

Entscheidung

Das Parteischiedsgericht der Christlich-Sozialen Union in Bayern e.V. erläßt in dem Verfahren

1. K aus F,

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte P[1] und P[2] aus G

-Antragsteller-

2. K aus F

-Streithelfer-

g e g e n

1. CSU-Ortsverband F,

vertreten durch den Vorsitzenden P aus F

-Antragsgegner-

2. H, MdL aus F

-Streithelfer-

wegen Wahlanfechtung

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 12. Mai 1995 folgenden

Schiedsspruch

Es wird festgestellt, daß die Wahl des Bewerbers der CSU für die Bürgermeisterwahl in F in der Ortshauptversammlung vom 15.02.1995 ungültig ist.

Die Wahl ist zu wiederholen.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten um die Gültigkeit der Wahl des Bewerbers der CSU für die Bürgermeisterwahl in F.

Am 15. Februar 1995 fand eine Ortshauptversammlung des CSU-Ortsverbandes F statt, bei der der Bewerber der CSU für die Bürgermeisterwahl 1996 in F gewählt werden sollte.

Vorsitzender des Wahlausschusses war Staatsminister G, weitere Mitglieder des Wahlausschusses waren der jetzige Ortsvorsitzende P sowie die Herren L und O.

Die Versammlungsteilnehmer wurden nur vor Beginn der Wahl ausführlich über die Modalitäten der Wahl aufgeklärt. Hierbei wurde auch ausdrücklich auf das Erfordernis einer absoluten Mehrheit für die Wahl eines Bewerbers (§ 45 Abs. 1 a der CSU-Satzung) und auf die Gültigkeit von Nein-Stimmen (§ 45 Abs. 4 CSU-Satzung) hingewiesen.

Der Wahl stellten sich drei Bewerber: der Streithelfer des Antragstellers, K, der Streithelfer des Antragsgegners, H, MdL, sowie das Parteimitglied B.

Im 1. Wahlgang wurden 145 Stimmen mit folgendem Ergebnis abgegeben:

H, MdL	71 Stimmen
K	46 Stimmen
B	27 Stimmen
Nein	<u>1 Stimme</u>
	145 Stimmen

Hierauf wurde als 2. Wahlgang eine Stichwahl zwischen den Kandidaten H und K durchgeführt, bei der 144 abgegebene Stimmen folgendes ergaben:

H, MdL	72 Stimmen
K	71 Stimmen
Nein	<u>1 Stimme</u>
	144 Stimmen

Nach Bekanntgabe dieses Ergebnisses erhob sich eine allgemeine Unruhe im Saal. Der Wahlausschuß beriet die eingetretene Situation und kam zu dem Ergebnis, daß kein Kandidat die erforderliche absolute Mehrheit erhalten habe, und daß deshalb als 3. Wahlgang eine Wiederholung der Stichwahl zwischen den Bewerbern H und K erforderlich sei. Dieser Wahlgang wurde durchgeführt und hatte bei 143 abgegebenen Stimmen folgendes Ergebnis:

K	72 Stimmen
H, MdL	<u>71 Stimmen</u>
	143 Stimmen

Der Wahlausschuß stellte fest, daß K als Bewerber für die Bürgermeisterwahl in F gewählt sei.

In den folgenden Tagen wurden in der Partei und in der Öffentlichkeit Zweifel an der Rechtmäßigkeit des gefundenen Ergebnisses laut. Der Bewerber H vertrat die Auffassung, er sei im 2. Wahlgang, also in der 1. Stichwahl, ordnungsgemäß gewählt worden. Deshalb berief Staatsminister G den Wahlausschuß

nochmals auf den 1. März 1995 ein. In dieser Sitzung kam der Wahlausschuß, der in derselben Zusammensetzung wie am 15. Februar 1995 tagte, einstimmig zu folgenden Feststellungen:

"Der CSU-OV hat am Mittwoch, den 15. Februar 1995, seine Entscheidung über einen CSU-Bürgermeister-Kandidaten in der unrichtigen Annahme getroffen, daß Nein-Stimmen in Stichwahlen gültige Stimmen im Sinne der Mehrheitsfindung sind. Eine Überprüfung der rechtlichen Grundlage hat zwischenzeitlich ergeben, daß Nein-Stimmen zur Mehrheitsfindung in Stichwahlen nicht herangezogen werden können.

