gegeben. Zwar besteht das Erfordernis der Beibringung von Unterstützungsunterschriften bereits seit den Kommunalwahlen im Jahr 1996.

a) Antragsteller zu 1)

Die Piratenpartei Deutschland besteht jedoch erst seit dem Jahr 2006. An bayerischen Kommunalwahlen hat sie erstmals im Jahr 2014 mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen. Hinzu kommt, dass im Jahr 2020 der Wahlantritt in zusätzlichen Gemeinden und Landkreisen geplant ist, sodass sich die Problematik der Unterstützungsunterschriften hier teilweise neu stellen wird.

b) Antragsteller zu 3)

Der Antragsteller zu 3) hat vor, zu den kommenden Kommunalwahlen im Landkreis Nürnberg auf dem Wahlvorschlag einer Wählergruppe anzutreten.

## c) Keine Verwirkung

Insoweit ist es – trotz des objektiv-rechtlichen Charakters der Popularklage – nicht vorwerfbar, dass eine Vorschrift erst dann angegriffen wird, wenn sie möglicherweise Bedeutung in eigenen Angelegenheiten entfaltet.

## 4. Keine Wiederholung

Es handelt sich auch um keine wiederholende Popularklage.

## a) Keine entgegenstehende Entscheidung

Soweit der Verfassungsgerichtshof die Zulässigkeit der Anforderung von Unterstützungsunterschriften im Grundsatz bestätigt hat, ist dies nicht Gegenstand der vorliegenden Popularklage.

Denn es geht hier nicht darum, das Unterschriftenerfordernis insgesamt in Frage zu stellen. Lediglich die durch die gesetzliche Regelung vorgesehene Einschränkung des Kreises der möglichen Unterzeichner wird vorliegende angegriffen.

Diese Regelung ist jedoch nur ein Detail der Gesamtregelung, da sie von vornherein nur einzelne Unterschriften betrifft. Durch die Nichtigerklärung dieser Einzelregelung stünde keineswegs die gesamte Vorschrift zur Disposition. Dem Gesetzgeber wäre es im Übrigen auch unbenommen, auf eine entsprechende Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs durch Änderungen gesetzeskorrigierend zu reagieren, bspw. die Zahl der benötigten Unterschriften zu überdenken.

## b) Wandlung der Rahmenumstände



Soweit der Verfassungsgerichtshof eine wiederholende Popularklage annimmt, ist diese trotzdem zulässig.

Es ist anerkannt, dass eine erneute verfassungsgerichtliche Entscheidung verlangt werden kann, wenn die Verfassungsmäßigkeit einer bestimmten Norm (oder einer inhaltlich identischen Parallel- oder Vorläufernorm) zwar bereits festgestellt wurde, sich aber die gesellschaftlichen Verhältnisse oder der Gesamtzusammenhang der Regelung innerhalb der Rechtslage gewandelt haben.

Dies ist hier der Fall. Denn mit der Neufassung des GLKrWG durch das Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften vom 31.07.2019 wurden zahlreiche Einzelschriften neu gefasst (vgl. Synopse auf den Internetseite des Bayerischen Landesamts für Statistik: [https://www.statistik.bayern.de/mam/wahlen/kommunalwahlen/glkrwg\\_synopse\\_20190801.pdf](https://www.statistik.bayern.de/mam/wahlen/kommunalwahlen/glkrwg_synopse_20190801.pdf)).

So ist bspw. mit der Aufhebung von Art. 26 GLKrWG die Möglichkeit der Listenverbindung weggefallen. Dies erschwert insbesondere kleineren Wahlvorschlagsträgern das Erringen von Mandaten und nimmt diesen eine Möglichkeit der Zusammenarbeit. Insoweit kann sich ab der kommenden Kommunalwahl ein zusätzliches berechtigtes Interesse daran ergeben, jedenfalls bei der Erringung der Unterstützungsunterschriften zusammenzuarbeiten.

