

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 704

# Unterschriftenquoren zwischen Parteienstaat und Selbstverwaltung

Die Rechtsprechung zum  
kommunalen Wahlvorschlagsrecht

Von

Joachim Lege



Duncker & Humblot · Berlin

**JOACHIM LEGE**

**Unterschriftenquoten zwischen Parteienstaat  
und Selbstverwaltung**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 704**

# **Unterschriftenquoren zwischen Parteienstaat und Selbstverwaltung**

**Die Rechtsprechung zum  
kommunalen Wahlvorschlagsrecht**

**Von**

**Dr. Joachim Lege**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Lege, Joachim:**

Unterschriftenquoten zwischen Parteienstaat und  
Selbstverwaltung : die Rechtsprechung zum kommunalen  
Wahlvorschlagsrecht / von Joachim Lege. – Berlin :  
Duncker und Humblot, 1996

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 704)

ISBN 3-428-08694-5

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: W. März, Tübingen

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-08694-5

## Vorwort

Die vorliegende Schrift ist zwar aus aktuellem Anlaß entstanden und verfolgt eine eindeutige These. Sie beruht jedoch nicht auf einem Gutachten.

Für Anregung und Kritik danke ich *Ute Rosenbusch, Christoph Enders, Stefan Fenzel* und *Peter Rottner*. Besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. h.c. *Norbert Simon* für die Aufnahme der Untersuchung in die „Schriften zum Öffentlichen Recht“.

Das Manuskript wurde im wesentlichen Ende September 1995 abgeschlossen. Zur Zeit der Erstellung der Druckvorlage war die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes vom 18. Juli 1995 (Anhang A II 1 e) noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht.

Zur Zitierweise: Die mit einem \* versehenen Nachweise beziehen sich auf die in Anhang A zusammengestellte Judikatur.

Tübingen, im Dezember 1995

*Joachim Lege*



# Inhaltsverzeichnis

Einleitung . . . . .	9
I. Die Wahlrechtsgrundsätze im kommunalen Wahlvorschlagsrecht . . . . .	11
1. Geltung der Wahlrechtsgrundsätze auch für die Wahlvorbereitung, insbesondere das Wahlvorschlagsrecht . . . . .	11
2. Die Geltungsgrundlagen der Wahlrechtsgrundsätze im Kommunalwahlrecht . . . . .	11
a) Landesrecht . . . . .	12
b) Art. 28 I 2 GG in „objektiven“ Verfahren . . . . .	12
c) Art. 3 I GG im Verfassungsbeschwerdeverfahren . . . . .	13
d) Verschiedene Geltungsgrundlagen — verschiedene Prüfungsmaßstäbe? . . . . .	16
e) Zusammenfassung . . . . .	17
3. Die Wahlrechtsgrundsätze im einzelnen . . . . .	17
a) Wahlgleichheit . . . . .	18
b) Wahlheimnis . . . . .	19
c) Allgemeinheit der Wahl . . . . .	19
d) Freiheit der Wahl . . . . .	20
II. Die Einschränkung der Wahlrechtsgrundsätze . . . . .	21
1. Enger Spielraum des Gesetzgebers . . . . .	21
2. Das Spannungsverhältnis zwischen Art. 21 und Art. 28 II GG . . . . .	23
3. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz . . . . .	25
III. Die Legitimität der Ziele von Beschränkungen des Wahlvorschlagsrechts . . . . .	26
1. Praktikabilität des „Wahlgeschäfts“ . . . . .	26
2. Zulassung nur ernsthafter Vorschläge? . . . . .	26
3. Verhinderung der Stimmenzersplitterung? . . . . .	28
4. Funktionsfähigkeit der Vertretungskörperschaften? . . . . .	30