Die Wahlberechtigten des 15.02.1995 waren über diese, der GWO entlehnte Regelung nicht unterrichtet. Im Wissen um die die Satzung der CSU modifizierenden Vorschriften der GWO hätte es zu einem anderen Wahlausgang kommen können. Das tatsächliche Wahlergebnis lautete 72:71:1 (H:K:Nein). Danach wäre nach der GWO, die am 15.02. aber keine Anwendung fand, H (schon nach dem 2. Wahlgang) gewählter Bürgermeisterkandidat der CSU für F.

Die am 15.02. versammelten CSU-Mitglieder gingen bei ihrer Entscheidung von zum Teil falschen Vorgaben aus. Die Abstimmung stützte sich ausschließlich auf die CSU-Satzung, die einschlägige Differenzierungen für den vorgenannten Fall nicht kennt."

Mit der Mehrheit von 3:1 Stimmen empfahl der Wahlausschuß sodann dem CSU-OV F, die Aufstellungsversammlung zu wiederholen, weil die fehlende grundlegende Sachinformation der wählenden Mitglieder womöglich wahlentscheidend gewesen sei.

Am 27. Februar 1995 focht der Antragsteller die Wahl vom 15. Februar 1995 beim Vorstand des CSU-Kreisverbandes F an. Am 1. März 1995 focht das Mitglied der CSU F K beim Kreisvorstand das Ergebnis des 3. Wahlganges vom 15. Februar mit dem Ziel an, festzustellen, daß der Bewerber H im 2. Wahlgang ordnungsgemäß gewählt worden sei.

In seiner Sitzung vom 10. März 1995 wies der Kreisvorstand die Anfechtung des Antragstellers mit 11 gegen 10 Stimmen zurück; dem Antrag der Frau K gab der Kreisvorstand mit 13 gegen 8 Stimmen statt. Der Bewerber H beteiligte sich als Betroffener an beiden Abstimmungen nicht. Das Ergebnis der Kreisvorstandssitzung wurde dem Antragsteller mit Schreiben vom 13. März 1995 mitgeteilt.

Mit Schreiben vom 24. März 1995, eingegangen am 27. März 1995, rief der Antragsteller das Parteischiedsgericht der CSU an.

Der Antragsteller beantragt,

die Wahl vom 15. Februar 1995 für ungültig zu erklären und zu wiederholen.

Der Antragsteller trägt vor, sowohl vor dem 1. als auch vor dem 2. Wahlgang hätten der damalige Ortsvorsitzende E und der Vorsitzende des Wahlausschusses, Staatsminister G, ausdrücklich dargelegt, daß Nein-Stimmen gültig seien und daß gewählt nur sei, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erhalte. Auf die Bestimmung des § 35 Abs. 2 Satz 5 der Gemeindewahlordnung (GWO) sei nicht hingewiesen worden.

Der Streithelfer des Antragstellers, der Bewerber K, beantragt ebenfalls, die Wahl zu wiederholen.

Der Streithelfer des Antragstellers trägt vor, kein Teilnehmer der Wahlversammlung, auch nicht der Amtsgerichtsdirektor H, habe die Auffassung, nach dem 2. Wahlgang sei der Bewerber H ordnungsgemäß gewählt gewesen, öffentlich, d.h. im Rahmen einer für alle Versammlungsteilnehmer vernehmbaren Wortmeldung, geäußert.

