



---

## Sachstand

---

### **Wechsel des Wahlverfahrens während der Listenaufstellung durch eine Partei zu staatlichen Wahlen**

**Wechsel des Wahlverfahrens während der Listenaufstellung durch eine Partei zu staatlichen Wahlen**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 057/20  
Abschluss der Arbeit: 27.03.2020  
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. Fragestellung

Der Sachstand befasst sich mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu der Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Wechsels des Wahlverfahrens während der Aufstellungsverammlung einer Partei zur Listenaufstellung für eine staatliche Wahl. Zugleich wird die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur Konsequenz eines solchen Wechsels des Wahlverfahrens zusammengefasst.

## 2. Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs

In einer vielbeachteten Entscheidung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs urteilte dieser im Sommer 2019, dass eine **Änderung des Wahlverfahrens** während der Wahlversammlung, welches zu einer Benachteiligung von Kandidaten führen kann, **unzulässig** ist.<sup>1</sup> Zugrunde lag ein Sachverhalt, nach dem bei der Aufstellung einer Landesliste für die Landtagswahl – über zwei unterschiedliche Parteitage hinweg – zunächst die ersten 30 Listenplätze mit Einzelwahl gewählt wurden und dann ab dem 31. Listenplatz eine Blockwahl durchgeführt wurde. Im Wesentlichen führt der Verfassungsgerichtshof aus, dass politische Parteien nur ein Mindestmaß an demokratischen Grundsätzen bei innerparteilichen Wahlen für Wahllisten staatlicher Wahlen beachten müssten. Hierbei müsse die Wahlrechtsgleichheit jedoch streng formal eingehalten werden. Eine Verletzung liege vor, wenn einzelne Kandidaten durch eine Änderung des Wahlverfahrens benachteiligt werden könnten.

Im Einzelnen führt der Sächsische Verfassungsgerichtshof näher aus:

*„Das auf die Aufstellung der Landesliste gerichtete, keiner staatlichen Aufsicht unterstehende **Verfahren** muss das **Gebot innerparteilicher Demokratie** (Art. 21 I 3 GG) und die sonstigen **Grundprinzipien eines demokratischen Wahlakts** wahren, also vor allem den Kernbereichen der in Art. 4 I SächsVerf verankerten Gebote der **Freiheit und Gleichheit der Wahl** Rechnung tragen (SächsVerfGH, LKV 2006, 270). Dies gilt vor allem für das Verfahren für die Wahl der Bewerber, das die Parteien durch ihre Satzung selbst regeln dürfen.*

*Die Aufstellung der Wahlbewerber bildet die Nahtstelle zwischen den von den Parteien weitgehend autonom zu gestaltenden Angelegenheiten ihrer inneren Ordnung und dem Wahlrecht des Staatsbürgers. Daher bedeutet die Regelung, dass die Wahlbewerber ‚gewählt‘ werden müssen, zugleich, dass die Grundsätze eines demokratischen Wahlrechts, soweit sie sich zur Gestaltung der Wahlvorbereitung eignen, auch auf die **innerparteiliche Kandidatenaufstellung** Anwendung zu finden haben.“<sup>2</sup>*

Innerhalb der von Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 SächsVerf gezogenen Grenzen, seien die Parteien bei der Kandidatenaufstellung jedoch relativ frei. Die Gebote der Freiheit und

---

1 SächsVerfGH, Urt. v. 16.8.2019, Vf. 76-IV-19, NVwZ 2019, 1829.

2 Ebd. Rn. 78, 79. Hervorhebung nur hier. Ähnlich zugleich Rn. 108, 109.

Gleichheit der Wahl würden insoweit auch nur in ihrem Kerngehalt auf das Verfahren zur Aufstellung der Landesliste einwirken.<sup>3</sup> **Kenntnis** oder fahrlässige Unkenntnis eines Verstoßes gegen diese Maßgaben sei dabei **irrelevant**.<sup>4</sup> Durch den Wahlausschuss beanstandungsfähig seien schwere **Fehler** bei der Auswahl, Aufstellung und Nominierung von Wahlbewerbern, **die unter keinem demokratisch-rechtsstaatlichen Gesichtspunkt vertretbar seien**.<sup>5</sup> Die Grundsätze bzw. allgemeinen Rechtsprinzipien würden zudem für das ganze Wahlverfahren gelten, müssten also auch bei der Aufstellung der Listen eingehalten werden und könnten auch bei der Zulassung von Wahlvorschlägen überprüft werden.<sup>6</sup> Der Verfassungsgerichtshof kommt nach Subsumtion unter die aufgestellten Maßstäbe zu folgendem Ergebnis:

