

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 17. Februar 2005

über die Anträge
der Christlich Fränkischen Union

1. auf Entscheidung über die Gültigkeit der Landtagswahl 2003,
2. auf Entscheidung über die Gültigkeit der Bezirkswahlen 2003,
3. auf Entscheidung über die Gültigkeit der Volksentscheide vom 21. September 2003,
4. auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

Aktenzeichen: Vf. 99-III-03

Leitsatz:

Verfassungsgerichtliche Überprüfung der Gültigkeit der Landtagswahl 2003.

Entscheidung:

Die Anträge werden abgewiesen.

Gründe:

I.

1. Gegenstand des Verfahrens ist in erster Linie ein Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit der Landtagswahl 2003. Die Antragstellerin macht geltend, ihr Wahlkreisvorschlag für die Landtagswahl sei zu Unrecht zurückgewiesen worden. Die Wahl sei deshalb ungültig. Sie beanstandet außerdem eine unzureichende Aufbewahrung der Wahlbriefe sowie Verstöße gegen die Neutralitätspflicht, die eine

Beeinflussung der Abstimmung durch Behörden des Staates und die Gemeinden untersagt.

a) Der Bundesvorsitzende der Antragstellerin wandte sich mit Schreiben vom 12. Dezember 2002 an die Regierung von Unterfranken und bat u. a. um Auskunft über die bei der Einreichung eines Wahlvorschlags für die Landtagswahl zu beachtenden Fristen und sonstigen Formalitäten. Mit Schreiben der Regierung von Unterfranken vom 8. Januar 2003 wurde ihm mitgeteilt, dass die insoweit einzuhaltenden Fristen und Formerfordernisse in Art. 24 ff. LWG geregelt seien. Fotokopien der einschlägigen Vorschriften wurden dem Bundesvorsitzenden von der Regierung von Unterfranken übersandt. Besonders hingewiesen wurde dabei auf das Erfordernis der Beteiligungsanzeige nach Art. 24 Abs. 1 LWG.

Art. 24 LWG lautet:

„Art. 24

Beteiligungsanzeige

(1) Politische Parteien und sonstige organisierte Wählergruppen, die im Bayerischen Landtag oder im Deutschen Bundestag seit deren letzter Wahl nicht auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen vertreten waren, können als solche einen Wahlvorschlag nur einreichen, wenn sie spätestens am 90. Tag vor dem Wahltag, 18 Uhr – bei einer Wahl nach Auflösung oder Abberufung des Landtags spätestens am 31. Tag vor dem Wahltag, 18 Uhr – dem Landeswahlleiter ihre Beteiligung an der Wahl schriftlich angezeigt haben und der Landeswahlausschuss ihr Wahlvorschlagsrecht festgestellt hat.

(2) ¹Die Anzeige muss den Namen der Partei oder Wählergruppe, sofern eine Kurzbezeichnung verwendet wird, auch diese enthalten. ²Name und Kurzbezeichnung einer Wählergruppe werden von dem satzungsgemäß zur Vertretung berufenen Organ bestimmt; sie müssen sich von der Bezeichnung einer bereits bestehenden politischen Partei oder sonstigen organisierten Wählergruppe deutlich unterscheiden.

(3) ¹Die Anzeige politischer Parteien muss von mindestens drei Vorstandsmitgliedern des Landesverbands, darunter dem Vorsitzenden oder seinem Stellvertreter, oder, wenn ein Landesverband nicht besteht, der nächstnied-

rigen Gebietsverbände, die Anzeige sonstiger organisierter Wählergruppen vom Vorstand der Wählergruppe persönlich unterzeichnet sein. ²Politische Parteien haben der Anzeige ihre Satzung und ihr Programm sowie einen Nachweis über die satzungsgemäße Bestellung des Vorstands, sonstige organisierte Wählergruppen haben einen Nachweis über ihre Gründung, ihre Satzung und einen Nachweis, dass ihr Vorstand nach demokratischen Grundsätzen bestellt worden ist, beizufügen.“

b) Am 29. April 2003 ging beim Landratsamt Main-Spessart folgendes vom Bundesvorsitzenden unterzeichnetes Schreiben der Antragstellerin vom 24. April 2003 ein:

„... H., 24.04.03

An die Regierung von Unterfranken
zur Weiterleitung an den Herrn
Landeswahlleiter
München

Betr.: Zulassung zur Bayr. Landtagswahl am 21.9.03

Sehr geehrter Herr Landeswahlleiter,

Dem Vernehmen nach sei es Vorschrift, unseren am 11.4.03 beschlossenen Wahlvorschlag zu o. g. Wahl bei Ihnen anzuzeigen. Diese Formalität wird hiermit vollzogen.

Beil. erhalten Sie über das LRA MSP bzw. Die Regierung von Ufr. unseren Wahlvorschlag in der gewünschten 3-fachen (!!) Ausfertigung.

Die Satzung unserer Partei wurde bei Notar Wieser in Lohr a. M. zum Eintrag als „e. V.“ beim AG Gemünden a. M. eingereicht.

Sollte Weiteres zu veranlassen sein, bitten wir um Nachricht an o. g. Anschrift.“

Dem Schreiben waren verschiedene Anlagen betreffend einen Wahlkreisvorschlag der Antragstellerin für den Wahlkreis Main-Spessart beigefügt. Nicht beigefügt waren die nach Art. 24 Abs. 3 Satz 2 LWG für die Beteiligungsanzeige erforderlichen Nachweise über die Satzung der Antragstellerin sowie über die Bestellung des Vorstands nach demokratischen Grundsätzen.

Die Regierung von Unterfranken leitete dem Landeswahlleiter Kopien der dem Schreiben vom 24. April 2003 beigefügten Unterlagen betreffend den Wahlkreisvorschlag der Antragstellerin zu. Den Bundesvorsitzenden der Antragstellerin wies sie mit Schreiben vom 6. Mai 2003 darauf hin, dass durch die Weiterleitung dieser Unterlagen die Verpflichtung der Antragstellerin nicht ersetzt werde, bis spätestens 23. Juni 2003 gegenüber dem Landeswahlleiter ihre Beteiligung an der Wahl entsprechend den inhaltlichen und formellen Anforderungen nach Art. 24 Abs. 2 und 3 LWG schriftlich anzuzeigen. Von der Weiterleitung des Schreibens der Antragstellerin vom 24. April 2003 an den Landeswahlleiter sah die Regierung von Unterfranken ab, da es den Anforderungen des Art. 24 LWG nicht entsprach.

c) Der Landeswahlausschuss stellte in seiner Sitzung am 26. Juni 2003 gemäß Art. 25 Abs. 2 Nr. 2 LWG die zur Einreichung von Wahlvorschlägen für die Landtagswahl 2003 berechtigten politischen Parteien und sonstigen Vereinigungen fest. Da dem Landeswahlleiter zum Stichtag (23. Juni 2003) keine Beteiligungsanzeige der Antragstellerin vorlag, wurde für sie kein Wahlvorschlagsrecht festgestellt. Dementsprechend wurde die Antragstellerin in der entsprechenden Bekanntmachung des Landeswahlleiters vom 26. Juni 2003 (StAnz Nr. 27) nicht erwähnt.

d) Mit Schreiben des Rechtsanwalts G. vom 1. Juli 2003, eingegangen beim Landratsamt Main-Spessart am 2. Juli 2003, übersandte die Antragstellerin dem Landratsamt ihre Satzung sowie ein Protokoll vom 11. April 2003 über eine demokratisch durchgeführte Vorstandswahl. In dem Schreiben ist u. a. ausgeführt, dass sich der Bundesvorsitzende der Antragstellerin – „weil er angeblich ohne triftigen Grund an einer Gerichtsverhandlung am 17. Mai 2003 nicht teilgenommen habe“ – vom 17. Juni 2003 bis zum 26. Juni 2003 in Haft befunden habe und daher durch höhere Gewalt gehindert gewesen sei, die Formalitäten gemäß Art. 24 LWG zu erfüllen. Das Landratsamt leitete das Schreiben nebst Anlagen dem Landeswahlleiter zu.

Der Landeswahlleiter teilte dem Rechtsanwalt daraufhin in einem Schreiben vom 10. Juli 2003 mit, dass ihm bis zum Stichtag keine dem Art. 24 LWG entsprechende, formgültige Beteiligungsanzeige der Antragstellerin vorgelegen habe. Ein Wahlvorschlagsrecht der Antragstellerin sei daher vom Landeswahlausschuss nicht festgestellt worden. Die Feststellung des Landeswahlausschusses sei für alle Wahlorgane verbindlich und nicht anfechtbar.

e) Der Wahlkreisausschuss für den Wahlkreis Unterfranken wies in seiner Sitzung am 25. Juli 2003 den Wahlkreisvorschlag der Antragstellerin nach Art. 33 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 LWG zurück, weil kein Wahlvorschlagsrecht der Antragstellerin gemäß Art. 24 Abs. 1 LWG bestehe. Die hiergegen gerichtete Beschwerde der Antragstellerin wies der Beschwerdeausschuss beim Bayerischen Staatsministerium des Innern für die Landtagswahl und für die Bezirkswahlen 2003 in seiner Sitzung am 31. Juli 2003 zurück.

f) Am 21. September 2003 fand die Wahl zum Bayerischen Landtag für die 15. Legislaturperiode statt. Auf die nach dem amtlichen Wahlergebnis im Landtag vertretenen Parteien entfielen folgende Anteile der abgegebenen Stimmen: CSU 60,7 %; SPD 19,6 %; Bündnis 90/DIE GRÜNEN 7,7 %. Der Landtag hat in der Sitzung vom 12. Februar 2004 die Gültigkeit der Landtagswahl 2003 festgestellt (LT-Drs. 15/335). Die vom Bundesvorsitzenden der Antragstellerin erhobene Wahlbeanstandung wurde vom Landtag verworfen.