Der Antragsgegner, der CSU-Ortsverband F, stellt keinen Antrag.

Der Streithelfer des Antragsgegners, der Bewerber H, beantragt,

festzustellen, daß der 3. Wahlgang ungültig, jedoch der 2. Wahlgang gültig und er damit zum Bewerber für die Bürgermeisterwahl in F gewählt sei.

Der Streithelfer des Antragsgegners trägt vor, bei den einleitenden Erläuterungen vor der Wahl sei über eine Stichwahl nicht gesondert aufgeklärt worden. Vor dem 2. Wahlgang seien keine weiteren Informationen gegeben worden. Nach diesem Wahlgang hätten sowohl er als auch das Mitglied H klar und deutlich darauf hingewiesen, daß er, H, gem. den Vorschriften der GWO in diesem Wahlgang gewählt worden sei. In der allgemeinen Unruhe habe er als betroffener Kandidat sich jedoch nicht noch mehr "heraushängen" und den Eindruck erwecken wollen, den Wahlausgang beeinflussen zu wollen.

Das Parteischiedsgericht hat in seiner Sitzung vom 12. Mai 1995 die Bewerber H und K, den ehemaligen Ortsvorsitzenden E sowie die Wahlausschußmitglieder P und L informatorisch angehört. Letztere haben übereinstimmend erklärt, Äußerungen der Herren H und K zu Folgerungen aus der GWO seien dem Wahlausschuß in der allgemeinen Unruhe nicht zur Kenntnis gekommen. Im übrigen wird auf den Akteninhalt, insbesondere auf die Sitzungsniederschrift vom 12. Mai 1995 (Bl. 130-132 d. A.), Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Wahlanfechtung des Antragstellers ist zulässig und begründet. Die Wahl des Bewerbers der CSU für die Bürgermeisterwahl in F ist zu wiederholen, weil die Wahl vom 15. Februar 1995 fehlerhaft war, weil nicht ausgeschlossen werden kann, daß das Wahlergebnis auch des 2. Wahlgangs von Wahlfehlern beeinflußt wurde, und weil nicht festgestellt werden kann, welcher Bewerber ohne Wahlfehler gewählt worden wäre.

I. Die Anfechtung der Wahl vom 15. Februar 1995 ist zulässig. Der Antragsteller ist als Mitglied des Ortsverbandes F der CSU antragsbefugt (§ 2 Abs. 1 u. 2 der Schiedsgerichtsordnung der CSU-SchGO-; Kammergericht, NJW 1988, S. 3159); er hat sowohl den Kreisvorstand als auch das Parteischiedsgericht jeweils frist- und formgerecht angerufen (§ 45 Abs. 7 der CSU-Satzung; § 1 SchGo). Die anwaltliche Vertretung des Antragstellers ist zulässig (§ 7 Abs. 5 SchGo).

II. Der Antrag des Antragstellers ist auch begründet. Die Wahl muß wiederholt werden, weil die Teilnehmer der Wahlversammlung vor der ersten Stichwahl (2. Wahlgang) nicht ausdrücklich darauf hingewiesen wurden, daß in dieser Stichwahl entgegen der Belehrung vor dem 1. Wahlgang nach § 35 Abs. 2 Satz 5 GWO die relative Mehrheit ausreichte.

1. Zunächst ist festzustellen, daß das Ergebnis des 3. Wahlgangs ungültig ist, daß also nicht der Bewerber K gewählt ist.

§ 45 Abs. 6 der CSU-Satzung sieht in keinem Fall einen 3. Wahlgang vor. Unabhängig von der Bewertung des Ergebnisses des 2. Wahlgangs war also jedenfalls die Entscheidung des Wahlvorstandes falsch, die Stichwahl zu wiederholen. Für dieses Vorgehen bietet die Satzung der CSU keine rechtliche Grundlage; das Ergebnis dieses Wahlgangs ist ungültig.