*„Der **Wechsel des Wahlverfahrens** während des Wahlvorganges begründet einen zumindest abstrakten Verstoß gegen den Kerngehalt des Gebots der Gleichheit der Wahl und damit schon für sich genommen einen **schweren Fehler** bei der Auswahl, Aufstellung und Nominierung von Wahlbewerbern, und zwar **unabhängig** davon, ob auch konkret einzelne Bewerber in ihren **Chancen tatsächlich** erheblich **beeinträchtigt** und ob in der Aufstellungsversammlung gegen diesen Wechsel Einwendungen erhoben worden sind.“<sup>7</sup>*

Jeder Kandidat müsse die gleichen Chancen haben, seine Kandidatur der Versammlung zur Wahl vorzulegen und sich nach angemessen gleichen Chancen der Versammlung zur Wahl stellen können.

*„Differenzierungen, die sich aus dem Anliegen ergeben, entweder das Wahlverfahren **verfahrensökonomisch** und **effizient zu strukturieren** oder eine ausgewogene und erfolgversprechende Landesliste aufzustellen, überschreiten deshalb die Schwelle zum Kerngehalt der Wahlrechtsgleichheit erst, wenn sie mit gravierenden **Privilegierungen** bzw. Beeinträchtigungen der Erfolgsaussichten einzelner Bewerber oder Kandidatengruppierungen einhergehen oder erkennbar von Motiven getragen sind, die sich mit demokratischen Grundsätzen nicht vereinbaren lassen (SächsVerfGH, LKV 2006, 270).“<sup>8</sup>*

*„Um die Wahlrechtsgleichheit zu gewährleisten, haben bei Wahlen dabei die **Regeln**, nach denen diese durchgeführt werden, von **Anbeginn festzustehen** und müssen während des gesamten Wahlverfahrens unverändert bleiben. Es müssen sich alle aktiv und passiv Wahlberechtigten zu Beginn eines Kandidatenaufstellungs- bzw. Wahlverfahrens auf diese **Regeln einstellen** und ihr Verhalten davon abhängig machen können. Bei den Wahlen zu den Bewerber(n) für eine Landesliste ist entscheidender Wahlvorgang dabei der **gesamte***

---

3 Ebd., Rn. 80; BVerfGE 89, 243.

4 Ebd., Rn. 81; BVerfGE 89, 243, 253.

5 Ebd., Rn. 82 m.w.N.

6 Ebd., Rn. 107.

7 Ebd., Rn. 87. Hervorhebung nur hier.

8 Ebd., Rn. 89. Hervorhebung nur hier.

*Abstimmungsvorgang zu allen zu besetzenden Plätzen der Landesliste, nicht der jeweilige Teilbesetzungsakt.*<sup>9</sup>

Dies werde auch durch die Satzungsregelungen der Partei bestätigt, die eine Festlegung des Wahlverfahrens vor der Wahl verlangen würden. Die **Beständigkeit des Wahlverfahrens** sei ein „**Demokratieminimum**“ und würde zu den genannten Kernanforderungen gehören. Der Nachweis einer Bevorzugung und Benachteiligung einzelner Wahlbewerber sei insoweit nicht notwendig.<sup>10</sup> Der Grundsatz der Beständigkeit des Wahlverfahrens sei nicht von einer damit begründeten Einwendung eines Wahlbewerbers gegen das Aufstellungsverfahren abhängig.<sup>11</sup>

In der vorangegangenen Entscheidung der Sächsischen Verfassungsgerichtshofs über Anträge auf Erlass einer **einstweiligen Anordnung**<sup>12</sup> zum selben Sachverhalt, standen die materiellen Rechtsfragen des Einzelfalls im Hintergrund der vorgenommenen Folgenabwägung. Insofern kann aus dieser Entscheidung keine weitere Erkenntnis bezüglich der möglichen Zulässigkeit der Änderung des Aufstellungsverfahrens entnommen werden.