## 5. Vertretungsmacht

Die Antragstellerin zu 1) hat eine satzungsgemäße Bevollmächtigung erteilt.

a) Gemäß § 9a Abs. 7 Satz 1 i.V.m. Satz 2 Nr. 2 der Satzung des Landesverbands Bayern der Piratenpartei Deutschland i.V.m. § 2 Unterpunkt 5 der Geschäftsordnung des Landesvorstands Bayern obliegt dem Landesvorsitzenden die Vertretung des Landesverbands nach außen.

Eine entsprechende Vollmacht des Landesvorsitzenden, der auch Antragsteller zu 2) ist, ist als Anlage beigefügt.

b) Soweit zweifelhaft sein sollte, ob diese Vertretung nach außen nicht nur die politische, sondern auch die rechtsgeschäftliche und gerichtliche Vertretung erfasst, wäre eine ordnungsgemäße Vertretung jedenfalls durch Bevollmächtigung seitens der Mehrheit der Landesvorstandsmitglieder

sichergestellt, § 11 Abs. 3 Satz 2 PartG i.V.m. § 26 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 BGB.

Der Landesvorstand besteht aus sechs Personen, darunter die Antragsteller zu 2) und 3). Die Mehrheit sind somit vier Mitglieder.

Eine entsprechender Zahl zusätzlicher Vollmachten ist ebenfalls als Anlage beigefügt.

### **III. Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 sowie Art. 118 Abs. 1 BV**

Die Popularklage ist begründet, da die angefochtene Rechtsvorschrift gegen die Grundrechte aus Art. 14 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 sowie aus Art. 118 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung verstößt.

#### 1. Schutzbereich

Die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV, die gemäß Art. 12 Abs. 1 BV auch für die Kommunalwahlen anwendbar sind, verbürgen – obgleich sie aus systematischen Gründen nicht im zweiten Hauptteil der Verfassung stehen – Grundrechte (u.a. Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 15.02.1961, Vf. 23-VII-60).

Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV garantiert sowohl das aktive als auch das passive Wahlrecht (Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 14, Rdnr. 3): Der Bürger hat ein Recht darauf, seine Stimme nach den genannten Wahlrechtsgrundsätzen abgeben zu können, sodass dieser der sich daraus ergebende Zählwert zukommt. Aber auch der Wahlvorschlagsträger bzw. die Bewerber haben das Recht, dass sie Mandate einnehmen können, die ihnen nach diesen Grundsätzen zustehen.

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs sind die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV auf die Ausübung des Wahlvorschlagsrechts durch Parteien und Wählergruppen sinngemäß anzuwenden (Urteil vom 18.07.1995, Az. Vf. 2-VII-95, Vf. 7-VII-95, Vf. 8-VII-95, Vf. 11-VII-95).

Der Grundsatz der gleichen Wahl stellt einen Anwendungsfall des allgemeine Gleichheitssatzes nach Art. 118 Abs. 1 BV dar. Er verbürgt das Recht jeder Partei und jeder Wählergruppe, in gleicher Weise wie die Mitbewerber Wahlvorschläge zu machen (Bayerischer

Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.05.1997, Az. Vf. 5-VII-96).

## 2. Stimmenverteilung, aber keine Unterschriftenverteilung

Das Wahlrecht erlaubt es allen Wahlberechtigten, mehreren oder gar allen Wahlvorschlägen Stimmen zu geben. Zugleich verbietet es die angefochtene Vorschrift, mehreren Wahlvorschlägen den Wahlantritt zu ermöglichen.

Wer bspw. in einem Gemeinderat mit zwölf Mitgliedern zwei Wahlvorschläge zur Hälfte wählen möchte, kann auf jedem dieser Wahlvorschläge sechs Stimmen auf die dortigen Bewerber verteilen.

## 3. Personalisierung im „verbesserten Verhältniswahlrecht“

Zu beachten ist auch die personalisierte Färbung der Wahl, die im dem Merkmal des „verbesserten Verhältniswahlrechts“ in seiner Ausprägung im Kommunalwahlrecht enthalten ist.