2. Auch das Ergebnis des 2. Wahlgangs kann keinen Bestand haben. Somit ist auch der Bewerber H nicht gewählt.

- a) Zutreffend ist allerdings die Auffassung des Streithelfers des Antragsgegners, daß in dieser Stichwahl nach § 35 Abs. 2 Satz 5 GWO die relative Mehrheit der Stimmen ausgereicht hätte, so daß der Bewerber H mit 72 Stimmen gegen 71 Stimmen für den Bewerber K bei einer Nein-Stimme ordnungsgemäß gewählt worden wäre, wenn es in diesem Wahlgang nicht zu einem Wahlfehler gekommen wäre.

Nach § 35 Abs. 2 Satz 5 GWO in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. September 1989 (GVBl. S. 522), geändert durch Verordnung vom 5. April 1992 (GVBl. S. 95), war im zweiten Wahlgang einer Wahl des Bewerbers für die Bürgermeisterwahl gewählt, wer von den abgegebenen gültigen Stimmen die höchste Stimmenzahl erreichte.

Die absolute Mehrheit war also nicht erforderlich; es genügte die relative Mehrheit.

Diese Bestimmung war für die Wahl am 15. Februar 1995 heranzuziehen. Sie ist erst am 1. Juni 1995 mit Inkrafttreten der neuen Gemeinde- und Landkreiswahlordnung (GLKrWO) vom 17. Mai 1995 (GVBl. S. 192) außer Kraft getreten (§ 103 Abs. 2 GLKrWO); für Aufstellungsversammlungen vor diesem Zeitpunkt gelten die Bestimmungen der GLKrWO noch nicht (§ 104 Abs. 1 Satz 2 GLKrWO). Bedenken gegen die Anwendbarkeit des § 35 GWO ergeben sich auch nicht daraus, daß die Ermächtigungsgrundlage für den Erlaß dieser Verordnung, das Gemeindevahlgesetz alter Fassung, bereits am 1. September 1994 außer Kraft getreten ist (Art. 57 Abs. 2 Nr. 1 Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz vom 10. August 1994, GVBl. S. 747). Rechtsverordnungen können nämlich zeitlich durchaus über die Geltungsdauer ihrer Ermächtigungsgrundlage hinaus in Kraft bleiben (BVerfGE 9,12; 14, 249).

Bedenken gegen die Anwendbarkeit des § 35 Abs. 2 Satz 5 GWO ergeben sich auch nicht aus dem Gesichtspunkt der Satzungsautonomie der CSU. Zwar mag durchaus fraglich sein, ob der Ordnungsgeber in das durch § 17 Satz 2 des Parteiengesetzes ausdrücklich geschützte Recht der Parteien, die Aufstellung von Wahlbewerbern durch Satzung eigenständig zu regeln, in der Weise eingreifen darf, daß er Verfahrensregeln der Satzungen durch eigene ersetzt. Immerhin räumt § 44 Abs. 1 der neuen GLKrWO den parteiinternen Regelungen für das Wahlverfahren ausdrücklich den Vorrang vor der Verfahrensregelung nach § 44 Abs. 2 GLKrWO ein. Die Frage kann jedoch dahinstehen, weil die CSU-Satzung in ihrer derzeit noch gültigen Fassung für Stichwahlen keine eindeutige Regelung trifft, so daß es nicht darum geht, die parteiinterne Regelung durch § 35 GWO zu überspielen, vielmehr dient hier die Bestimmung über die Stichwahlen in der Verordnung lediglich zur Auslegung der CSU-Satzung; insoweit bestehen keine Bedenken gegen die Heranziehung der staatlichen Norm.