2. Gegenstand des Verfahrens ist ferner ein Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit der Bezirkswahlen vom 21. September 2003. Die Antragstellerin macht insoweit insbesondere geltend, dass in den Wahlkreisen von Amtsträgern gegen die Neutralitätspflicht verstoßen worden sei.

3. Gegenstand des Verfahrens ist weiter ein Antrag der Antragstellerin auf Entscheidung über die Gültigkeit der Volksentscheide vom 21. September 2003.

a) Der Bayerische Landtag beschloss am 22. Mai 2003 ein Gesetz, das in Art. 1 und Art. 2 zwei Gesetze zur Änderung der Bayerischen Verfassung enthielt (Gesetz über den Zusammentritt des Landtags nach der Wahl, über die Parlamentsinformation und zur Verankerung eines strikten Konnexitätsprinzips sowie Gesetz zur Weiterentwicklung der Wahlgrundsätze, der Grundrechte und der Bestimmungen über das Gemeinschaftsleben) und in Art. 3 bestimmte, dass diese Gesetze gemäß Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV dem Volk getrennt zur Entscheidung vorzulegen sind (LT-Drs. 14/12500).

Die beiden Volksentscheide fanden am 21. September 2003 statt. Die vom Landtag vorgeschlagenen Verfassungsänderungen wurden in beiden Volksentscheiden mehrheitlich angenommen.

b) Mit Beschluss vom 12. Februar 2004 (LT-Drs 15/336) stellte der Bayerische Landtag gemäß Art. 80 Abs. 1 LWG die Gültigkeit der Volksentscheide vom 21. September 2003 fest. Die vom Bundesvorsitzenden der Antragstellerin gegen die Volksentscheide erhobenen Beanstandungen wurden zurückgewiesen.

II.

1. Die Antragstellerin beantragt, die Landtagswahl vom 21. September 2003 wegen Verfassungsverstoßes für ungültig zu erklären. Sie beantragt ferner, der Verfassungsgerichtshof solle durch eine einstweilige Anordnung alle seit dem Tätigwerden des neu gewählten Bayerischen Landtags erlassenen Gesetze und Verordnungen bis auf weiteres außer Vollzug setzen. Die Antragstellerin trägt zur Begründung dieser Anträge im Wesentlichen vor:

a) Der Wahlkreisvorschlag der Antragstellerin sei zu Unrecht nicht zur Landtagswahl 2003 zugelassen worden. Ein Wahlvorschlagsrecht der Antragstellerin habe bestanden. Die Beteiligungsanzeige gemäß ihrem Schreiben vom 24. April 2003 habe den Erfordernissen des Art. 24 Abs. 3 LWG entsprochen. Zwar seien dem

Schreiben vom 24. April 2003 weder die Satzung der Antragstellerin noch das Protokoll über eine demokratisch durchgeführte Vorstandswahl beigefügt gewesen. Das Schreiben stelle aber im Hinblick auf Art. 25 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 LWG dennoch eine gültige Beteiligungsanzeige dar. Das Schreiben vom 24. April 2004 habe die Unterschrift des Bundesvorsitzenden getragen und damit dem Unterschriftenerfordernis des Art. 25 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 LWG genügt. Daher komme es für die Gültigkeit der Anzeige nicht mehr auf die beizufügenden Anlagen an. Wäre dies vom Gesetzgeber anders gewollt gewesen, müsste der 2. Halbsatz des Art. 25 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 LWG mit „und“ (nicht mit „oder“) beginnen.

Da eine gültige Beteiligungsanzeige von Anfang an vorgelegen habe, sei es unschädlich, dass die Satzung der Antragstellerin und das Protokoll über die Vorstandswahl erst mit Schreiben des Rechtsanwalts G. vom 1. Juli 2003 nachgereicht wurden. Dass hierbei der Stichtag für die Einreichung der Beteiligungsanzeige (23. Juni 2003) nicht eingehalten wurde, sei ebenfalls ausnahmsweise unschädlich, da die verspätete Vorlage dieser Anlagen auf Umständen beruhe, die die Antragstellerin nicht zu vertreten habe.

aa) Zum einen habe die Regierung von Unterfranken unter Verstoß gegen die Bestimmungen des Landeswahlgesetzes davon abgesehen, das Schreiben der Antragstellerin vom 24. April 2003 an den Landeswahlleiter weiterzuleiten. Wäre das Schreiben ordnungsgemäß an diesen weitergeleitet worden, hätte der Landeswahlleiter die Anzeige prüfen und die Antragstellerin auf etwaige Mängel hinweisen können. Dieses in Art. 25 Abs. 1 LWG zwingend vorgesehene Prüfungsverfahren sei aufgrund der eigenmächtigen Nichtweiterleitung durch die Regierung von Unterfranken verhindert worden. Hätte der Landeswahlleiter die Antragstellerin auf etwaige Mängel der Beteiligungsanzeige hingewiesen, wären diese vor dem Stichtag behoben worden. Das Hinweisschreiben der Regierung von Unterfranken vom 6. Mai 2003, in dem auf das Erfordernis der Einreichung einer gültigen Beteiligungsanzeige beim Landeswahlleiter hingewiesen wurde, sei weder der Antragstellerin noch deren Bundesvorsitzendem vor dem 23. Juni 2003 zugegangen.

bb) Ferner müsse berücksichtigt werden, dass der Bundesvorsitzende der Antragstellerin während der heißen Phase des Wahlkampfes vom 17. Juni 2003 bis zum 26. Juni 2003 aufgrund eines Sicherungshaftbefehls inhaftiert gewesen sei. Er habe daher aufgrund höherer Gewalt keine Möglichkeit gehabt, die erforderlichen Formalitäten rechtzeitig zu erfüllen.

b) Der Wahlkreisvorschlag der Antragstellerin sei vom Wahlkreisleiter des Wahlkreises Unterfranken im Bayerischen Staatsanzeiger Nr. 33 vom 14. August 2003 veröffentlicht worden. Dies belege, dass der Wahlkreisleiter von einer ordnungsgemäßen Beteiligungsanzeige der Antragstellerin ausgegangen sei.

c) Unter Wahlrechtsexperten sei es unstrittig, dass ab Freitag, 15.00 Uhr, bis Sonntag, 18.00 Uhr, die Briefwahlstimmen vor der Stimmenauszählung im Rathaus manipuliert werden können. In der Landeswahlordnung, die lediglich vorsehe, dass Briefwahlstimmen „unter Verschluss“ gehalten werden, fehle eine Bestimmung, die eine Manipulation der abgegebenen Briefwahlstimmen unmöglich mache. Erforderlich sei eine Aufbewahrung der Briefwahlstimmen in versiegelten Wahlurnen. Da die Geheimhaltung durch den Gesetzgeber nicht sicher gestellt sei, müsse allein aus diesem Grund die Wahl annulliert werden.

d) Nach dem verfassungsrechtlichen Gebot der freien Wahl sei es staatlichen und gemeindlichen Organen untersagt, sich in amtlicher Funktion vor der Wahl mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie als Amtsträger zu unterstützen oder sie zu bekämpfen. Wie sich insbesondere aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. April 1997 Az. 8 C 5.96 ergebe, bestehe für Wahlen das Gebot strikter staatlicher und gemeindlicher Neutralität. Gegen diese Neutralitätspflicht sei bei den Landtagswahlen 2003 verstoßen worden, da in allen bayerischen Wahlkreisen kommunale Wahlbeamte unter Angabe ihres Amtes Wahlwerbung betrieben hätten. Zum Beleg ihres Vorbringens bezieht sich die Antragstellerin hinsichtlich der Landtagswahl 2003 auf zwei konkrete Wahlwerbbeanzeigen in nicht näher bezeichneten Publikationen.

aa) In der ersten Veröffentlichung wirbt der Landtagskandidat W. für seine eigene Wahl in den Bayerischen Landtag. Im Rahmen dieser Eigenwerbung benennt der Landtagskandidat seine zur Zeit der Wahl ausgeübten Ämter und Funktionen. Dabei werden u. a. sein Amt als erster Bürgermeister der Gemeinde W. sowie sein Amt als stellvertretender Landrat genannt.

bb) Bei der zweiten von der Antragstellerin vorgelegten Veröffentlichung handelt es sich um eine Wahlempfehlung des ersten Bürgermeisters der Stadt L. für die Wahl des Direktkandidaten Sch. in den Bayerischen Landtag. Der Text der Anzeige lautet wie folgt:

„www.mainspessart-gewinnt.de

Unsere Empfehlung für die Landtagswahl am 21. September 2003:

H. SCH.
Direktkandidat für den Bayerischen Landtag

S. S.
1. Bürgermeister der Stadt L.

H. M.
Landtagsabgeordneter“

SPD
Main-Spessart gewinnt.“

e) Zu den Auswirkungen der beanstandeten Wahlrechtsverstöße trägt die Antragstellerin vor, das Ergebnis der Landtagswahlen 2003 hätte ohne die Verstöße ganz anders aussehen können. Auch bei Berücksichtigung der Anforderungen des Erheblichkeitsgrundsatzes sei daher die Annullierung der Landtagswahl geboten.