### 3. Nichtzulassungsbeschluss des Bundesverfassungsgerichts

Eine aufgrund desselben Sachverhalts angestrebte Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht wurde nicht zur Entscheidung angenommen.<sup>13</sup> Da der Beschwerde keine grundsätzliche Bedeutung zukomme und sie insbesondere nicht die Anforderungen an die Begründung erfülle, sei die Beschwerde unzulässig. Insofern können dem Beschluss auch keine weiteren Hinweise für die hier relevante Rechtsfrage entnommen werden.

### 4. Fehlende weitere Rechtsprechung

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts oder der Landesverfassungsgerichte, die sich mit der vorliegenden Rechtsproblematik befassen, konnten nicht ermittelt werden.

### 5. Literatur

Das Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs wurde in mehreren Aufsätzen in juristischen Fachzeitschriften besprochen. Diese bezogen sich jedoch weit überwiegend ausschließlich auf den wahlrechtlichen Rechtsschutz, also Fragen, die das Urteil hinsichtlich des Prozessrechts aufgeworfen hat.<sup>14</sup> Lediglich zwei Entscheidungsbesprechungen/Anmerkungen gingen auch auf die

---

9 Ebd., Rn. 90. Hervorhebung nur hier.

10 Ebd., Rn. 91.

11 Ebd., Rn. 94.

12 SächsVerfGH, Urt. v. 25.7.2019, Vf. 77-IVB-19 (e.A.), Vf. 82-IV-19 (e.A.).

13 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 2 BvR 1301/19, NVwZ 2019, 1274.

14 Brade, NVwZ 2019, 1814; Kloos/Straker, SächsVBl. 2020, 5; Rozek/Zimmermann, SächsVBl. 2020, 37; Schenke, NJW 2020, 122; Kluth, LKV 2019, 501.

---

Frage der Zulässigkeit des Wechsels des Abstimmungssystems während der Listenaufstellung ein und äußerten Bedenken gegenüber der Beurteilung durch das Gericht. C. und S. Schönberger führen aus,<sup>15</sup> dass ein Wechsel zur Blockwahl die Chancengleichheit der Bewerber nicht vermindert hätte. Dabei betonen sie, dass nicht jede „tatsächliche Ungleichheit [...] auch eine Verletzung der Chancengleichheit“ darstellt. Auch Danzer<sup>16</sup> teilt die Zurückweisung der aufgestellten Bewerber aufgrund der abstrakten Gefährdung der Wahlgleichheit nicht. Denn auch eine En-bloc-Wahl könne nur durchgeführt werden, wenn das Recht zur Einreichung von Kandidaturen unberührt bleibe. Sobald mehrere Kandidaturen für einen Listenplatz vorlägen, könne über diesen nicht mehr mit anderen Plätzen en-bloc abgestimmt werden. Erst wenn dieses Vorschlagsrecht durch die Wahl en-bloc eingeschränkt würde, liege eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit vor. Dies sei jedoch nicht ersichtlich gewesen. Der allein in der Änderung des Abstimmungssystems liegende Verstoß gegen das Satzungsrecht der Partei sei hier somit nicht wahlrechtsrelevant.<sup>17</sup>

\* \* \*

---

15 Schönberger/Schönberger, Demokratische Tragödie in Sachsen, VerfBlog, 2019/7/09, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/demokratische-tragoedie-in-sachsen/> (zuletzt aufgerufen am 26.3.2020).

16 Danzer, KommP Wahlen 2019, 69, 71.

17 So auch BVerfGE 89, 243; Morlok, NVwZ 2012, 913, 914.