Nach § 45 Abs. 1 a) der CSU-Satzung sind die Bewerber für Bürgermeisterwahlen mit absoluter Mehrheit zu wählen. Die Stichwahl ist jedoch nicht in dieser Bestimmung, sondern gesondert in § 45 Abs. 6 a) der Satzung geregelt; hier findet sich keine Aussage über die erforderliche Mehrheit. Es mag vertretbar sein, angesichts der

herausgehobenen Bedeutung der in § 45 Abs. 1 a) der CSU-Satzung genannten Positionen auch hier das Erfordernis der absoluten Mehrheit aufzustellen. Andererseits zeigt § 45 Abs. 6 a) Satz 4 - Losentscheid bei Stimmgleichheit in der Stichwahl - daß die Satzung anstrebt, daß es in Stichwahlen in jedem Fall zu einem Ergebnis kommt. Dies spricht dafür, ungeachtet etwaiger Nein-Stimmen in der Stichwahl die relative Mehrheit ausreichen zu lassen. Das entspricht auch dem Sinn einer Stichwahl, die Wähler zu einer Entscheidung für einen der beiden bestplatzierten Bewerber zu veranlassen, wenn auch manche Wähler dies als Entscheidung für das "kleinere Übel" ansehen mögen. Schließlich wäre es widersprüchlich, bei Stimmgleichheit in einer Stichwahl das Los sprechen zu lassen, aber bei Nichterreichung der absoluten Mehrheit wegen - wie hier - einer Nein-Stimme die gesamte Wahl als gescheitert anzusehen und zu wiederholen. Bei dieser nicht eindeutigen Satzungslage kann § 35 Abs. 2 Satz 5 GWO als Auslegungshilfe herangezogen werden, so daß die relative Mehrheit in der Stichwahl grundsätzlich ausgereicht hätte. Dasselbe Ergebnis ergäbe sich im übrigen heute bei einer Auslegung der CSU-Satzung anhand der neuen Bestimmungen des § 44 Abs. 2 Satz 5 in Verbindung mit Abs. 1 GLKrWO; auch ist eine entsprechende Klarstellung der CSU-Satzung für den nächsten Parteitag beabsichtigt.

- b) Der 2. Wahlgang trägt dennoch den Makel eines Wahlfehlers, nämlich den der mangelnden Information der Wähler vor diesem Wahlgang. Der Wahlausschuß hat unstreitig nicht ausdrücklich vor der ersten Stichwahl darauf hingewiesen, daß jetzt die relative Mehrheit ausreiche. Im Gegenteil ist er selbst - einschließlich seiner drei wahlberechtigten Mitglieder - davon ausgegangen, daß auch in der Stichwahl die absolute Mehrheit erforderlich sei, wie schon die fehlerhafte Durchführung des 3. Wahlgangs durch den Wahlausschuß zeigt. Ob nach dem 2. Wahlgang einzelne Mitglieder auf § 35 Abs. 2 Satz 5 GWO hingewiesen haben, ist unerheblich, weil dies auf die Stimmabgabe der Wähler keinen Einfluß mehr haben konnte. Deshalb kommt es nicht darauf an, wie lautstark der Bewerber H oder der Wähler H geäußert haben mögen, die relative Mehrheit reiche aus; dieser Hinweis kam für die Wähler zu spät.

Dahinstehen kann auch, ob der vor Beginn der gesamten Wahl gegebene Hinweis auf die Notwendigkeit einer absoluten Mehrheit

ausdrücklich auch für eine evtl. Stichwahl gegeben wurde. Der durchschnittliche Wähler mußte - wie im übrigen sogar die Wahlausschußmitglieder, von denen man besondere Vertrautheit mit den einschlägigen Bestimmungen erwarten sollte - bis zu einer erneuten Belehrung davon ausgehen, daß das einmal mitgeteilte Erfordernis der absoluten Mehrheit weiterhin gilt.

Daß der rechtzeitige Hinweis auf das Ausreichen einer relativen Mehrheit in der Stichwahl unterblieben ist, ist als Wahlfehler zu bewerten.