2. Die Antragstellerin beantragt ferner, die bayerischen Bezirkswahlen vom 21. September 2003 wegen Verfassungsverstoßes für ungültig zu erklären. Sie beanstandet insoweit insbesondere, dass auch bei den Bezirkswahlen gegen das Gebot strikter staatlicher und gemeindlicher Neutralität verstoßen worden sei. Zum Beleg für diesen Vortrag hat die Antragstellerin mehrere Presseveröffentlichungen

vorgelegt, in denen Bezirkstagskandidaten unter Angabe der von ihnen ausgeübten kommunalen Ämter für ihre Wahl in einen Bezirkstag werben.

3. Die Antragstellerin beantragt außerdem, die beiden Volksentscheide vom 21. September 2003 für ungültig zu erklären. Der Beschluss des Bayerischen Landtags über die Gültigkeit der beiden Volksentscheide stehe in krassem Widerspruch zu der Aussage des Verfassungsrechtlers Prof. Dr. B., der sich hierzu in einem Interview gegenüber der Tageszeitung M. deutlich geäußert habe. Die nebulösen Äußerungen im Bescheid des Landtags seien „Makulatur“. Die Nichtanhörung des Zeugen Prof. Dr. B. durch den Landtag runde die Rechtswidrigkeit des Bescheides ab.

III.

1. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat dem Bayerischen Landtag gemäß Art. 48 Abs. 3 VfGHG Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Die Schriftsätze der Beteiligten wurden der Bayerischen Staatsregierung und dem Landeswahlleiter zur Kenntnisnahme zugeleitet.

2. Der Bayerische Landtag beantragt, die Anträge abzuweisen. Zu dem Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit der Landtagswahl 2003 äußert sich der Bayerische Landtag im Wesentlichen wie folgt:

a) Der Wahlkreisvorschlag der Antragstellerin sei zu Recht zurückgewiesen worden, da der Landeswahlausschuss für sie kein Wahlvorschlagsrecht gemäß Art. 25 Abs. 2 Nr. 2 LWG festgestellt habe. Der Landeswahlausschuss habe kein Wahlvorschlagsrecht für die Antragstellerin feststellen können, weil dem Landeswahlleiter bis zu dem in Art. 24 Abs. 1 LWG genannten Termin (23. Juni 2003) keine den gesetzlichen Voraussetzungen entsprechende Beteiligungsanzeige der Antragstellerin vorgelegen habe. Das Schreiben der Antragstellerin vom 24. April 2003 könne nicht als form- und fristgerechte Beteiligungsanzeige nach Art. 24

LWG angesehen werden, da diesem die erforderlichen Nachweise und Unterlagen jedenfalls nicht vollständig beigelegt waren. Das Schreiben des Rechtsanwalts G. vom 1. Juli 2003, mit dem weitere Unterlagen nachgereicht wurden, sei nicht mehr fristgerecht gewesen.

Die Anfechtung der Landtagswahl könne nicht darauf gestützt werden, dass die Regierung von Unterfranken das Schreiben der Antragstellerin vom 24. April 2003 nicht an den Landeswahlleiter weitergeleitet habe. Die Regierung von Unterfranken habe den Bundesvorsitzenden der Antragstellerin mit Schreiben vom 6. Mai 2003 auf die gesetzlichen Anforderungen einer form- und fristgerechten Beteiligungsanzeige hingewiesen. Der Einwand der Antragstellerin, sie habe dieses Schreiben vor dem 23. Juni 2003 nicht erhalten, sei unbeachtlich, da die Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Einreichung von Wahlvorschlägen in der ausschließlichen Verantwortung des jeweiligen Wahlvorschlagsträgers liege. Ein Anspruch darauf, dass der Landeswahlleiter Wahlbewerber persönlich zur Einhaltung der Formalien auffordere, bestehe nicht.

Die weiteren von der Antragstellerin vorgetragenen Gründe für die Unmöglichkeit der Vorlage der erforderlichen Unterlagen seien ebenfalls unbehelflich. Die Frist des Art. 24 LWG sei eine Ausschlussfrist, die auch im Fall einer unverschuldeten Versäumnis nicht verlängert werden könne. Eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand sei ausgeschlossen.

b) Die Veröffentlichung des Wahlkreisvorschlags der Antragstellerin im Bayerischen Staatsanzeiger Nr. 33 vom 14. August 2003 beruhe auf einem Redaktionsversehen des Bayerischen Staatsanzeigers. Die versehentliche Bekanntmachung habe keine konstitutive Wirkung und sei zudem zwischenzeitlich berichtigt.

c) Hinsichtlich der Aufbewahrung der Wahlbriefe habe die Antragstellerin keine konkrete Manipulation der Briefwahlstimmen gerügt. Für eine Manipulation bestünden auch keine Anhaltspunkte. Die Handhabung bei der Landtagswahl 2003 habe vielmehr der geltenden Rechtslage entsprochen, die eine ordnungsgemäße

Briefwahl gewährleiste. Verbindliche Regelungen über die Benutzung einer versiegelten Wahlurne für die Aufbewahrung von Wahlbriefen seien nicht erforderlich. Derartige Regelungen gebe es weder im Bundeswahlrecht noch – soweit ersichtlich – im Landeswahlrecht anderer Länder.

d) Das Vorbringen, in allen bayerischen Wahlkreisen sei gegen die Amtsträgern obliegende Neutralitätspflicht verstoßen worden, sei unsubstantiiert. Soweit die Antragstellerin einzelne konkrete Wahlwerbeanzeigen beanstandet habe, könne ein Verstoß gegen die Neutralitätspflicht nicht festgestellt werden. Eine unzulässige Beeinflussung des Abstimmungsvorgangs könne nur in Äußerungen oder Handlungen gesehen werden, die von Amtsträgern in amtlicher Eigenschaft ausgehen. Der in einer Äußerung enthaltene bloße Hinweis eines kommunalen Amtsträgers auf sein Amt reiche zur Feststellung, er habe in amtlicher Funktion gehandelt, nicht aus. Zudem müsse berücksichtigt werden, dass zumindest bei hauptamtlichen Mandatsträgern das kommunale Amt der ausgeübte Beruf des Wahlwerbers sei. Der Beruf sei nach den §§ 31, 35 und 36 LWO sogar Inhalt der Angaben auf Wahlkreisvorschlägen, deren öffentlicher Bekanntmachung und der Stimmzettel. Schließlich fehle es hinsichtlich der von der Antragstellerin beanstandeten Wahlempfehlung zugunsten des Direktkandidaten Sch. auch an der erforderlichen Mandatsrelevanz des behaupteten Wahlrechtsverstoßes. Der Direktkandidat Sch. sei nämlich nicht in den Bayerischen Landtag gewählt worden.

IV.

1. a) Der Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit der Landtagswahl 2003 ist unzulässig, soweit die Christlich Fränkische Union (CFU) als Antragstellerin auftritt.

Der Verfassungsgerichtshof entscheidet gemäß Art. 33 Satz 2, Art. 63 BV, Art. 48 VfGHG über die Gültigkeit der Wahl der Mitglieder des Bayerischen Landtags. Art. 48 Abs. 1 VfGHG regelt abschließend, wer eine verfassungsgerichtliche Entschei-

derung gegen Beschlüsse des Landtags über die Gültigkeit der Landtagswahl oder über den Verlust der Mitgliedschaft beim Landtag beantragen kann (VerfGH vom 5.2.1992 = VerfGH 45, 3/5). Die CFU – eine nicht im Bayerischen Landtag vertretene, sonstige organisierte Wählergruppe im Sinn des Art. 23 LWG – ist danach nicht befugt, eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs gegen den Beschluss des Landtags vom 12. Februar 2004 (LT-Drs. 15/335) über die Gültigkeit der Landtagswahl 2003 zu beantragen. Sie ist keine Stimmberechtigte, deren Wahlbeanstandung vom Landtag verworfen wurde (Art. 48 Abs. 1 Nr. 3 VfGHG).

b) Zulässig wäre allerdings ein vom Bundesvorsitzenden der Antragstellerin nach Art. 48 Abs. 1 Nr. 3 VfGHG in eigener Person erhobener Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit der Landtagswahl. Die Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 1 Nr. 3 VfGHG wären in der Person des Bundesvorsitzenden, der selbst Stimmberechtigter der Landtagswahl 2003 war und dessen Wahlbeanstandung durch den Landtag verworfen wurde, erfüllt. Die erforderlichen Unterstützungsunterschriften von mindestens einhundert Stimmberechtigten liegen vor. Fraglich ist jedoch, ob der Wahlanfechtungsantrag der CFU dahingehend ausgelegt werden kann, dass auch deren Bundesvorsitzender in eigener Person eine Entscheidung über die Gültigkeit der Landtagswahl begehrt. Im Ergebnis kann diese Frage allerdings offen bleiben, da der Wahlanfechtungsantrag – seine Zulässigkeit unterstellt – jedenfalls unbegründet wäre (dazu unter V.).

