



Sachstand

Rechtsprechung zur Überprüfung von Unterstützungsunterschriften

Rechtsprechung zur Überprüfung von Unterstützungsunterschriften

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 440/18
Abschluss der Arbeit: 29. Januar 2019
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Im Vorfeld von Parlamentswahlen ist in bestimmten Fällen die Sammlung von Unterstützungsunterschriften notwendig, um die Ernsthaftigkeit der Bewerbung nachzuweisen.

Für die Bundestagswahlen finden sich entsprechende Vorschriften im Bundeswahlgesetz (BWahlG)¹. Für Landeslisten von Parteien, die im Deutschen Bundestag oder einem Landtag seit der letzten Wahl nicht auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren, besteht gemäß § 27 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 18 Abs. 2 BWahlG eine Pflicht zur Beibringung von Unterschriften von 1 vom Tausend der Wahlberechtigten des Landes bei der letzten Bundestagswahl, jedoch höchstens 2.000 Wahlberechtigten.² Landeslisten, die den Anforderungen des BWahlG oder der Bundeswahlordnung (BWO)³ nicht entsprechen, sind gemäß § 28 Abs. 1 Nr. 2 BWahlG vom Landeswahlausschuss zurückzuweisen.

Für Kreiswahlvorschläge von Parteien, die im Deutschen Bundestag oder einem Landtag seit der letzten Wahl nicht auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren, gilt gemäß § 20 Abs. 2 S. 2 BWahlG, dass die Vorschläge von mindestens 200 Wahlberechtigten des Wahlkreises unterzeichnet werden müssen.⁴ Dieses Erfordernis besteht zudem bei allen Kreisvorschlägen von Bewerbern, die nicht für eine Partei antreten, § 20 Abs. 3 BWahlG. Kreiswahlvorschläge, die den Anforderungen des BWahlG oder der BWO nicht entsprechen, sind gemäß § 26 Abs. 1 Nr. 2 BWahlG vom Kreiswahlausschuss zurückzuweisen.

Ähnliche Regelungen finden sich im Europawahlgesetz und – soweit ersichtlich – in allen Landeswahlgesetzen und Kommunalwahlgesetzen

2. Rechtsprechung zur Überprüfung von Unterstützungsunterschriften

Die Rechtsprechung zu Unterstützungsunterschriften bezieht sich fast ausschließlich auf die Zulässigkeit der Unterschriftenquoten.⁵ Urteile zur Überprüfung von Unterschriftenlisten ließen sich nur sehr vereinzelt und überwiegend in Bezug auf Kommunalwahlen finden.⁶

1 Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1116).

2 Dieses Erfordernis gilt gemäß § 27 Abs. 1 S. 3 BWahlG nicht für Landeslisten von Parteien nationaler Minderheiten.

3 Bundeswahlordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I S. 1376), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Juni 2017 (BGBl. I S. 1570).

4 Dieses Erfordernis gilt gemäß § 20 Abs. 2 S. 3 BWahlG nicht für Kreiswahlvorschläge von Parteien nationaler Minderheiten.

5 Siehe für die Bundestagswahlen etwa BVerfGE 5, 77 sowie für die Europawahlen BVerfGE 135, 312.

6 Zu anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union konnte keine entsprechende Rechtsprechung ermittelt werden.

2.1. Formwidrige Unterschriftenlisten

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) entschied 1955 über die Zurückweisung eines Kreiswahlvorschlags der „Nationalen Arbeiterpartei“ (NAP) für die Wahl zum zweiten Deutschen Bundestag.⁷ Die NAP hatte im Wahlkreis Peine-Gifhorn einen Kreiswahlvorschlag mit 553 Unterschriften eingereicht. Der Wahlvorschlag war vom Kreiswahlausschuss zurückgewiesen worden, weil die Unterschriften nicht auf dem nach § 25 Abs. 3 BWO⁸ vorgeschriebenen amtlichen Formblatt abgegeben und zudem von den 553 Unterschriften entgegen § 25 Abs. 3 BWO nur 88 mit Vor- und Zunamen abgegeben worden waren.