Ein Wahlberechtigter wählt damit nicht nur, wie oben dargelegt, Wahllisten in einem gewissen Verhältnis. Er vergibt seine Stimmen auch gezielt an einzelne Bewerber, die sich auch auf verschiedenen Wahlvorschlägen zur Wahl stellen können.

Gleichzeitig verbietet es das Wahlrecht aber dem Wähler, diesen Bewerber den gleichzeitigen Wahlantritt zu ermöglichen.

## 4. Panaschieren als Grundentscheidung des Wahlrechts

Zwar mag es so sein, dass die Wahlrechtsgrundsätze der Verfassung kein Wahlsystem vorschreiben, das das Panaschieren überhaupt zulässt. Eine derart getroffene Grundentscheidung des einfachen Rechts muss dann jedoch willkürfrei im gesamten materiellen Recht durchgehalten werden.

Wird von einmal getroffenen Regelungen an anderer Stelle ohne nachvollziehbaren Grund wieder

abgewichen, stellt dies einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz dar.

## 5. Ausschluss von Bewerbern und Ersatzbewerbern

Der Ausschluss von Bewerbern und Ersatzbewerbern ist ebenso verfassungswidrig.

a) Die Gemeinderäte und Kreistage sind keine Parlamente im eigentlichen Sinne. Sie stellen Verwaltungsorgane vor, die grundsätzlich kollegial und nicht konfrontativ unter einer strengen Trennung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition arbeiten. Eine Zusammenarbeit zwischen Mandatsträgern und Gruppierungen ist nicht nur möglich, sondern auch gewollt.

Das Gesetz verbietet es den Bewerbern aber, andere Wahlvorschläge im Vorfeld zu unterstützen und so diese Zusammenarbeit überhaupt erst zu ermöglichen.

b) Auch die Unterstützung der eigenen Liste ist den Bewerbern untersagt.

Dadurch wird Wahlkandidaten ihre Möglichkeit, durch die Unterstützung von Wahlvorschlägen einen vorgelagerten Teil ihres Wahlrechts wahrzunehmen, genommen. Dies diskriminiert Bewerber gegenüber anderen Wahlberechtigten.

Dass sie andererseits durch die Kandidatur als solche den Wahlvorschlag unterstützen mögen, ist kein adäquater Ersatz hierfür. Die Kandidatur wirkt sich – von der entfernten Möglichkeit, dass Bürger gerade wegen eines bestimmten Bewerbers einen Wahlvorschlag durch Unterschrift unterstützen – aber erst beim Wahlantritt bzw. bei der Stimmenauszählung aus.

Es handelt sich somit um ein Aliud zur Unterschriftsleistung. Dies könnte freilich dadurch kompensiert werden, dass die Zustimmung zur Aufnahme in den Wahlvorschlag (Art. 25 Abs. 3 Satz 4 GLKrWG) automatisch auch als Unterstützungserklärung gilt. Dies ist jedoch bislang nicht im Gesetz vorgesehen und auch nicht durch vertretbare Auslegung hineinzuzinterpretieren.

c) Dies wirkt sich auch in einer nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung verschiedener Wahlvorschläge aus.

Das Unterschriftenerfordernis soll, wie dargestellt, auch die Verankerung eines Wahlvorschlagsträgers in der Wahlbevölkerung sicherstellen.

Wird nun aber aus einem bestimmten Unterstützerkreis für einen Wahlvorschlag eine sehr kurze Liste aufgestellt, ermöglicht dies den zahlreichen nicht nominierten Unterstützer, die Unterschrift zu leisten. Finden sich dagegen viele Kandidaten, scheiden diese alle als Unterschreiber aus.

So können in einem kleineren Kreistag mit 50 Kreisräten (Art. 24 Abs. 2 Satz 1, erste Alternative LKrO) einerseits 50 Bewerber und bspw. 10 Ersatzbewerber aufgestellt werden. Eine volle Minimalliste unter dreifacher Nennung der Bewerber kann aber auch nur aus 17 Bewerbern bestehen. Im zweiten Falle stehen 43 zusätzliche Sympathisanten als Unterstützer zur Verfügung. Dies stellt bereits 12,6 % der 340 benötigten Unterschriften (Art. 27 Abs. 3 Nr. 2 a), erste Variante GLKrWG) dar.