2. Der Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit der Bezirkswahlen 2003 ist unzulässig. Der Verfassungsgerichtshof entscheidet gemäß Art. 33 Satz 2, Art. 63 BV, Art. 48 VfGHG nur über die Gültigkeit von Landtagswahlen. Die Zuständigkeit für die Überprüfung der Gültigkeit von Bezirkswahlen ist dem Verfassungsgerichtshof weder in der Bayerischen Verfassung noch gemäß Art. 67 BV durch einfaches Gesetz zugewiesen. Das Bezirkswahlgesetz sieht für die Überprüfung der Gültigkeit von Bezirkswahlen vielmehr ein spezielles Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof vor (Art. 5 BezWG).

3. Der Antrag, die beiden Volksentscheide vom 21. September 2003 für ungültig zu erklären, ist unzulässig. Die Antragstellerin wendet sich mit diesem Antrag gegen den Beschluss des Bayerischen Landtags vom 12. Februar 2004 (LT-Drs 15/336), mit dem die Gültigkeit der Volksentscheide vom 21. September festgestellt und die Beanstandung ihres Bundesvorsitzenden zurückgewiesen wurde. Eine Anrufung des Verfassungsgerichtshofs gegen den Beschluss des Landtags vom 12. Februar 2004 ist gemäß Art. 80 Abs. 1 LWG im Verfahren nach Art. 48 VfGHG grundsätzlich möglich. Antragsbefugt sind nach der abschließenden gesetzlichen Regelung jedoch nur eine Minderheit des Landtags oder gegebenenfalls die Beauftragten der dem Volksentscheid unterstellten Volksbegehren. Somit fehlt es an der erforderlichen Antragsbefugnis der Antragstellerin. Auf die Frage, ob das Vorbringen der Antragstellerin ausreichend substantiiert ist, kommt es damit nicht an.

V.

Der Antrag auf Feststellung der Ungültigkeit der Landtagswahl 2003 ist – wenn unterstellt wird, dass er zulässigerweise vom Bundesvorsitzenden der Antragstellerin in eigener Person erhoben wurde – unbegründet.

1. Die Rüge, der Wahlkreisvorschlag der Antragstellerin sei zu Unrecht zurückgewiesen worden, hat keinen Erfolg.

a) Der Wahlkreisvorschlag der Antragstellerin war vom Wahlkreisausschuss nach Art. 34 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, Art. 33 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 LWG zurückzuweisen, da der Landeswahlausschuss für die Antragstellerin gemäß Art. 25 Abs. 2 Nr. 2 LWG kein Wahlvorschlagsrecht festgestellt hatte. Die Feststellung eines Wahlvorschlagsrechts zugunsten der Antragstellerin ist zu Recht unterblieben, da sie ihre Teilnahme an der Wahl nicht frist- und formgerecht gegenüber dem Landeswahlleiter angezeigt hat (Art. 24 LWG).

Die Antragstellerin trägt selbst nicht vor, dass sie innerhalb der Frist des Art. 24 Abs. 1 LWG beim Landeswahlleiter eine Beteiligungsanzeige eingereicht habe. Auch sonst ist nicht ersichtlich, dass dem Landeswahlleiter zu dem nach Art. 24 Abs. 1 LWG maßgeblichen Termin eine Beteiligungsanzeige der Antragstellerin vorgelegen haben könnte.

Auf die von der Antragstellerin problematisierte Frage, ob ihr Schreiben vom 24. April 2003 den Erfordernissen des Art. 24 Abs. 3 LWG entsprochen habe, kommt es für die Entscheidung schon deshalb nicht an, weil das Schreiben dem Landeswahlleiter zu dem nach Art. 24 Abs. 1 LWG maßgeblichen Stichtag nicht vorlag.

Davon unabhängig genügte das Schreiben nicht den Anforderungen nach Art. 24 Abs. 3 LWG. Gemäß Art. 24 Abs. 3 Satz 2 LWG haben sonstige organisierte Wählergruppen der Beteiligungsanzeige einen Nachweis über ihre Gründung, ihre Satzung und einen Nachweis darüber beizufügen, dass ihr Vorstand nach demokratischen Grundsätzen bestellt worden ist. Dem Schreiben der Antragstellerin vom 24. April 2003 lagen diese zwingend erforderlichen Anlagen nicht bei. Die Auffassung der Antragstellerin, nach Art. 25 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 LWG reiche es für eine gültige Anzeige aus, wenn die nach Art. 24 Abs. 3 LWG erforderlichen Unterschriften vorhanden seien, ist unzutreffend. Nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 25 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 LWG führt bereits das Fehlen der erforderlichen Anlagen zur Ungültigkeit der Anzeige. Art. 25 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 LWG besagt – entgegen der Auffassung der Antragstellerin – nicht, dass eine Beteiligungsanzeige erst dann ungültig ist, wenn kumulativ die Unterschriften und die Anlagen fehlen.

b) Soweit die Antragstellerin beanstandet, die Regierung von Unterfranken habe es pflichtwidrig unterlassen, ihr Schreiben vom 24. April 2003 an den Landeswahlleiter weiterzuleiten, kann hierauf das Begehren, die Landtagswahl 2003 für ungültig zu erklären, nicht gestützt werden.

Die Wahlprüfung durch den Landtag und anschließend durch den Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 33 Satz 2, Art. 63 BV, Art. 48 VfGHG dient dem Schutz des objektiven Wahlrechts. Sie kann nur dann zum Erfolg führen, wenn Wahlfehler behauptet und festgestellt werden (vgl. VerfGH vom 5.2.1992 = VerfGH 45, 3/6; BVerfG vom 3.6.1975 = BVerfGE 40, 11/29). Als Wahlfehler in diesem Sinne sind Verstöße gegen das materielle und formelle Wahlrecht zu verstehen. Prüfungsmaßstab sind danach zum einen die das Wahlverfahren unmittelbar regelnden Vorschriften, z.B. das Landeswahlgesetz, daneben aber auch andere Rechtsnormen, die den ungestörten und ordnungsgemäßen Verlauf der Wahl gewährleisten. Zu nennen sind insoweit die in Art. 14 Abs. 1 BV niedergelegten Wahlrechtsgrundsätze sowie sonstige zwingende Rechtsvorschriften mit Bezug zum Wahlverfahren, soweit sie Unregelmäßigkeiten entgegenstehen, die geeignet sind, den vom Gesetz vorausgesetzten regelmäßigen Ablauf des Wahlverfahrens zu stören (vgl. Klein in Maunz/Dürig, Grundgesetz, RdNrn. 103 und 104 zu Art. 41; Seifert, Bundeswahlrecht, 3. Aufl. 1976, RdNr. 6 zu Art. 41 GG; Achternberg/Schulte in von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl. 2000, RdNr. 39 zu Art. 41; Rechenberg in Bonner Kommentar, RdNr. 21 zu Art. 41; Lang, Subjektiver Rechtsschutz im Wahlprüfungsverfahren, 1997, S. 28 f.). Fehler in der Organisation und Abwicklung des Wahlverfahrens können nicht nur von den amtlichen Wahlorganen (Art. 6 LWG) begangen werden, sondern auch von Dritten, soweit sie unter Bindung an wahlgesetzliche Anforderungen kraft Gesetzes Aufgaben bei der Organisation einer Wahl erfüllen (vgl. BVerfG vom 20.10.1993 = BVerfGE 89, 243/251). Vor diesem Hintergrund stellt die von der Antragstellerin beanstandete Nichtweiterleitung ihres Schreibens durch die Regierung von Unterfranken keinen Wahlfehler dar.

aa) Durch die Nichtweiterleitung des Schreibens der Antragstellerin wurden keine spezifisch wahlrechtlichen Vorschriften verletzt.

(1) Nach den einschlägigen wahlrechtlichen Bestimmungen ist die Beteiligung an der Wahl dem Landeswahlleiter schriftlich anzuzeigen (Art. 24 Abs. 1 LWG). Eine Einreichung der Beteiligungsanzeige bei einer anderen Stelle als dem Landeswahlleiter ist gesetzlich nicht vorgesehen.

(2) Das Wahlrecht enthält aus gutem Grund keine Bestimmungen zur Weiterleitung von Beteiligungsanzeigen, die bei einer unzuständigen Stelle eingereicht werden. Eine für den Fall ihrer Verletzung mit wahlrechtlichen Konsequenzen behaftete Verpflichtung einer unzuständigen Stelle zur Weiterleitung wahlrechtlicher Erklärungen würde dem im Interesse der Wahlgleichheit und Korrektheit der Wahl streng formalisierten, an einen strikten Zeitplan gebundenen Wahlverfahren zuwiderlaufen. Die Vorbereitung der Wahl würde hierdurch mit Unsicherheiten, Zufällen und Zweifelsfragen, wie z.B. bei Nichteinhaltung von Fristen bei der Weiterleitung oder dem versehentlichen Nichtbeifügen erforderlicher Unterlagen bei der Weiterleitung und dergleichen belastet werden, die – wenn man von einer wahlrechtlich verbindlichen Verpflichtung zur (korrekten) Weiterleitung ausgehen würde – stets Wahlfehler wären. Es würde dem Sinn und Zweck der streng formalisierten Wahlvorschriften widersprechen, wenn ein Wahlvorschlagsträger seine Obliegenheit zur ordnungsgemäßen Zuleitung seiner Wahlunterlagen auf unzuständige Stellen abwälzen könnte. Damit ist nicht gesagt, dass es wahlrechtlich unzulässig wäre, wenn eine unzuständige Stelle entsprechende Anzeigen oder Erklärungen an den Landeswahlleiter weiterleitet; lediglich eine wahlrechtlich erhebliche Verpflichtung einer unzuständigen Stelle zur Weiterleitung kann nicht angenommen werden.

bb) Auch gegen sonstige Rechtsvorschriften mit Bezug zum Wahlrecht, die den ordnungsgemäßen Verlauf der Wahl gewährleisten, wurde nicht verstoßen. Ein Verstoß gegen die in Art. 14 Abs. 1 BV verankerten Wahlrechtsgrundsätze liegt nicht vor. Insbesondere wurde durch die Nichtweiterleitung des Schreibens vom 24. April 2003 nicht in die Wahlfreiheit der Antragstellerin eingegriffen.

