

Vf. 21-V-20



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES

Beschluss

**In dem Verfahren
über die Wahlprüfungsbeschwerde**

der Frau M.,

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch den Vizepräsidenten des Verfassungsgerichtshofes Uwe Berlit, die Richterinnen Simone Herberger, Elisa Hoven und die Richter Markus Jäger, Klaus Schurig, Stefan Ansgar Strewe, Arnd Uhle und Andreas Wahl

am 24. März 2021

beschlossen:

Die Wahlprüfungsbeschwerde wird verworfen.

G r ü n d e :

I.

Die am 17. Februar 2020 bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangene Beschwerde richtet sich gegen den Beschluss des 7. Sächsischen Landtages vom 30. Januar 2020 (PIPr 7/6, S. 215) zur Drucksache 7/1322 über die Gültigkeit der Wahl zum 7. Sächsischen Landtag am 1. September 2019, mit welchem der Wahleinspruch der Beschwerdeführerin zurückgewiesen wurde.

Die Beschwerdeführerin erhob mit Schreiben vom 4. September 2019 Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 7. Sächsischen Landtag. Aufgrund einer unbekannt hohen Anzahl von unberechtigt abgegebenen und gezählten Wahlstimmen sei das Wahlergebnis massiv verfälscht. Im Wahlbezirk der Beschwerdeführerin sei im Zeitraum ihrer Stimmabgabe am 1. September 2019 zwischen 16.15 Uhr und 16.25 Uhr keine Feststellung der Personenidentität mittels eines amtlichen Lichtbildausweises durchgeführt, sondern seien lediglich die Wahlbenachrichtigungen mit dem Wählerverzeichnis abgeglichen worden. Es habe somit nicht sichergestellt werden können, dass tatsächlich nur Wahlberechtigte gemäß § 11 des Gesetzes über die Wahlen zum Sächsischen Landtag (Sächsisches Wahlgesetz – SächsWahlG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. September 2003 (SächsGVBl. S. 525) i.V.m. Art. 116 GG abstimmten. Personen, welche nicht die deutsche Staatsbürgerschaft besäßen, könnten unberechtigt oder durch käuflichen Erwerb in den Besitz einer Wahlbenachrichtigung gekommen sein und durch Vorlage dieser im Wahllokal, ggf. sogar mehrfach, gewählt haben. Das allein Deutschen vorbehaltene Wahlrecht sei damit durch Nichtdeutsche unterlaufen und das Wahlergebnis verfälscht worden. Hilfsweise sei festzustellen, dass § 47 Abs. 3 sowie §§ 23, 27 und 53 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Durchführung der Wahlen zum Sächsischen Landtag (Landeswahlordnung – LWO) nicht mit höherrangigem Recht vereinbar seien. Gerügt werde ein Verstoß gegen § 11 SächsWahlG i.V.m. Art. 116 GG sowie gegen den Grundsatz der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl (Art. 4 Abs. 1 SächsVerf). Da § 47 Abs. 3 LWO offensichtlich nur ausnahmsweise die Ausweisung des Wählers über seine Person vorsehe, sei Missbrauch Tür und Tor geöffnet. Die Vorlage der Wahlbenachrichtigung beweise nicht die Identität des Besitzers mit dem Wahlberechtigten. Zur Feststellung der Identität sei zwingend eine Vorlage des amtlichen Ausweises mit Lichtbild notwendig, um eine missbräuchliche Verwendung der Wahlbenachrichtigung und damit ein unbefugtes Wählen zu verhindern. Die Gefahr der missbräuchlichen Verwendung wachse mit dem verstärkten Zuzug von Menschen aus Afrika und Osteuropa. Auf diese neu aufgetretene Entwicklung Deutschlands und Sachsens als Zuwanderungsland habe der Gesetz- und Ordnungsgeber bisher nicht reagiert. Auch die Briefwahl begegne einem erhöhten allgemeinen – und durch die Zuwanderung einem besonderem – Missbrauchsrisiko. Sie sei daher auf das vom Gesetzgeber ursprünglich vorgesehene Minimum der Verhinderung aus Krankheits- oder Urlaubsgründen zu beschränken und nicht als mittlerweile normale Form der Teilnahme an der Wahl durch jeden dritten Wähler zu tolerieren.