Diese Ungleichbehandlung ist schon deswegen sachlich kaum zu begründen als die Kandidatur für eine Partei oder Wählergruppe eine sehr viel engere Bindung zeigt. Die Bewerber werden mit Namen und Adressen in den Wahlvorschlag aufgenommen, in der Presse und auch im Internet veröffentlicht. Dagegen ist die Leistung der Unterstützungsunterschrift eine relativ anonyme Handlung, die in eine nichtöffentliche Liste erfolgt.

## 6. Bürgermeister- und Landratswahl

Zudem ist für Wahlvorschläge als Bürgermeister bzw. Landrat dieselbe Zahl an Unterstützungsunterschriften notwendig.

Dies bedeutet aber, dass bei Wahlvorschlägen desselben Wahlvorschlagsträgers die (ggf. zahlreichen) Bewerber für das Kommunalparlament alle von der Unterschriftsleistung ausgeschlossen sind, sie aber für den Bürgermeister- bzw. Landratskandidaten ungehindert unterschreiben können.

Die Mobilisierung von Unterstützern für den Gemeinderat bzw. für den Kreistag muss damit in ungleich höherem Maße ausfallen.

## 7. Auswirkung auf Wahlvorschläge

Wahlvorschlagsträger werden auch dazu angehalten, die Zahl ihrer Bewerber wahlsystemwidrig zu minimieren.

Das Wahlrecht erlaubt, wie bereits ausgeführt, die Aufführung einzelner Bewerber auch doppelt oder dreifach. Auf diese Weise wird eine „Vorkumulierung“ erreicht, die dazu führt, dass die durch das Listenkreuz auf den Wahlvorschlag vergebenen Stimmen diesen Bewerbern auch doppelt bzw. dreifach zugute kommen.

Dies soll zum einen den Wahlvorschlagsträgern die Möglichkeit geben, für besonders wichtig erachtete Bewerber abzusichern, zum anderen aber auch kleinere politische Organisationen in die Lage versetzen, trotz mangelnden Personals eine volle Liste zur Wahl stellen zu können.

Dies korrespondiert jedoch mit verschiedenen Nachteilen:

- Die Auswahl der Wähler wird auf diese Weise verringert. Sie können dadurch innerhalb der Liste weniger Kandidaten gezielt wählen, ggf. ist die Auswahl sogar bis auf ein Drittel der Maximalzahl reduziert. Dies beeinträchtigt den persönlichen Einschlag des verbesserten Verhältniswahlrechts.
- Der Wahlvorschlag wird erfahrungsgemäß durch die Nominierung einer geringeren Zahl verschiedener Bewerber dementsprechend weniger Persönlichkeitsstimmen erringen. Denn jeder einzelne Kandidat bringt erfahrungsgemäß schon ein gewisses privates Umfeld (Bekanntenkreis, örtliche Bindung, Repräsentation von Vereinen und Initiativen etc.) mit sich. Aus diesem Umfeld stammen häufig rein auf die Person bezogene Stimmen, die sonst nicht auf den Wahlvorschlagsträger entfallen würden. Ein dreifach aufgeführter Kandidat hat demgemäß natürlich kein dreifaches Umfeld.
- Auf einen Wahlvorschlag können nur so viele Sitze entfallen wie dort Bewerber aufgeführt sind. Darüber hinaus gehende Sitzzuteilungsansprüche verfallen dagegen ersatzlos (Art. 35 Abs. 3 GLKrWG). Eine „zu kurze“ Liste wird somit die Kräfteverhältnisse im Kommunalparlament verschieben, da eine unter Umständen erhebliche Zahl von Stimmen keine Abbildung in der Sitzverteilung mehr erfährt. Der gleiche Zählwert der Wählerstimmen wird somit beeinträchtigt.