(1) Die Wahlfreiheit gewährleistet, dass jeder Wahlberechtigte sein Wahlrecht frei, das heißt ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen, ausüben kann (VerfGH vom 24.11.1966 = VerfGH 19, 105/110; BVerfG vom 2.3.1977 = BVerfGE 44, 125/139). Die Nichtweiterleitung des Schreibens der Antragstellerin durch die Regierung von Unterfranken stellt sich nicht als unzulässige Wahlbeeinflussung dar. Wie bereits ausgeführt, bestand nach den wahlrechtlichen Vorschrif-

ten keine Verpflichtung der Regierung von Unterfranken zur Weiterleitung des Schreibens an den Landeswahlleiter. Die Regierung von Unterfranken hatte auch nicht als Wahlorgan oder sonstige zuständige Stelle Aufgaben im Rahmen des Beteiligungsanzeigeverfahrens zu erfüllen. Mit der Nichtweiterleitung des Schreibens verfolgte die Regierung von Unterfranken zudem ersichtlich nicht das Ziel, eine Wahlbeteiligung der Antragstellerin zu erschweren oder zu verhindern. Sie hatte die Antragstellerin schon mit Schreiben vom 8. Januar 2003 über die bei der Beteiligungsanzeige einzuhaltenden Form- und Fristenfordernisse in Kenntnis gesetzt und mit weiterem Hinweisschreiben vom 6. Mai 2003 darauf hingewiesen, dass eine Beteiligungsanzeige gegenüber dem Landeswahlleiter noch erforderlich sei. Anhaltspunkte für eine Wahlbeeinflussung durch die Regierung von Unterfranken bestehen danach nicht. Dies gilt unabhängig davon, ob und wann das Hinweisschreiben vom 6. Mai 2003 die Antragstellerin oder deren Bundesvorsitzenden erreicht hat.

(2) Die Antragstellerin kann sich nicht darauf berufen, dass infolge der Nichtweiterleitung ihres Schreibens der Zugang zum Landeswahlleiter und somit ihre Möglichkeit, in Ausübung der Wahlfreiheit Wahlvorschläge zu machen, in unzulässiger Weise erschwert worden wäre. Es ist die Obliegenheit des Wahlvorschlagsträgers, eine den gesetzlichen Bestimmungen entsprechende Beteiligungsanzeige bei der zuständigen Stelle einzureichen. Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb es der Antragstellerin nicht möglich gewesen sein sollte, die Beteiligungsanzeige beim zuständigen Landeswahlleiter einzureichen. Die Antragstellerin hat vielmehr – wie sich schon aus der Adressierung des Schreibens vom 24. April 2003 sowie den Äußerungen ihres Bundesvorsitzenden in der mündlichen Verhandlung ergibt – in voller Kenntnis der Rechtslage ihre Obliegenheit insoweit willentlich nicht erfüllt, indem sie eine (unvollständige) Beteiligungsanzeige beim unzuständigen Landratsamt einreichte zur Weiterleitung an die Regierung, die das Schreiben ihrerseits an den Landeswahlleiter übermitteln sollte. Dass dem Landeswahlleiter zum Stichtag keine ordnungsgemäße Beteiligungsanzeige der Antragstellerin vorlag, ist somit von der Antragstellerin selbst zu verantworten.

cc) Ein Wahlfehler kann nicht damit begründet werden, die Regierung von Unterfranken sei nach allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrensrechts verpflichtet gewesen, das Schreiben vom 24. April 2003 an die zuständige Stelle weiterzuleiten. Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Ermessensentscheidung der Regierung von Unterfranken bestehen nicht. Die Regierung ist zutreffend davon ausgegangen, dass das Schreiben vom 24. April 2003 den Anforderungen des Art. 24 Abs. 3 LWG nicht genüge. Es stellt sich daher nicht als Ermessensfehler dar, wenn die Regierung wegen des Fehlens erforderlicher Unterlagen von einer Weiterleitung absah und stattdessen mit Schreiben vom 6. Mai 2003 darauf hinwies, dass eine gültige Beteiligungsanzeige beim Landeswahlleiter noch erforderlich sei.

Unabhängig davon wäre ein – unterstellter – Verstoß gegen die oben genannte Verpflichtung zur ermessensfehlerfreien Entscheidung kein im Verfahren nach Art. 33 Satz 2, Art. 63 BV, Art. 48 VfGHG zu berücksichtigender Wahlfehler. Insoweit würde es an einem Verstoß gegen eine zwingende gesetzliche Regelung mit Bezug zum Wahlverfahren fehlen; vielmehr kann – wie dargelegt – keine wahlrechtlich erhebliche Verpflichtung zur Weiterleitung angenommen werden.

c) Die Antragstellerin bringt vor, sie sei wegen von ihr nicht zu vertretender Umstände nicht in der Lage gewesen, dem Landeswahlleiter ihre Beteiligung an der Wahl rechtzeitig in der vorgeschriebenen Form anzuzeigen. Hierauf kann die Wahlanfechtung nicht gestützt werden. Die Nichteinhaltung der Frist des Art. 24 Abs. 1 LWG hat unabhängig von einem Verschulden des Anzeigenden zwingend zur Folge, dass ein Wahlvorschlagsrecht des betreffenden Wahlbewerbers vom Landeswahlausschuss nicht festgestellt wird. Gegen die hierin liegende Einschränkung des Wahlvorschlagsrechts der Antragstellerin bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Nach dem Grundsatz der allgemeinen Wahl muss jede Partei oder Wählergruppe die Möglichkeit haben, Wahlvorschläge zu machen, ausgenommen Wählergruppen, die unter Art. 15 BV und Parteien, die unter Art. 21 Abs. 2 GG fallen. Dabei muss nach dem Grundsatz der gleichen Wahl das Recht, Wahlvorschläge zu ma-

chen, von jeder Partei und Wählergruppe in gleicher Weise ausgeübt werden können. Im Stadium der Aufstellung der Wahlvorschläge können diese Wahlrechtsgrundsätze jedoch eingeschränkt werden, soweit dies erforderlich ist und nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit widerspricht. Namentlich sind solche Einschränkungen gerechtfertigt, die den Zweck verfolgen zu gewährleisten, dass nur ernsthafte politische Vereinigungen und keine Zufallsbildungen von kurzer Lebensdauer sich um die Stimmen der Wähler bewerben (VerfGH vom 18.7.1995 = VerfGH 48, 61/69 f.; BVerfG vom 23.11.1993 = BVerfGE 89, 291/300 f.).

Das Beteiligungsanzeigeverfahren nach Art. 24 LWG ist eine verfassungsrechtlich zulässige Einschränkung der Ausübung des Wahlvorschlagsrechts. Durch das Beteiligungsanzeigeverfahren kann für alle Beteiligten rechtzeitig die erforderliche Klarheit darüber geschaffen werden, ob die Parteien und Wählergruppen die Voraussetzungen für die Teilnahme an der Wahl erfüllen (VerfGH vom 12.3.1996 = VerfGH 49, 23/27). Bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Beteiligungsanzeigeverfahrens hat der Gesetzgeber den streng formalen Charakter des Grundsatzes der Wahlgleichheit zu beachten (vgl. VerfGH vom 13.6.1983 = VerfGH 36, 83/91; VerfGH vom 2.2.1984 = VerfGH 37, 19/23; VerfGH vom 12.3.1996 = VerfGH 49, 23/27). Das Verfahren ist demzufolge an klaren und einheitlichen Voraussetzungen auszurichten. Differenzierungen hinsichtlich der bei der Beteiligungsanzeige einzuhaltenden Voraussetzungen würden besondere rechtfertigende, zwingende Gründe voraussetzen (VerfGH vom 2.2.1984 = VerfGH 37, 19/23; BVerfG vom 9.3.1976 = BVerfGE 41, 399/413). Derartige besondere Differenzierungsgründe, die Ausnahmen von den für alle Bewerber zwingenden gesetzlichen Fristen rechtfertigen könnten, sind für das streng formalisierte Wahlverfahren nicht anzuerkennen. Eine Lockerung der Fristerfordernisse würde vielmehr die ordnungsgemäße Durchführung von Wahlen in der Praxis wesentlich erschweren, wenn nicht unmöglich machen. Die Ausgestaltung der Frist des Art. 24 Abs. 1 LWG als zwingende gesetzliche Ausschlussfrist ohne Möglichkeit einer Wiedereinsetzung bei unverschuldeter Fristversäumnis entspricht somit den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Wahlgleichheit. Für die Entscheidung ist es daher unerheblich, ob die

Antragstellerin möglicherweise aus von ihr nicht zu vertretenden Gründen gehindert war, die Frist für die Einreichung der Beteiligungsanzeige einzuhalten.

d) Die Auffassung der Antragstellerin, die Veröffentlichung ihres Wahlkreisvorschlags im Bayerischen Staatsanzeiger Nr. 33 vom 14. August 2003 belege, dass der Wahlkreisleiter des Wahlkreises Unterfranken von einer ordnungsgemäßen Beteiligungsanzeige der Antragstellerin ausgegangen sei, ist unzutreffend. Ausweislich der Niederschrift über die Sitzung des Wahlkreisausschusses am 25. Juli 2003 wurde der Wahlkreisvorschlag der Antragstellerin wegen Fehlens einer formgültigen Beteiligungsanzeige vom Wahlkreisausschuss zurückgewiesen. Dass der Wahlkreisvorschlag der Antragstellerin trotz der Zurückweisung später versehentlich im Staatsanzeiger veröffentlicht wurde, begründet für die Antragstellerin kein Recht auf Zulassung zur Wahl. Die Bekanntmachung der Wahlkreisvorschläge im Staatsanzeiger hat keine konstitutive Wirkung. Sie dient lediglich der frühzeitigen Unterrichtung der Bürger über die Namen der Kandidaten und der Parteien, die sich zur Wahl stellen (Boettcher/Högner, Landeswahlgesetz, 14. Aufl. 1994, RdNr. 1 zu Art. 37 LWG a. F.).