a) Funktionsfähigkeit im kommunalen Bereich . . . . .	30
b) Drohende Störung der Funktionsfähigkeit? . . . . .	31
c) Zusammenfassung . . . . .	33
5. Nicht: Verhinderung der Stimmenvergeudung . . . . .	33
6. Illegitim: Privilegierung der Etablierten . . . . .	34
7. Zusammenfassung . . . . .	35
IV. Die Rechtfertigung von Eingriffen in das Wahlvorschlagsrecht . . . . .	36
1. Differenzierungen zwischen verschiedenen Bewerbern . . . . .	36
a) Die Differenzierung zwischen „etablierten“ und „neuen“ Bewerbern . . . . .	36
b) Differenzierung zwischen verschiedenen Bewerbern „als solchen“ . . . . .	39
c) Stellungnahme . . . . .	41
2. Unterschriftenquoren . . . . .	41
a) Höhe der Quorums . . . . .	43
aa) Die Rechtsprechung . . . . .	43
bb) Die Vielfalt der Regelungen . . . . .	44
cc) Die Suche nach Grenzwerten . . . . .	45
b) Formvorschriften . . . . .	47
c) Fristen . . . . .	49
d) Zusätzliche Quoren in der Aufstellungsversammlung . . . . .	49
e) Verhältnismäßigkeit der Gesamtregelung . . . . .	49
f) Beachtlichkeit von Sperrklauseln? . . . . .	50
V. Prozessuales . . . . .	51
1. Bundes- und Landesverfassungsrecht . . . . .	51
2. Politische Parteien: Verfassungsbeschwerde oder Organstreit? . . . . .	51
Schlußbemerkung . . . . .	53
Anhang A: Zusammenstellung der Judikatur . . . . .	54
Anhang B: Übersicht über die landesrechtlichen Regelungen . . . . .	64

## Einleitung

Herkömmlicherweise wird im Recht der Wahlvorschläge, sei es auf der Ebene von Bund, Ländern oder Kommunen, unterschieden zwischen (hier so bezeichneten<sup>1</sup>) „etablierten“ und „neuen“ Parteien bzw. Wählervereinigungen: Die Wahlvorschläge „etablierter“ Gruppierungen, also solcher, die bereits im Parlament oder in der kommunalen Vertretungskörperschaft vertreten sind, unterliegen geringeren Anforderungen als diejenigen „neuer“ Parteien oder Wählervereinigungen. Üblich ist vor allem die Regelung, daß „neue“ Wahlbewerber eine gewisse Anzahl von Unterstützungsunterschriften beibringen müssen, während die „Etablierten“ von diesem Erfordernis ganz oder teilweise befreit sind<sup>2</sup>. Derartige *Zulassungsbeschränkungen*, die bereits vor der Wahl Bewerber ausschließen, sind zu unterscheiden von *Sperrklauseln*, die erst nach der Wahl die Splittergruppen aussieben — wie die bekannte 5%-Hürde etwa des § 6 VI BWahlG. Beides — Sperrklauseln und Zulassungsbeschränkungen — ist unstreitig im Grundsatz zulässig<sup>3</sup>. Problematisch ist jedoch hier wie dort das Maß. Im folgenden wird sich zeigen, daß jedenfalls bei Zulassungsbeschränkungen die Suche nach dem richtigen Maß entscheidend vorgeprägt wird durch die Begründung, mit der sie gerechtfertigt werden.

Hauptgegenstand der folgenden Untersuchung ist die Beschränkung des Wahlvorschlagsrechts im *kommunalen* Bereich. Dieser Bereich war jüngst Gegenstand hoch- und höchstrichterlicher Rechtsprechung<sup>4</sup>, und er ist auch

---

<sup>1</sup> Terminologie nach *Hans Meyer*, Kommunalwahlrecht, in: *Püttner* (Hg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. II, 2. Aufl. 1982, S. 70 f.

<sup>2</sup> Z.B. § 20 II und III BWahlG; für das Kommunalwahlrecht s. die Zusammenstellung in Anhang B unter 3, jeweils a und b.