Es wird nicht verkannt, dass diese Nachteile in gewisser Weise wahlsystemimmanent sind. Es ist jedoch ein Unterschied, ob sich ein Wahlvorschlagsträger aus Notwendigkeit oder taktischer Überlegung für einen solchen Schritt entscheidet oder ob er durch die Gestaltung der

Wahlantrittsbestimmungen hierzu faktisch gezwungen wird.

Diese Problematik wäre zudem denkbar einfach durch die Streichung des hier angefochtenen Halbsatzes in der GLKrWG zu lösen.

Angesichts dessen muss davon ausgenommen werden, dass die Regelung einen Fremdkörper im Gesetz darstellt, der zu einer verfassungswidrigen Beeinträchtigung des Wahlvorschlags- bzw. passiven Wahlrechts führt. Der unbestrittene Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist somit überschritten.

## 8. Auswirkung auf Aufstellung von Ersatzbewerbern

Auch werden Wahlvorschlagsträger hierdurch motiviert, möglichst wenige Ersatzbewerber aufzustellen.

Diese haben keinen unmittelbaren Einfluss auf die Wahlchancen, da sie keine persönlichen Stimmen erringen können, solange sie nicht auf dem Wahlvorschlag aufscheinen. Gleichzeitig scheidet sie jedoch – im Ergebnis aus sachfremden Gründen – als Leister von Unterstützungsunterschriften aus.

Hierdurch werden die Wahlvorschlagsträger aber daran gehindert, für den Fall des Ausscheidens von Kandidaten genügend Ersatzbewerber zu nominieren, da sie sich dadurch eben selbst schaden.

Dies kann aber beim Ausscheiden mehrerer Kandidaten dazu führen, dass die Liste nicht mehr „voll“ ist, also sogar bei einer unveränderten Annahme des Wahlvorschlags durch ein sog. Listenkreuz nicht alle Stimmen des Wählers auf den Wahlvorschlag entfallen und dadurch verloren gehen.

Im Ergebnis muss der Wahlvorschlagsträger also diese Risiken abwägen, ohne vorher zu wissen, durch welche Art der Aufstellung von Ersatzbewerbern er sich im Ergebnis hinsichtlich der Sitzverteilung eher schaden wird.

## 9. Keine Rechtfertigung

Diese Einschränkungen sind auch nicht durch die verfassungsrechtlich anerkannten Gründe für die Unterschriftenhürde als solche gerechtfertigt.

## a) Begründung von Unterschriftenhürden

Denn das Unterschriftenquorum dient dazu, die Zahl der Wahlvorschläge zu begrenzen. Die Ernsthaftigkeit und die genügende Unterstützung eines jeden Wahlvorschlags soll nachgewiesen werden. Eine Stimmenzersplitterung in den Kommunalparlamenten soll zugunsten einer klaren Mehrheitsfindung zurückgedrängt werden. (Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 18.07.1995, Az. Vf. 2-VII-95, Vf. 7-VII-95, Vf. 8-VII-95, Vf. 11-VII-95)

Auch soll der Wähler davor geschützt werden, seine Stimme gleichsam zu verschwenden, indem er sie an Wahlbewerber vergibt, die über keinen nennenswerten Rückhalt in der Bevölkerung verfügen und darum auch keine realistische Aussicht darauf haben, überhaupt ein Mandat zu erringen. (VerfGH 49, 11)

## b) Keine Eignung für diese Gründe

Diesen Anforderungen liefe eine Zulassung mehrfacher Unterstützungsunterschriften jedoch nicht entgegen.

Durch den Rückschluss von Unterstützungsunterschriften auf spätere Wählerstimmen wird gerade die Notwendigkeit gleich laufender Regelungen hinsichtlich der Stimmaufteilung und der Möglichkeit der Leistung von Unterstützungsunterschriften belegt. Ein Wahlvorschlag ist nicht auf „volle“ Stimmen, also die unveränderte Annahme des Wahlvorschlags durch den Wähler, angewiesen, um bei der Wahl erfolgreich sein zu können. Auch eine entsprechende Zahl von Personenstimmen begünstigt den Wahlvorschlag.