Der Wahlprüfungsausschuss empfahl dem Landtag mit Beschlussempfehlung und Bericht vom 9. Januar 2020, den Wahleinspruch zurückzuweisen. Nach dem geltenden Wahlrecht werde der Nachweis der Wahlberechtigung durch die Eintragung im Wählerverzeichnis ohne Sperrvermerk und ohne Stimmabgabevermerk in Verbindung mit der Wahlbenachrichtigung als Identitätsnachweis erbracht. Nur wenn die Wahlbenachrichtigung nicht vorgezeigt werden könne oder wenn aus anderen Gründen Zweifel an der Identität der Person bestünden, müsse eine Identitätsfeststellung durch Personalausweis oder Reisepass erfolgen, ebenso bei Inhabern von Wahlscheinen. Die Beschwerdeführerin habe nicht dargelegt, dass nach der bestehenden Rechtslage notwendige Identitätsprüfungen in einer gegen das geltende Wahlrecht verstoßenden Weise von den Wahlbehörden unterlassen worden wären. Vielmehr rüge die Beschwerdeführerin ausschließlich, dass die Verwendung der Wahlbenachrichtigung als Identitätsnachweis nicht ausreiche, um die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Wahl sicherzustellen. Damit führe sie einen nach § 1 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Prüfung der Wahlen zum Sächsischen Landtag (Sächsisches Wahlprüfungsgesetz – SächsWprG) im Wahlprüfungsverfahren nicht statthaften Angriff gegen die Verfassungsmäßigkeit des geltenden Wahlrechts.

Dieser Empfehlung folgte der Landtag mit Beschluss vom 30. Januar 2020.

Hiergegen richtet sich die Wahlprüfungsbeschwerde der Beschwerdeführerin. § 1 Abs. 1 Satz 2 SächsWprG sei wegen Verstoßes gegen die Rechtsweggarantie des Art. 38 SächsVerf verfassungswidrig. Es bestehe im Freistaat Sachsen für den Bürger nur die Möglichkeit die Verfassungswidrigkeit des Sächsischen Wahlgesetzes und der Sächsischen Landeswahlordnung im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde innerhalb eines Jahres seit dem Inkrafttreten der Norm zu erheben. Hierdurch werde die Rechtsschutzmöglichkeit des Bürgers unzulässig beschnitten. Ferner macht die Beschwerdeführerin unter Wiederholung und Vertiefung ihres Vorbringens aus dem Wahleinspruchsverfahren geltend, das Wahlergebnis sei aufgrund einer unbekannt hohen Anzahl von unberechtigt abgegebenen Wahlstimmen massiv verfälscht, und rügt einen Verstoß des § 47 Abs. 3 Satz 2 sowie der §§ 22, 23, 24 und 53 LWO gegen Art. 4 Abs. 1 SächsVerf.

Die Beschwerdeführerin beantragt,

1. festzustellen, dass § 1 Abs. 1 Satz 2 SächsWprG nicht mit der Sächsischen Verfassung, insbesondere Art. 38 SächsVerf, vereinbar sei,
2. den Beschluss des Sächsischen Landtages vom 30. Januar 2020 (Drs. 7/1322) aufzuheben und die Wahlen zum 7. Sächsischen Landtag vom 1. September 2019 in dem im Einspruchsverfahren bezeichneten Wahlbezirk 4341 für ungültig zu erklären und die Wiederholung der Wahl anzuordnen,

hilfsweise

1. festzustellen, dass § 47 Abs. 3 Satz 2 LWO nicht mit der Sächsischen Verfassung, insbesondere Art. 4 Abs. 1 SächsVerf, vereinbar sei,

2. festzustellen, dass §§ 22, 23, 24, 53 LWO nicht mit der Sächsischen Verfassung, insbesondere Art. 4 Abs. 1 SächsVerf, vereinbar seien.

Der Präsident des Sächsischen Landtages hat zum Verfahren Stellung genommen.

II.

Die Wahlprüfungsbeschwerde ist unzulässig.