<sup>3</sup> Sperrklauseln: BVerfGE 1, 208 (256) — Landtag/Südschleswigscher Wählerverband; 6, 84 (93–95) — Bundestag; 6, 104 (112 ff.)\*; 47, 253 (277 ff.) — Kommunalwahl; 51, 222 (233) — Europawahl. — Unterschriftenquoten: z.B. BVerfGE 12, 10 (27)\* — Kommunalwahl — m.w.N. (genauer unten IV 2). — Zusammenfassend etwa BVerfGE 14, 121 (135) — Wahlkampfsendezeiten; 24, 300 (341) — Wahlkampfkostenerstattung, jeweils m.w.N. — *Hinweis*: Die hier und im folgenden mit einem \* versehenen Nachweise beziehen sich auf die in Anhang A zusammengestellte Judikatur.

<sup>4</sup> BayVerfGH v. 18.7.1995 — Vf. 2, 7, 8 und 11-VII-95 = BayVBl. 1995, 624 — Popularklagen gegen das Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz (GLKrWG) vom 10.8.1994 (s. Anhang A II 1 e); BVerfG (3. Kammer des 2. Senats) v. 29.4.1994 — 2 BvR 831/94, 2 BvQ 15/94 —, LKV 1994, 403 (s. Anhang A I 2 i); OVG MV v. 5.5.1994 — 4 K 6/94 —, DÖV 1995, 293 (s. Anhang A II 2 d).

Gegenstand neuester Gesetzgebung<sup>5</sup>. Anlässlich dieser Entwicklungen möchte der folgende Beitrag einen kritischen Überblick über die Dogmatik geben, und er möchte nicht zuletzt einen Aspekt in Erinnerung rufen, der bisweilen zu wenig Beachtung findet: Auf kommunaler Ebene steht das Wahlrecht in einem „Spannungsverhältnis“<sup>6</sup> zwischen „Parteienstaat und Selbstverwaltung“<sup>7</sup>. Wahlzulassungsbeschränkungen müssen demnach sehr sorgfältig daraufhin überprüft werden, welcher dieser beiden Seiten sie wirklich dienen.

Eine Darstellung der Dogmatik des kommunalen Wahlvorschlagsrechts muß aus zwei Gründen notwendig vergrößern und vereinfachen. Zum einen ist diese Dogmatik das Produkt einer seit den frühen fünfziger Jahren gewachsenen Rechtsprechung, die gerade nicht nur den kommunalen Bereich und nicht nur das Wahlvorschlagsrecht abdeckt. Zum andern ist die Ausgestaltung des Kommunalwahlrechts Ländersache und dementsprechend vielgestaltig. Will man deshalb die Aussage eines Urteils oder das Gewicht einer gesetzlichen Regelung genau abschätzen, muß stets sorgfältig der größere Kontext beachtet werden. Um ihn leichter zu erschließen, soll im Anschluß an die folgende Untersuchung *Anhang A* einen Überblick über die Judikatur vor allem des Bundesverfassungsgerichts und des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes geben, *Anhang B* eine Zusammenstellung der derzeit geltenden landesrechtlichen Regelungen.

Im Recht der kommunalen Wahlvorschläge stellen sich zunächst die Fragen nach Geltung (I) und Einschränkung (II) der fünf „allgemeinen“ Wahlrechtsgrundsätze (allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahl) auch in diesem Bereich. Von entscheidender Bedeutung ist sodann, um welcher Ziele willen das Wahlvorschlagsrecht dort legitimerweise beschränkt werden darf (III). Erst vor diesem Hintergrund läßt sich beurteilen, inwieweit einzelne Beschränkungen zu rechtfertigen sind (IV); dabei wird sich zeigen, daß problematisch nicht erst Höhe und Ausgestaltung von Unterschriftenquoten sind, sondern bereits die Differenzierung zwischen „etablierten“ und „neuen“ Wahlbewerbern. In prozessualer Hinsicht (V) bedarf nur der Status der politischen Parteien einer kurzen Betrachtung.