2. Die von der Antragstellerin befürchteten Manipulationsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Aufbewahrung von Wahlbriefen führen nicht zur Ungültigkeit der Landtagswahl 2003.

a) Die Wahlprüfung durch den Landtag und anschließend durch den Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 33 Satz 2, Art. 63 BV, Art. 48 VfGHG dient dem Schutz des objektiven Wahlrechts, das heißt der gesetzmäßigen Zusammensetzung des Bayerischen Landtags. Das Verfahren der Wahlprüfung kann nur dann zum Erfolg führen, wenn Wahlfehler behauptet und festgestellt werden, die auf die Mandatsverteilung von Einfluss sind oder hätten sein können (VerfGH vom 5.2.1992 = VerfGH 45, 3/6; BVerfG vom 3.6.1975 = BVerfGE 40, 11/29). Dementsprechend muss der gemäß Art. 48 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 VfGHG zu begründende Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit einer Landtagswahl einen Tatbestand erkennen

lassen, der sich als Wahlfehler qualifizieren lässt, und diesen durch substantiierte Tatsachen belegen (vgl. BVerfG vom 24.11.1981 = BVerfGE 59, 119/123).

Die Antragstellerin hat hinsichtlich der beanstandeten Manipulationsmöglichkeiten bei der Briefwahl einen konkreten Wahlfehler oder eine Wahlfälschung nicht einmal behauptet. Der nicht auf konkrete Fälle abstellende Vortrag, aufgrund der ungenügenden gesetzlichen Regelung bestehe die abstrakte Möglichkeit der Manipulation von Briefwahlstimmen, reicht zur Begründung eines Antrags nach Art. 48 VfGHG nicht aus. Die Antragstellerin ist insoweit ihrer Substantiierungslast nach Art. 48 Abs. 2 Satz 1 VfGHG nicht nachgekommen.

b) Dem Antrag auf Feststellung der Ungültigkeit der Landtagswahl ist nicht mit Sicherheit zu entnehmen, ob im vorliegenden Verfahren Einwände gegen die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Regelung zur Behandlung von Wahlbriefen (§ 54 Abs. 1 Satz 1 LWO) erhoben werden sollen. Auch insoweit fehlt es daher an einer ausreichenden Substantiierung des Antrags.

Unabhängig davon bestehen keine Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit des § 54 Abs. 1 Satz 1 LWO. Der Verfassungsgerichtshof hat bereits entschieden, dass die Vorschriften des Landeswahlgesetzes und der Landeswahlordnung über die Briefwahl nicht gegen die Bayerische Verfassung verstoßen (VerfGH vom 4.10.1974 = VerfGH 27, 139/153). Der Einwand, eine Verwahrung der bei der Gemeinde eingegangenen Wahlbriefe in „versiegelten Wahlurnen“ sei sicherer als die in der Landeswahlordnung lediglich vorgesehene Aufbewahrung der Wahlbriefe „unter Verschluss“, ist nicht geeignet, die Verfassungsmäßigkeit des § 54 Abs. 1 Satz 1 LWO in Frage zu stellen.

Die Umsetzung der Wahlrechtsgrundsätze bei der Gestaltung des konkreten Wahlrechts ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers. Dem Gesetzgeber steht bei der Konkretisierung der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 14 Abs. 1 BV ein Ermessensspielraum zu (VerfGH vom 24.11.1966 = VerfGH 19, 105/109; VerfGH vom 29.4.1975 = VerfGH 28, 75/80; VerfGH vom 18.7.1995 = VerfGH 48, 61/73).

Der Verfassungsgerichtshof kann die Entscheidung des Gesetzgebers nur dann beanstanden, wenn sie dem in der Verfassung zum Ausdruck kommenden Willen des Verfassungsgebers zuwiderläuft. Das könnte bei Regelungen des Wahlrechts etwa der Fall sein, wenn die betroffene Regelung generell ungeeignet wäre, die Einhaltung der Wahlgrundsätze des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV zu sichern, oder wenn sie aufgrund ihrer Struktur diese Grundsätze erheblich gefährden würde. Dies hat der Verfassungsgerichtshof zu prüfen. Er hat dagegen nicht zu prüfen, ob eine bessere, zweckmäßigere, die Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze in einem noch stärkeren Umfang garantierende Lösung möglich gewesen wäre. Er kann nicht an die Stelle des Gesetzgebers treten und diesem vorschreiben, welche Gestaltung er seinen Regelungen geben soll (VerfGH vom 15.2.1996 = VerfGH 49, 11/17). Mit der Regelung des § 54 Abs. 1 Satz 1 LWO, wonach eingehende Wahlbriefe von der Gemeinde ungeöffnet gesammelt und unter Verschluss gehalten werden, hat der Gesetzgeber den ihm sonach offen stehenden Gestaltungsspielraum nicht überschritten. Aus objektiver Sicht wird durch § 54 Abs. 1 Satz 1 LWO ausreichend sichergestellt, dass Wahlbriefe in einer Weise verwahrt werden, die eine Manipulation von Briefwahlstimmen ausschließt. Die Beurteilung des Normgebers, dass die von ihm getroffene Regelung hinreiche, um Manipulationen an den Briefwahlstimmen grundsätzlich zu verhindern, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Soweit behauptet wird, § 54 Abs. 1 Satz 1 LWO eröffne die Möglichkeit einer Manipulation von Briefwahlstimmen, indem er nicht zwingend eine Verwahrung von Wahlbriefen in versiegelten Wahlurnen vorschreibe, führt dies zu keinem anderen Ergebnis. Unabhängig von der Frage, ob eine Verwahrung in versiegelten Behältnissen tatsächlich größere Sicherheit gewährleistet als eine sonstige Verwahrung „unter Verschluss“, kann die Verfassungswidrigkeit einer Rechtsvorschrift nicht allein damit dargetan werden, dass im Einzelfall die Möglichkeit missbräuchlicher Anwendung nicht ausgeschlossen werden könne (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 4.10.1974 = VerfGH 27, 139/149; VerfGH vom 19.4.1989 = VerfGH 42, 54/60; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 18 zu Art. 98 m. w. N.).

3. Die Rüge, bei der Landtagswahl 2003 sei gegen die Neutralitätspflicht des Staates und der Gemeinden verstoßen worden, hat keinen Erfolg.

a) Der Verfassungsgerichtshof hat im vorliegenden Verfahren nur zu prüfen, ob die von der Antragstellerin konkret benannten und belegten Werbeanzeigen für die Landtagswahl 2003 einen Verstoß gegen die Neutralitätspflicht darstellen. Die darüber hinaus erhobene allgemeine, nicht weiter substantiierte Rüge, in allen bayerischen Wahlkreisen hätten kommunale Wahlbeamte unter Angabe ihres Amtes Wahlwerbung betrieben und damit gegen die Neutralitätspflicht verstoßen, ist einer Überprüfung im Verfahren nach Art. 48 VfGHG nicht zugänglich.

Nach Art. 48 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 VfGHG muss der jeweilige Antragsteller seinen Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit der Wahl durch die Anführung von Tatsachen und Beweismitteln begründen. Aus der Begründungspflicht folgt, dass der Prüfungsumfang des Verfahrens nach Art. 48 VfGHG durch den konkreten Sachvortrag des Antragstellers begrenzt ist. Nur soweit der substantiiert vorgelegte Anfechtungsgegenstand Anhaltspunkte für Rechtsverletzungen gibt, hat der Verfassungsgerichtshof den relevanten Sachverhalt zu erforschen und die auftauchenden rechtserheblichen Tatsachen zu berücksichtigen. Im Verfahren nach Art. 48 VfGHG findet also weder eine uneingeschränkte Prüfung von Amts wegen statt noch wird unabhängig vom Vorbringen des Antragstellers die gesamte Wahl überprüft (vgl. VerfGH vom 19.1.1994 = VerfGH 47, 1/11 f.).

b) Die von der Antragstellerin konkret beanstandeten Wahlwerbepublikationen führen nicht zur Ungültigkeit der Landtagswahl 2003.

aa) Die Werbeanzeige des Landtagskandidaten W., in der dieser unter Angabe seiner Ämter als erster Bürgermeister und stellvertretender Landrat für seine eigene Wahl in den Bayerischen Landtag warb, überschreitet die Grenzen zulässiger Wahlwerbung in eigener Sache nicht.