1. Soweit sich die Beschwerdeführerin gegen § 1 Abs. 1 Satz 2 SächsWprG wendet und eine Verletzung der durch Art. 38 Satz 1 SächsVerf gewährleisteten Rechtsweggarantie rügt, ist die Wahlprüfungsbeschwerde bereits unstatthaft. Die Beschwerdeführerin beruft sich damit auf eine grundrechtlich geschützte Gewährleistung, deren Verletzung sie allein im Verfahren der Verfassungsbeschwerde rügen kann (Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 SächsVerf, § 7 Nr. 4 SächsVerfGHG). Statthaft ist die Wahlprüfungsbeschwerde dagegen für die Anfechtung von Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen (SächsVerfGH, Beschluss vom 11. April 2018 – Vf. 68-V-17; Beschluss vom 28. August 2014 – Vf. 56-IV-14 [HS]/Vf. 57-IV-14 [e.A.]; SaarlVerfGH, Urteil vom 31. Januar 2011 – Lv 13/10 – juris Rn. 57 f.; vgl. hierzu auch BVerfG, Beschluss vom 18. Oktober 2011 – 2 BvC 11/10 – juris Rn. 10 m.w.N.). Mit ihrem Antrag macht die Beschwerdeführerin indes nicht einen Mangel des Wahlverfahrens, sondern allenfalls einen Mangel des Wahlprüfungsverfahrens geltend; für eine solche Rüge steht ihr grundsätzlich die Verfassungsbeschwerde offen (SächsVerfGH, Beschluss vom 11. April 2018 – Vf. 68-V-17).

Ungeachtet dessen verkennt die Beschwerdeführerin, dass § 1 Abs. 1 Satz 2 SächsWprG lediglich für die Wahlprüfung im Landtag nach Art. 45 Abs. 1 SächsVerf in Verbindung mit den Vorschriften des Wahlprüfungsgesetzes gilt. Diese Vorschrift erfasst hingegen nicht das sich der parlamentarischen Wahlprüfung anschließende Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof nach Art. 45 Abs. 2 SächsVerf i.V.m. § 7 Nr. 5, § 32 SächsVerfGHG (SächsVerfGH, Urteil vom 25. November 2005 – Vf. 45-V-05 m.w.N.). Der verfassungsgerichtliche Rechtsschutz wird durch § 1 Abs. 1 Satz 2 SächsWprG in keiner Weise eingeschränkt. Der Verfassungsgerichtshof prüft im Wahlprüfungsverfahren nicht nur den angegriffenen Beschluss des Landtages in formeller Hinsicht und darauf, ob Vorschriften des materiellen Rechts zutreffend angewandt worden sind, sondern darüber hinaus, ob die angewandten Vorschriften des Wahlrechts mit der Verfassung in Einklang stehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2009, BVerfGE 122, 304 [307] m.w.N.). Als letzte und in der Regel einzige Instanz hat der Verfassungsgerichtshof im Wahlprüfungsverfahren eine mittelbare Normenkontrolle angewandter Wahlrechtsnormen durchzuführen (vgl. BVerfG, a.a.O.). Diese Prüfung erstreckt sich auch auf die Gültigkeit von Rechtsverordnungen (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. März 2009, BVerfGE 123, 39 [68]).

2. Im Übrigen ist die Wahlprüfungsbeschwerde unzulässig, weil sie nicht den Begründungsanforderungen des § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG genügt.
 - a) Dem Verfassungsgerichtshof muss es möglich sein, anhand des vorgetragenen Sachverhalts eine zuverlässige Grundlage für die weitere Behandlung des Antrags und die Vorbereitung der Sachentscheidung zu gewinnen. Dies setzt eine hinreichend substantiierte und aus sich heraus verständliche Darlegung eines Sachverhalts voraus, aus dem erkennbar ist, worin ein Wahlfehler liegen und welcher Einfluss auf die Mandatsverteilung diesem Fehler zukommen soll (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 3. März 2016 – Vf. 152-V-15; Beschluss vom 28. Januar 2016 – Vf. 146-V-15; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – juris Rn. 36; Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327 [340 f.]; Beschluss vom 31. Januar 2012, BVerfGE 130, 212 [223]; Beschluss vom 15. Januar 2009, BVerfGE 122, 304 [308 f.]).

Die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern oder die Äußerung einer dahingehenden, nicht belegten Vermutung genügt nicht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – juris Rn. 36; Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327 [340 f.]; Beschluss vom 15. Januar 2009, BVerfGE 122, 304 [308 f.]). Der Grundsatz der Amtsermittlung befreit den Beschwerdeführer nicht davon, die Gründe der Wahlprüfungsbeschwerde in substantiiertes Weise darzulegen, mag dies im Einzelfall auch mit Schwierigkeiten insbesondere im tatsächlichen Bereich verbunden sein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – juris Rn. 36; Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327 [340 f.]; Beschluss vom 15. Januar 2009, BVerfGE 122, 304 [308 f.]).