Zwar ist in § 45 Abs. 1 Satz 3 der CSU-Satzung nur die Bildung von Wahlausschüssen geregelt, ohne daß deren Aufgaben aufgezählt werden. Jedoch gehört es auch ohne ausdrückliche Benennung in der Satzung zu den selbstverständlichen Aufgaben des Wahlausschusses, die Wähler über die maßgeblichen Regularien zu informieren. Die Frage, ob in einer Wahl die absolute oder die relative Mehrheit erforderlich ist, gehört zu den wesentlichen Punkten, über die die Wahlberechtigten in jedem Falle informiert werden müssen. Diese Frage kann nämlich das Wahlverhalten entscheidend beeinflussen, wie z.B. der unterschiedliche Ergebniswert von Nein-Stimmen zeigt: Beim Erfordernis einer absoluten Mehrheit ist eine Nein-Stimme in jedem Falle geeignet, beide nicht gewünschte Bewerber zu verhindern, während sie beim Erfordernis einer relativen Mehrheit die Wahl eines ungewünschten Bewerbers nicht verhindern kann und im Ergebnis nicht ins Gewicht fällt, so daß ein Wähler, der erwägt, mit "Nein" zu stimmen, beim Erfordernis einer relativen Mehrheit die Überlegung anstellen wird, die Stimme doch dem Bewerber zu geben, der noch am ehesten sein Vertrauen verdient.

Der Fehler des Wahlausschusses, auf das Ausreichen der relativen Mehrheit in der Stichwahl nicht hinzuweisen, kann wie jeder Fehler in der Versammlungsleitung als Wahlfehler erheblich sein (Dannecker, Reichert, Kühr, Handbuch des Vereins- und Verbandsrechts, 4. Auflage, Rd. Nr. 818). Wie dargelegt, kann das Unterlassen dieser Information zu einem Irrtum bei Wählern geführt haben. Dies wiederum eröffnet die Möglichkeit einer Anfechtung nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen (Staudinger/Coing, BGB, 12. Auflage, § 32 Rd. Nr. 30).

- c) Dieser Wahlfehler kann sich in vorliegendem Falle auch auf das Ergebnis ausgewirkt haben. Da die Wahl geheim war, ist die Motivation des "Nein-Wählers" im 2. Wahlgang naturgemäß nicht mehr feststellbar. Es mag sein, daß dieser Wähler auch im Bewußtsein dessen, damit das Wahlergebnis letztlich nicht beeinflussen zu können, eine Nein-Stimme abgegeben hätte, wenn der gewußt hätte, daß sie bei der Berechnung einer ausreichenden relativen Mehrheit "verloren" ist. Ebenso gut ist vorstellbar, daß er sich im Bewußtsein dieser Problematik für einen der beiden Kandidaten entschieden hätte. Hätte er den Bewerber H gewählt, wäre das Ergebnis letztlich nicht beeinflußt worden; hätte er jedoch den Bewerber K gewählt, hätte Stimmgleichheit mit der Folge eines Losentscheids vorgelegen.

3. Grundsätzlich führt selbst ein Wahlfehler, der sich auf das Wahlergebnis ausgewirkt haben kann, nur dann zu einer Wiederholung der Wahl, wenn es nicht möglich ist, das richtige Wahlergebnis festzustellen. So liegt es hier. Es kann auch nicht nur die Stichwahl wiederholt werden, weil es schon tatsächlich unmöglich sein dürfte, dieselben 144 Stimmberechtigten zu einer erneuten Stichwahl zusammenzubringen, die an der angefochtenen Wahl vom 15.02.1995 teilgenommen haben. Deshalb ist die Wahl des Bewerbers für die Bürgermeisterwahl in F insgesamt zu wiederholen; es besteht also auch für neue Bewerber die Möglichkeit, sich an dieser Wahl zu beteiligen.

III. Eine Kostenentscheidung ist nicht veranlaßt; Kosten werden nicht erstattet (§ 15 Abs. 1 und 3 SchGO).