---

<sup>5</sup> Bayerisches Gesetz v. 18.7.1995 zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes (GLKrWG) v. 10.8.1994 (GVBl. S. 747) i.d.F. d. Bek. v. 27.8.1995 (GVBl. S. 590); zur Begründung s. den Gesetzentwurf der Staatsregierung (Bayerischer Landtag, Drs. 13/1493, S. 7 f., 9 f.); zur parlamentarischen Beratung Plenarprotokoll 13/25 (S. 1743, 1745). Das Gesetz hat die Anzahl der erforderlichen Unterstützerunterschriften deutlich heraufgesetzt (genauer s. Anhang B 3 Bayern a).

<sup>6</sup> „Spannungsverhältnisse“ sind für das Kommunalrecht überhaupt typisch: BVerfGE 79, 127 (147 f.); *Püttner*, in: HdbStR IV (1990), § 107 RN 64 i.V.m. RN 46 ff., 49.

<sup>7</sup> So der Titel des Aufsatzes von *Rinck*, JZ 1961, 73.

## **I. Die Wahlrechtsgrundsätze im kommunalen Wahlvorschlagsrecht**

Für Wahlvorschläge auf kommunaler Ebene gelten im wesentlichen dieselben Wahlrechtsgrundsätze wie bei Parlamentswahlen und sonstigen Wahlen. Es sind jedoch einige Besonderheiten zu beachten, denn das kommunale Wahlvorschlagsrecht ist gewissermaßen die Schnittmenge zweier Sonderbereiche bei der Anwendung dieser Grundsätze: des Rechts der *Wahlvorbereitung* (1) und des Rechts der *kommunalen* Wahlen (2). Welche Konsequenzen sich daraus für die einzelnen Wahlrechtsgrundsätze ergeben, wird zu prüfen sein (3).

### **1. Geltung der Wahlrechtsgrundsätze auch für die Wahlvorbereitung, insbesondere das Wahlvorschlagsrecht**

Die vier Grundsätze der allgemeinen, freien, gleichen und geheimen Wahl (z.B. Art. 28 I 2, 38 GG; Art. 14 I BayVerf) gelten, wie das Bundesverfassungsgericht vielfach entschieden hat, nicht nur für den eigentlichen Wahlvorgang, sondern auch für die Wahlvorbereitung, insbesondere das Wahlvorschlagsrecht<sup>8</sup>. Der Grundsatz der Unmittelbarkeit hat hingegen, soweit ersichtlich, in der Vorbereitungsphase bislang keine Bedeutung gewonnen. Nach der frühen Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs sollte der Grundsatz der geheimen Wahl für die Wahlvorbereitung nicht gelten<sup>9</sup>. Diese Ansicht wurde jedoch später unter dem Eindruck der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich aufgegeben<sup>10</sup>.

### **2. Die Geltungsgrundlagen der Wahlrechtsgrundsätze im Kommunalwahlrecht**

Will man die Wahlrechtsgrundsätze nicht gleich als ungeschriebenes Verfassungsrecht<sup>11</sup> oder allgemeine Rechtsprinzipien<sup>12</sup> mit universeller Geltung

---

<sup>8</sup> S. nur BVerfGE 12, 10 (25)\* m.w.N. – Kommunalrecht; BVerfGE 60, 162 (167)\* m.w.N. – Personalvertretung; 71, 81 (94)\* – Arbeitnehmerkammern; auch BVerfGE 41, 399 (413)\* – Bundestag; ferner z.B. HessStGH, ESVGH 12 II, 13 (17); WPG, OVGE Bln. 13, 244 (260 f.)\* m.w.N.

<sup>9</sup> BayVerfGH 3, 115 (125)\*.

<sup>10</sup> BayVerfGH 13, 1 (9)\*.

<sup>11</sup> So aber BVerfGE 60, 162 (167)\* – Personalvertretung – hinsichtlich Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl sowie bereits BVerfGE 6, 84 (91 und Ls. 1) – Bundes-