Zur erforderlichen Begründung einer Wahlprüfungsbeschwerde gehört insbesondere eine Auseinandersetzung mit den Gründen der vorzulegenden oder zumindest ihrem wesentlichen Inhalt nach wiederzugebenden angegriffenen Landtagsentscheidung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – juris Rn. 37).

Die Substantiierungsanforderungen gemäß § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG gebieten ferner, dass der verfassungsrechtliche Bezug unter Rückgriff auf verfassungsgerichtlich entwickelte Maßstäbe herzustellen ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – juris Rn. 39). Eine Wahlprüfungsbeschwerde muss sich daher mit der einschlägigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung auseinandersetzen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – juris Rn. 39; Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327 [343 ff.]). Dies gilt insbesondere dann, wenn eine von bisheriger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung abweichende Beurteilung als geboten erachtet wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – juris Rn. 39; Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327 [344 f.]).

b) Diesen Anforderungen an die Darlegung eines mandatsrelevanten Fehlers der Wahl zum 7. Sächsischen Landtag genügt die Wahlprüfungsbeschwerde nicht.

aa) Soweit die Beschwerdeführerin beanstandet, dass in ihrem Wahlbezirk im Zeitraum ihrer Stimmgabe (am 1. September 2019 zwischen 16.15 Uhr und 16.25 Uhr) im Rahmen der Urnenwahl keine Feststellung der Personenidentität mittels Lichtbildausweises durchgeführt worden sei, ist das Vorliegen eines Wahlfehlers nicht erkennbar. Es fehlt bereits an einer Auseinandersetzung mit den Gründen des angefochtenen Beschlusses des Landtages, wonach es geltendem Recht entspreche, dass sich nicht alle Wahlberechtigten im Wahlraum ausweisen müssen, und die Beschwerdeführerin nicht aufgezeigt habe, dass die nach der bestehenden Rechtslage notwendigen Identitätsprüfungen von den Behörden unterlassen worden seien. Weshalb diese Ausführungen zu beanstanden sein sollen, ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich. Überdies trägt die Beschwerdeführerin auch im hiesigen Verfahren keinen Sachverhalt vor, der ein konkretes Fehlverhalten durch die zum Vollzug der Wahlrechtsvorschriften berufenen Wahlorgane erkennen lässt.

bb) Soweit die Beschwerdeführerin vermutet, dass Wahlbenachrichtigungen verkauft und sodann missbräuchlich von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit zur Wahl genutzt worden sein könnten bzw. dass das Wahlergebnis aufgrund einer unbekannt hohen Anzahl von unberechtigt abgegebenen Stimmen massiv verfälscht sei, lässt sich diesem Vorbringen ebenfalls nicht die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Wahlfehlers entnehmen. Es handelt sich lediglich um nicht auf tatsächliche Anhaltspunkte gestützte Mutmaßungen, die indes den Begründungsanforderungen nicht genügen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2009, BVerfGE 122, 304 [309]).

cc) Auch soweit die Beschwerdeführerin einen Verstoß von § 47 Abs. 3 Satz 2 LWO gegen Art. 4 Abs. 1 SächsVerf und das durch Art. 4 Abs. 2 SächsVerf i.V.m. Art. 115 SächsVerf gewährleistete aktive Wahlrecht rügt, genügt ihr nicht einmal ansatzweise von Tatsachen gestütztes Vorbringen nicht den genannten Mindestanforderungen an die Begründung einer Wahlprüfungsbeschwerde.

Art. 4 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf ermächtigt den Landesgesetzgeber, die Einzelheiten über Wahlen und Abstimmungen in besonderen Gesetzen und Verordnungen zu regeln (Kunzmann in: Baumann-Hasske/ders., Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 3. Aufl., Art. 4 Rn. 8). Bei der Ausgestaltung des Wahlrechts und der Konkretisierung der Wahlrechtsgrundsätze kommt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – juris Rn. 45; Urteil vom 3. März 2009, BVerfGE 123, 39 [71]; Beschluss vom 24. November 1981, BVerfGE 59, 119 [124]). Der Verfassungsgerichtshof überprüft nur, ob der Gesetzgeber sich in den Grenzen des ihm von der Verfassung zugebilligten Gestaltungsspielraums gehalten oder ob er durch Überschreitung dieser Grenzen gegen einen verfassungskräftigen Wahlgrundsatz verstoßen hat; es ist nicht Aufgabe des Gerichts zu prüfen, ob der Gesetzgeber innerhalb seines Ermessensbereichs zweckmäßige oder

rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. März 2009, BVerfGE 123, 39 [71]; Beschluss vom 24. November 1981, BVerfGE 59, 119 [124 f.]).