Der Rückhalt einer Partei in der Bevölkerung lässt sich indes nicht nur an ausschließlichen Unterstützungserklärungen messen. Zu einem modernen Parteiensystem, das auf kommunaler Ebene zudem noch durch über- oder nichtparteiliche Wählergruppen ergänzt und diversifiziert wird, gehören auch geteilte oder verbundene Loyalitäten von Wählern.

Es ist nicht ungewöhnlich, dass Wahlvorschlagsträger zwar formal konkurrieren, aber dennoch



kooperieren. Insofern würde bspw. das Unterschreiben von Kandidaten anderer Wahlvorschläge lediglich die politische Realität abbilden.

Dies könnte gerade ein Indiz für das Bestehen eines Rückhalts des Wahlvorschlags nicht nur in der Wahlbevölkerung insgesamt, sondern gerade auch in anderen politischen Vereinigungen sein. Dem Bestreben der Mehrheitsbildung würde dies nicht entgegenlaufen, sondern dieses vielmehr unterstützen.

#### **IV. Eilbedürfnis**

Der Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zur Abwehr schwerer Nachteile notwendig.

Aufgrund des unmittelbar bevorstehenden Beginns der Sammlung des Unterstützungsunterschriften kann die Entscheidung in der Hauptsache nicht abgewartet werden.

##### 1. Zulassung von Wahlvorschlägen wird gefährdet

Es ist zu befürchten, dass die Wahlleiter – im Einklang mit der bisherigen Rechtslage – Unterstützungsunterschriften zurückweisen oder für ungültig erklären, die nach Nichterklärung der angefochtenen Vorschriften zulässig wären.

Ebenso ist davon auszugehen, dass stimmberechtigte Bürger, die sich mit den Regelungen des Kommunalwahlrechts auseinandergesetzt haben, davor zurückschrecken, ihre Unterstützungsunterschrift entsprechend abzugeben.

Schließlich muss davon ausgegangen werden, dass Wahlvorschläge unrichtigerweise für unzulässig erklärt würden. Dadurch läge im Ergebnis ein Wahlfehler vor, der zu einer Wiederholung der betreffenden Wahlen führen würde.

##### 2. Fehlerhafte Zulassung korrigierbar

Demgegenüber ist es hinnehmbar, dass Wahlvorschläge trotz eigentlichen Nichterreichens der

notwendigen Zahl der Unterstützungsunterschriften zur Wahl zugelassen werden. Angesichts des untergeordneten Zwecks, die Übersichtlichkeit des Wahlvorgangs zu erhalten, ist ein zusätzliches Antreten einiger weniger zusätzlicher Listen nicht zu beanstanden.

Soweit diese tatsächlich über eine derart geringe Unterstützerzahl verfügen, ist ohnehin nicht damit zu rechnen, dass diese überhaupt ein Mandat erringen können.

Falls der Verfassungsgerichtshof in der Hauptsacheentscheidung doch zu dem Schluss kommen sollte, dass die streitgegenständliche Regelung verfassungskonform ist und angewendet werden muss, könnte in letzter Konsequenz auch die nachträgliche Unzulässigkeit betroffener Wahlvorschläge ausgesprochen werden. Diese Möglichkeit sieht Art. 50 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 GLKrWG in anderen Zusammenhängen durchaus vor.

Thomas Hummel  
Rechtsanwalt

## **Anlagen:**

1. Vollmacht  
(vorab per Fax, Nachreichung im Original)
2. Bundessatzung der Piratenpartei Deutschland
3. Satzung des Landesverbands Bayern der Piratenpartei Deutschland
4. Geschäftsordnung des Vorstands des Landesverbands Bayern der Piratenpartei Deutschland
5. Protokoll des Landesparteitags vom 26./27.01.2019