Das BVerfG bestätigte die Zurückweisung des Wahlvorschlags. Die Bestimmung zur Verwendung des amtlichen Formblatts solle den Behörden die Bearbeitung und Kontrolle der Wahlvorschläge erleichtern. Diese Erleichterung sei insbesondere deshalb notwendig, weil die Prüfung der Wahlvorschläge innerhalb weniger Tage vorgenommen werden müsse. Das Erfordernis der Unterzeichnung mit Vor- und Zunamen solle verhindern, dass Unterschriften gefälscht werden oder ein Familienmitglied zugleich für andere Familienmitglieder unterschreibe, was bereits vorgekommen sei. Die Forderung der persönlichen und handschriftlichen Unterzeichnung des Wahlvorschlags mit Vor- und Zunamen sei daher durch sachliche Erwägungen gedeckt.

2.2. „Blanko“-Unterschriften

Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Rheinland-Pfalz entschied 1959, dass ein gültiger Wahlvorschlag für die Kommunalwahl nur dann vorliege, wenn die erforderlichen Unterstützungsunterschriften erst nach der Eintragung der Wahlbewerber auf dem Wahlvorschlagsformular geleistet wurden.⁹ Zuvor geleistete Unterschriften seien ungültig. Aus § 10 Abs. 3 Gemeindevahlordnung Rheinland-Pfalz¹⁰ gehe hervor, dass die Unterschriften entweder auf dem Schriftstück des Wahlvorschlags oder auf Beiblättern zu leisten seien, die den Namen der einreichenden Partei oder das Kennwort und die Namen der Bewerber enthielten. Aus der Bestimmung gehe eindeutig hervor, dass zwischen den Namen der Bewerber und den Unterschriften eine räumliche Verbindung bestehen müsse. Diese Forderung habe nur dann einen Sinn, wenn die Unterschriften erst nach der schriftlichen Feststellung der Bewerber geleistet werden dürften.

Das OVG Brandenburg entschied im Jahr 2001, dass der Wahlvorschlag einer Wählergruppe für die Kommunalwahl vom 27. September 2018 hätte zurückgewiesen werden müssen, weil die Unterstützungsunterschriften bereits einen Tag vor der Bestimmung der Bewerber geleistet worden

7 BVerfGE 4, 316.

8 Entspricht heute § 34 Abs. 4 BWO.

9 OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13. Januar 1959, 2 A 49/58, DÖV 1959, 459.

10 Entspricht heute § 26 Abs. 1 Kommunalwahlordnung Rheinland-Pfalz vom 11. Oktober 1983 (GVBl. 1983 S. 247), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. August 2018 (GVBl. 2018 S. 309).

waren.¹¹ In § 32 Abs. 4 Satz 2 Nr. 7 der Brandenburgischen Kommunalwahlverordnung¹² sei ausdrücklich geregelt, dass Wahlvorschläge erst nach der Bestimmung der Bewerber und ihrer Reihenfolge unterzeichnet werden dürften. Vorher geleistete Unterstützungsunterschriften seien nach der Vorschrift ungültig.

2.3. Doppelte Unterschriften

Im Jahr 1999 wollte eine Wählergruppe beim Verwaltungsgericht Weimar die Zulassung zur Kommunalwahl in Thüringen erreichen.¹³ Wegen der Unzulässigkeit des Antrags entschied das Gericht nicht in der Sache, gab aber den Hinweis, dass die Entscheidung des Gemeindevwahlausschusses, die Antragstellerin nicht zur Wahl zuzulassen, rechtmäßig gewesen sein dürfte, da die erforderliche Anzahl von zehn Unterstützungsunterschriften nicht vorgelegen habe. Dies wurde damit begründet, dass einer der Unterzeichner sowohl den Wahlvorschlag der Antragstellerin als auch die Unterstützungsliste einer anderen Wählergruppe unterschrieben hätte. In solchen Fällen seien beide Unterschriften als ungültig anzusehen, auch wenn § 18 Abs. 4 S. 1 und § 20 Abs. 1 S. 2 der Thüringer Kommunalwahlordnung¹⁴ diese Rechtsfolge nur für Fälle vorsähen, in denen jemand zwei Wahlvorschläge oder zwei Unterschriftenlisten unterzeichne.

11 OVG Brandenburg, Urteil vom 18. Oktober 2001, 1 A 200/00.

12 Brandenburgische Kommunalwahlverordnung vom 4. Februar 2008 (GVBl. II 2008 S. 38), zuletzt geändert durch Verordnung vom 19. Oktober 2018 (GVBl. II 2018 Nr. 71).

13 VG Weimar, Beschluss vom 1. Juni 1999, 6 E 1324/99.We.

14 Thüringer Kommunalwahlordnung vom 2. März 2009 (GVBl. 2009 S. 65), zuletzt geändert durch Verordnung vom 30. April 2010 (GVBl. 2010 S. 175).