Zur Feststellung der Identität des Wählers durch den Wahlvorstand genügt bei den Wahlen zum Sächsischen Landtag – ebenso wie bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag – grundsätzlich die Vorlage der Wahlbenachrichtigung und der Eintrag des Wählers im Wählerverzeichnis – ohne besonderen Vermerk und ohne Stimmabgabevermerk – (Behl, Sächsisches Wahlgesetz und Landeswahlordnung, 2014, § 34 Rn. 3; vgl. zur Bundestagswahl Hahlen in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl., § 14 Rn. 10 und § 34 Rn. 6). Eine Pflicht, sich auszuweisen, besteht nach § 49 Satz 1 LWO für die Inhaber von Wahlscheinen. Im Übrigen muss sich der Wahlberechtigte nach § 47 Abs. 3 Satz 2 LWO nur auf Verlangen des Wahlvorstandes ausweisen, insbesondere dann, wenn der Wähler seine Wahlbenachrichtigung nicht vorlegt, oder in Zweifelsfällen (Behl, a.a.O.). Bei begründeten Bedenken hat der Wahlvorstand die materiellen Voraussetzungen der Wahlberechtigung (§ 11 SächsWahlG) und die Identität der Person sowie die Gültigkeit des Wahlscheins zu prüfen (Behl, a.a.O.). Ist der Name des Wählers im Wählerverzeichnis aufgeführt, die Wahlberechtigung festgestellt und besteht außerdem kein Anlass zur Zurückweisung des Wählers, gibt der Wahlvorsteher die Wahlurne frei (§ 47 Abs. 4 Satz 1 LWO).

Soweit der Gesetzgeber mit der in § 47 Abs. 3 Satz 2 LWO festgelegten Art der Identitätskontrolle, die den Wahlvorständen einen Ermessensspielraum hinsichtlich der Vorlage eines Ausweisdokuments zugesteht, der Praktikabilität ein besonderes Gewicht beigemessen hat, um eine zügige und gleichzeitig rechtssichere Durchführung der Stimmabgabe zu ermöglichen (vgl. zu § 56 Abs. 3 BWO die Beschlussempfehlung zum Wahleinspruch WP 21/17, BT-Drs. 19/3050, S. 21), lässt sich dem Beschwerdevorbringen nicht entnehmen, weshalb dies mit Blick auf den dem Gesetzgeber zustehenden weiten Gestaltungsspielraum verfassungsrechtlich zu beanstanden sein soll. Konkrete tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass § 47 Abs. 3 Satz 2 LWO – im Zusammenspiel mit den übrigen wahlrechtlichen Vorschriften – keine hinreichende Gewähr (mehr) dafür bietet, dass die Identität der Wähler überprüft und Manipulationen durch mehrfache Teilnahme an der Wahl verhindert werden, sind anhand des Beschwerdevorbringens nicht ersichtlich. Insbesondere ist nicht ansatzweise erkennbar, weshalb der verstärkte Zuzug von Personen nach Deutschland eine Entwicklung darstellen soll, die unvorhergesehene Gefahren für die Integrität der Wahl mit sich bringen könnte, und eine Pflicht des Normgebers zur Prüfung und Änderung der Vorschrift des § 47 Abs. 3 Satz 2 LWO begründen soll (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 24. November 1981, BVerfGE 59, 119 [127]).

dd) Die Beschwerdeführerin hat schließlich nicht aufgezeigt, weshalb eine von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Juli 2013 (BVerfGE 134, 25 [29 ff.]) abweichende Beurteilung der Verfassungskonformität der Öffnung der Briefwahl geboten sein soll. Namentlich fehlt es für den von ihr behaupteten Zusammen-

hang von Flüchtlingsbewegungen und (vermeintlichem) Briefwahlmissbrauch an jeder (tatsachengestützten) Plausibilität.

III.

Der Verfassungsgerichtshof ist zu dieser Entscheidung einstimmig gelangt und trifft sie daher durch Beschluss nach § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 24 BVerfGG.

IV.

Die Entscheidung ist kostenfrei (§ 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG).

gez. Berlit

gez. Herberger

gez. Hoven

gez. Jäger

gez. Schurig

gez. Strewe

gez. Uhle

gez. Wahl