Bei Wahlen gilt für den Staat und für die Gemeinden sowohl nach dem Grundgesetz als auch nach der Bayerischen Verfassung ein Neutralitätsgebot. Den Staatsorganen ist es danach versagt, sich in amtlicher Funktion im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen (VerfGH vom 19.1.1994 = VerfGH 47, 1/12; BVerfG vom 2.3.1977 = BVerfGE 44, 125; BVerfG vom 23.2.1983 = BVerfGE 63, 230/243). Landesrechtlich ist das Neutralitätsgebot bei Wahlen unmittelbar in der Bayerischen Verfassung, nämlich dem Grundsatz der Demokratie, den Wahlrechtsgrundsätzen der Wahlfreiheit und der Wahlgleichheit sowie dem Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien verankert (VerfGH vom 11.3.1994 = VerfGH 47, 59/64) sowie einfachrechtlich in Art. 12 Abs. 3 LWG. Eine gegen das Neutralitätsgebot verstoßende unzulässige Beeinflussung des Abstimmungsvorgangs kann aber nur bei solchen Äußerungen angenommen werden, die von staatlichen oder kommunalen Amtsträgern in amtlicher Eigenschaft ausgehen. Ein solches Handeln liegt vor, wenn der Amtsträger von Möglichkeiten Gebrauch macht, die ihm nur kraft seines Amtes zustehen, etwa wenn Äußerungen in amtlichen Publikationen, unter Verwendung von Gemeindegewappen oder unter Einsatz kommunaler Mittel abgegeben werden. Der in einer Äußerung enthaltene Hinweis eines kommunalen Amtsträgers auf sein Amt reicht dagegen noch nicht zur Feststellung aus, er habe in amtlicher Funktion gehandelt. Kommunale Wahlbeamte brauchen ihr Amt nicht zu verleugnen, auch wenn sie als politisch engagierte Bürger auftreten (VerfGH vom 19.1.1994 = VerfGH 47, 1/20; vgl. auch BVerwG vom 8.7.1966 = BVerwGE 24, 315/320; BVerwG vom 29.5.1973 = DÖV 1974, 388 f.; VG Osnabrück vom 23.4.2002 Az. 1 A 126/01; Studenroth in AöR 125, 257/274).

Die Werbeanzeige des Landtagskandidaten W. kann vor diesem Hintergrund nicht als unzulässige Wahlbeeinflussung angesehen werden. Die Anzeige stellt sich nicht als eine in amtlicher Eigenschaft abgegebene Wahlempfehlung dar. Es handelt sich ersichtlich um eine private Wahlwerbung des Landtagskandidaten W. Im Rahmen der privaten Wahlwerbung kann es dem Kandidaten nicht verwehrt wer-

den, auf sein bisheriges berufliches Wirken oder auf Ehrenämter hinzuweisen, die ihn aus seiner Sicht für das angestrebte Amt als Landtagsabgeordneter besonders qualifizieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Beruf des jeweiligen Kandidaten gemäß § 31 Abs. 1 Satz 2, § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und § 36 Abs. 3 LWO zwingender Inhalt der Angaben auf Wahlkreisvorschlägen, deren öffentlicher Bekanntmachung und der Stimmzettel ist. Das politische Engagement von Amtsträgern würde unter Verletzung ihrer Freiheitsrechte in unzulässiger Weise eingengt, wenn es ihnen untersagt wäre, im Rahmen privater Wahlwerbung ihre bisherige berufliche bzw. ehrenamtliche Tätigkeit anzugeben (vgl. VerfGH vom 19.1.1994 = VerfGH 47, 1/20; BVerwG vom 8.7.1966 = BVerwGE 24, 315/320).

bb) Es kann offen bleiben, ob die von der Antragstellerin beanstandete Wahlempfehlung des ersten Bürgermeisters der Stadt L. für die Wahl des Direktkandidaten Sch. die Grenzen zulässiger Wahlwerbung überschreitet. Selbst wenn man die Wahlempfehlung als Verstoß gegen die Neutralitätspflicht ansehen wollte, würde es an der erforderlichen Relevanz des Verstoßes für den Ausgang der Landtagswahl 2003 fehlen.

Nach dem für die Wahlprüfung geltenden Erheblichkeitsgrundsatz führt ein Wahlrechtsverstoß nur dann zur Ungültigkeit der Wahl, wenn die beanstandete Werbung die konkrete Mandatsverteilung beeinflussen haben könnte (vgl. VerfGH vom 19.1.1994 = VerfGH 47, 1/12; BVerfG vom 3.6.1975 = BVerfGE 40, 11/29). Eine solche Möglichkeit darf nicht nur theoretisch bestehen, sondern muss vielmehr nach allgemeiner Lebenserfahrung konkret und nicht ganz fern liegend sein (vgl. BVerfG vom 20.10.1993 = BVerfGE 89, 243/254). Gemessen an diesem Maßstab ist nicht zu erkennen, dass die Wahlempfehlung des ersten Bürgermeisters der Stadt L. für die Wahl des Direktkandidaten Sch. die konkrete Mandatsverteilung bei der Landtagswahl 2003 beeinflussen haben könnte.

Der Direktkandidat Sch. stellte sich im Stimmkreis M. zur Wahl und erzielte 10.107 Erststimmen. (Die Daten zu den Ergebnissen der Landtagswahl 2003 sind der Veröffentlichung des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbei-

tung „Wahl zum Bayerischen Landtag am 21. September 2003 – Endgültiges Ergebnis“ entnommen.) Dies entsprach einem Anteil von 17,1 % der bei der Wahl des Stimmkreisbewerbers abgegebenen Stimmen. Gewählt wurde im Stimmkreis M. der Direktkandidat S., der 35.580 Erststimmen (= 60,2 %) erhielt. Selbst wenn man davon ausgehen wollte, dass ohne die beanstandete Wahlwerbung sämtliche für Sch. abgegebenen Erststimmen auf einen anderen Direktkandidaten entfallen wären, würde sich dadurch hinsichtlich der Wahl des S. als Vertreter des Stimmkreises (Art. 43 Abs. 1 LWG) keine Änderung ergeben.

Ferner kann nicht festgestellt werden, dass die für den Direktkandidaten Sch. abgegebenen Erststimmen Einfluss auf das Ergebnis der Wahl der Abgeordneten aus der Wahlkreisliste („Listenkandidaten“, Art. 44 LWG) hatten. Der Wahlbewerber Sch. wurde auch über die Wahlkreisliste seiner Partei für den Wahlkreis Unterfranken nicht in den Bayerischen Landtag gewählt. Die politische Partei, der er angehört, erhielt im Wahlkreis Unterfranken insgesamt 211.243 der abgegebenen Erst- und Zweitstimmen. Gemäß der Berechnung nach Art. 42 Abs. 2 LWG ergab dies für die Partei 4 Sitze (rechnerisch 4,24 Sitze). Selbst wenn man die für den Direktkandidaten Sch. abgegebenen 10.107 Erststimmen bei der Vergabe der Listenmandate nicht zugunsten seiner Partei berücksichtigen wollte, hätte dies keine Änderung der Sitzverteilung zur Folge. Nach Abzug der Erststimmen des Direktkandidaten Sch. hätte seine Partei im Wahlkreis Unterfranken insgesamt 201.136 Erst- und Zweitstimmen erhalten. Gemäß der Berechnung nach Art. 42 Abs. 2 LWG ergäben sich auch bei dieser verringerten Stimmenzahl noch 4 Sitze für die Partei (rechnerisch 4,00 Sitze).

Die Möglichkeit, dass die Wahlwerbung Einfluss darauf haben könnte, welche Listenkandidaten der jeweiligen Parteiliste gewählt wurden (Art. 45 Abs. 1 LWG), besteht nur theoretisch. Es handelt sich dabei nicht um eine nach allgemeiner Lebenserfahrung konkrete Möglichkeit. Über die Parteiliste, auf der der Bewerber Sch. kandidierte, erlangte der Kandidat mit dem viertbesten Zweitstimmenergebnis als letzter Bewerber ein Landtagsmandat. Zwischen ihm und dem ersten nicht gewählten Listenbewerber (fünftbestes Zweitstimmenergebnis) besteht ein Abstand

von 476 Stimmen. Es gibt keinerlei der Lebenserfahrung zu entnehmende Anhaltspunkte dafür, dass die Wähler, die ihre Zweitstimme dem Kandidaten Sch. gegeben haben (3853 Stimmen) ohne Wahlwerbung gerade dem nächsten nicht gewählten Wahlbewerber der Liste oder anderen Bewerbern mit noch weniger Stimmen davon so viele Stimmen gegeben hätten, dass einer dieser Bewerber den letzten gewählten Kandidaten überholt hätte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Wahlwerbung eine Postwurfsendung der Partei im Stimmkreis Main-Spessart war und damit die Abgabe von Zweitstimmen in den übrigen Stimmkreisen des Wahlkreises nicht beeinflussen konnte.

VI.

Durch die Entscheidung in der Hauptsache hat sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung erledigt.

VII.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).

Sondervotum

Der Entscheidung der Mehrheit, der Antrag auf Feststellung der Ungültigkeit der Landtagswahl sei unbegründet (V 1 der Urteilsgründe), kann nicht zugestimmt werden. Die Wahl im Wahlkreis Unterfranken hätte wegen Verstoßes gegen Vorschriften des Landeswahlrechts für ungültig erklärt werden müssen. Der Wahl-

anfechtungsantrag des Bundesvorsitzenden der CFU in eigener Person ist auch zulässig.

I. Gegenstand der Wahlprüfung ist das gesamte Wahlverfahren von der Wahlvorbereitung über die Wahlhandlung bis zur Feststellung des Wahlergebnisses (Achtenberg/Schulte in von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl. 2000, Rdnr. 5 zu Art. 41, Morlok in Dreier, GG, 1998, Rdnr. 14 zu Art. 41). Prüfungsmaßstab sind dabei zunächst die Vorschriften des Landeswahlgesetzes. Die Mehrheit hat dabei außer Acht gelassen, dass das Fehlen der Feststellung eines Wahlvorschlagsrechts (Art. 25 Abs. 2 Nr. 2 LWG) in den Verantwortungsbereich der mit der Wahl befassten staatlichen Behörden fällt.

1. Das Schreiben der CFU vom 24. April 2003 betraf unmittelbar die Landtagswahl und enthielt inhaltlich eine Beteiligungsanzeige gemäß Art. 24 LWG. Das ergibt sich aus dem einleitenden Satz „... unseren am 11.4.03 beschlossenen Wahlvorschlag zu o. g. Wahl bei Ihnen anzuzeigen.“ In der Anrede heißt es „Sehr geehrter Herr Landeswahlleiter“. Das Schreiben kann wegen des Fehlens der nach Art. 24 Abs. 3 Satz 2 LWG erforderlichen Nachweise über Satzung und Bestellung des Vorstands nach demokratischen Grundsätzen nicht der Charakter einer Beteiligungsanzeige abgesprochen werden. Das ergibt sich insbesondere aus Art. 25 Abs. 1 Satz 2 LWG: „Stellt er (d. h. der Landeswahlleiter) Mängel fest, so benachrichtigt er sofort die Partei oder Wählergruppe und fordert sie auf, behebbare Mängel rechtzeitig zu beseitigen“. In diese Richtung geht im Übrigen auch die Auffassung der Mehrheit, wenn sie unter V 1 b bb) (2) wörtlich ausführt der Antragsteller habe „eine (unvollständige) Beteiligungsanzeige“ eingereicht.

Das Schreiben der CFU vom 24. April 2003 ist von der Wahlabteilung der Regierung von Unterfranken nicht an den Landeswahlleiter weitergeleitet worden, worum mit einem Vermerk auf dem Schreiben gebeten worden war. Die Nichtweiterleitung geschah nicht deshalb, weil die Regierung von Unterfranken nicht als bloßer Briefkasten des Landeswahlleiters und Weiterversender des Schreibens dienen wollte. Vielmehr hat die Regierung von Unterfranken – wie sie selbst in den

dem Gericht zugänglich gemachten Unterlagen ausführt – das Schreiben vom 24. April 2003 auf inhaltliche Mängel überprüft und wegen des Fehlens der erforderlichen Nachweise von einer Weiterleitung abgesehen. Diese Prüfung verstößt gegen Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LWG: „Der Landeswahlleiter hat die Anzeige nach Art. 24 unverzüglich nach Eingang zu prüfen.“ Danach besteht eine ausschließliche Prüfungskompetenz des Landeswahlleiters. Sie hat die Aufgabe, im hochkomplexen Wahlrecht im Interesse der Gewährleistung demokratischer Wahlbeteiligungsmöglichkeiten eine autorisierte, letztmalige ernsthafte und formalisierte Warn- und Hilfsfunktion zu schaffen durch eine besonders dafür vorgesehene und qualifizierte öffentliche Stelle.

Der als Folge der Prüfung ebenfalls allein dem Landeswahlleiter obliegende Hinweis auf behebbare Mängel nach Art. 25 Abs. 1 Satz 2 LWG ist auch erforderlich, wenn der Wahlbewerber schon vorher auf allgemeine amtliche Bekanntmachungen oder Belehrungen über den erforderlichen Inhalt einer Beteiligungsanzeige aufmerksam gemacht worden war. Es kommt deshalb nicht darauf an, ob das Schreiben der Regierung von Unterfranken vom 6. Mai 2003 an den Antragsteller diesem zugegangen war und ob wegen des Vorbringens des Antragstellers, er habe das mit einfacher Post aufgegebenes Schreiben nicht erhalten, hier der Grundgedanke des Verwaltungsverfahrensrechts, dass im Zweifel eine Behörde den Zugang eines Schriftstücks und den Zeitpunkt des Zugangs nachzuweisen hat, zum Zuge kommt.

Die Prüfungs- und Hinweiskompetenz nach Art. 25 Abs. 1 LWG hat sich die Regierung von Unterfranken als im Wahlvorgang eingeschaltete Behörde zu Unrecht angemaßt. Nach der auch von der Mehrheit zu Recht hervorgehobenen Formalisierung des Wahlrechts konnte die Prüfungskompetenz und die sofortige Benachrichtigungspflicht auf Mängelbehebung auch nicht vom Landeswahlleiter auf andere Wahlbehörden delegiert werden. Insoweit verkennt der Landeswahlleiter die allein entscheidende objektive Rechtslage, wenn er in seinem Schreiben vom 10. Juli 2003 an den damaligen Rechtsanwalt der CFU ausführt, er könne das Vorgehen der Regierung von Unterfranken „nur ausdrücklich begrüßen“.

Der Mehrheit hätte daher nicht allein auf das Nichteintreffen des Schreibens vom 24. April 2003 beim Landeswahlleiter abstellen dürfen, sondern in der Gesamtbewertung den objektiven Grund der Nichtweiterleitung als entscheidendes Moment im Verlauf des Wahlvorgangs ansehen müssen.

Dies gilt umso mehr, als die Regierung von Unterfranken Kopien des der Beteiligungsanzeige beigefügten sehr umfangreichen Wahlvorschlags nach § 32 LWO dem Landeswahlleiter übersendet hat. Allein die nur eine Seite umfassende Beteiligungsanzeige vom 24. April 2003 wurde zurückbehalten, so dass der Landeswahlleiter erst am 2. Juli durch ein Fax des Lohrer Echos davon Kenntnis erlangte (Schreiben des Landeswahlleiters vom 10. Juli 2003 an den damaligen Rechtsanwalt der CFU).

Hätte die Regierung von Unterfranken das Schreiben der CFU vom 24. April 2003 nicht auf diese Weise rechtswidrig behandelt, hätte der Landeswahlleiter die ihm allein obliegende „unverzügliche“ Prüfungs- und „sofortige“ Benachrichtigungspflicht nach Art. 25 Abs. 1 LWG erfüllen können. Die CFU hätte dann ausreichend Zeit gehabt, die fehlenden Anlagen zur Beteiligungsanzeige fristgerecht bis zum 23. Juli 2003 beim Landeswahlleiter einzureichen.

Es geht nicht an, den Gesichtspunkt der strengen Formalisierung des Wahlrechts allein dem Wahlbewerber entgegenzuhalten. Dieses Prinzip muss ebenso für das Verhalten der Wahlbehörden Geltung haben. Mögen die Auswirkungen eines Verstoßes mit einem neuen Wahlgang in einem ganzen Wahlkreis nicht unerheblich sein, erfordert das für eine Demokratie notwendige Vertrauen in die Ordnungsmäßigkeit von Wahlen die Ungültigerklärung auch in einem Fall wie dem Vorliegenden.

2. Der Antrag auf Ungültigerklärung scheitert auch nicht daran, dass die Wahlfehler keine Relevanz für das Wahlergebnis hätten haben können. Bei der rechtswidrigen Verhinderung eines Wahlvorschlags genügt für die Relevanz des Verstoßes die bloße Möglichkeit eines anderen Wahlergebnisses; Wahrscheinlichkeitserwä-

gungen können und dürfen nicht angestellt werden (vgl. auch VerfGH 47, 59/65). Gerade nach dem bayerischen Landeswahlrecht steht nicht nur die Wahl der Direktkandidaten und die Zahl der jeweiligen Listenkandidaten, sondern auch deren Reihung in allen zum Zuge kommenden Wahlkreislisten durch Zweitstimmen im ganzen Wahlkreis in Frage.

II. Die Mehrheit hätte wegen der Begründetheit der Wahlanfechtung nicht deren Zulässigkeit dahinstehen lassen dürfen. Der Antrag an das Gericht war dahin auszulegen, dass er vom Bundesvorsitzenden der CFU in eigenem Namen gestellt wurde. Davon ist auch das Gericht selbst, dem Antragsteller gegenüber erkennbar ausgegangen. Nach seiner Anrufung hat das Gericht zweimal Schreiben vom 7. Januar und 20. Februar 2004, unter dem jetzigen Aktenzeichen Vf. 99-III-03 an „Herrn Gerd von Vangerow-Nagel“ gerichtet und ihn u. a. darauf hingewiesen, dass dem Antrag eines Stimmberechtigten nach Art. 48 Abs. 1 Nr. 3 VfGHG mindestens einhundert Stimmberechtigte beitreten müssen. Dieses Erfordernis hat der Antragsteller dann auch erfüllt.