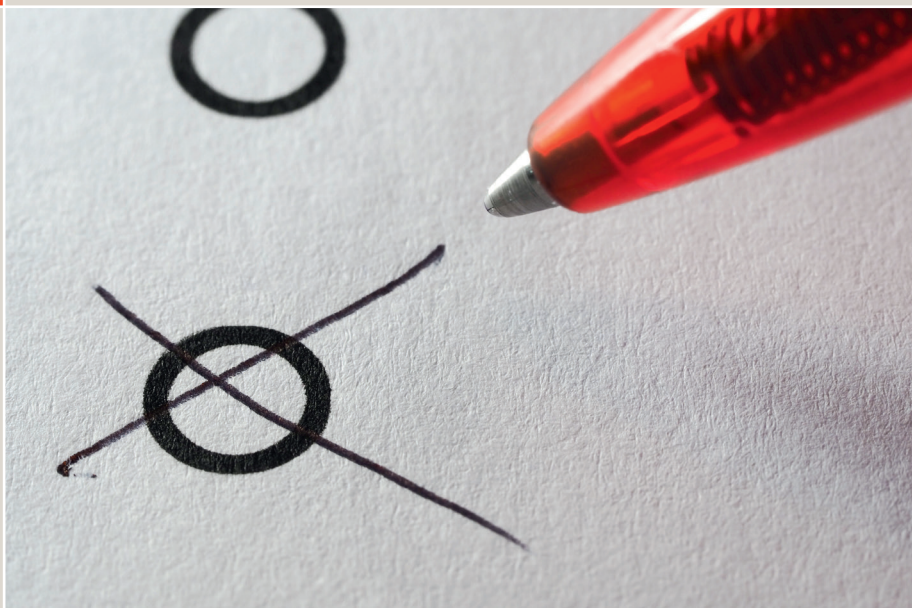


Gaß · Graf · Hölzlwimmer · Simmel



Handbuch zur Kommunalwahl in Bayern

Vorbereitung – Durchführung –
Wahlkalender – Gesetzestexte
für die Wahl 2026

4. Auflage

 BOORBERG

Handbuch zur Kommunalwahl in Bayern

Vorbereitung – Durchführung – Wahlkalender –
Gesetzestexte
für die Wahl 2026

Dr. Andreas Gaß
Direktor beim Bayerischen Städtetag

Andreas Graf
Leitender Verwaltungsdirektor a.D.,
ehemals Landratsamt Landsberg am Lech

Jennifer Hölzlwimmer
Verwaltungsdirektorin beim Bayerischen Gemeindetag

Lea Simmel
Regierungsrätin im Bayerischen Staatsministerium
des Innern, für Sport und Integration

4. Auflage, 2025

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

4. Auflage, 2025

ISBN 978-3-415-07710-2

© 2005 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Nutzung sämtlicher Inhalte für das Text- und Data-Mining ist ausschließlich dem Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine Vervielfältigung gemäß § 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.

Anfragen gemäß EU-Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit (EU) 2023/988 (General Product Safety Regulation – GPSR) richten Sie bitte an: Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Produktsicherheit, Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart; E-Mail: produktsicherheit@boorberg.de

Quellenhinweis: Die Anlagen der GLKrWO und der GLKrWBek wurden mit freundlicher Genehmigung der Bayerischen Staatskanzlei, www.bayern-recht.de, abgedruckt.

Titelfoto: © fotomarekka – stock.adobe.com | Satz: Olaf Mangold Text & Typo, 70374 Stuttgart | Druck und Bindung: Laupp & Göbel, Robert-Bosch-Straße 42, 72810 Gomaringen

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

B. Erläuterungen

I. Aufstellung von Wahlvorschlägen

1. Wahlvorschlagsträger

Wahlvorschläge können (nur) von **Parteien und Wählergruppen** eingereicht werden; sie werden als „**Wahlvorschlagsträger**“ bezeichnet (Art. 24 Abs. 1 Satz 1; Nr. 38; vgl. auch § 34 Abs. 3 Nr. 1). Eine sich bewerbende Person kann sich also nicht selbst zur Wahl stellen, sondern muss von einem Wahlvorschlagsträger „nominiert“ werden. Dabei darf jeder Wahlvorschlagsträger nur **einen** Wahlvorschlag einreichen; ein sog. Mehrfachauftreten ist nicht zulässig (Art. 24 Abs. 3; Nr. 39 – zu den Folgen eines Verstoßes vgl. Ausführungen unter IV. 5.2, 5.5).

Ob es sich bei dem Wahlvorschlagsträger um eine **Partei** handelt, richtet sich nach § 2 Parteiengesetz – PartG (vgl. Nr. 38.1), auch wenn Art. 24 Abs. 1 seit dem Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 22.3.2018 (GVBl. S. 145; vgl. auch LT-Drs. 17/14651, S. 13) keinen ausdrücklichen Verweis mehr auf das Parteiengesetz enthält. Im Regelfall sind die Parteien aus der letzten Landtags- oder Bundestagswahl bekannt, und es gibt kaum Probleme bei der Prüfung, ob ein Wahlvorschlagsträger im Sinne des Art. 24 Abs. 1 Satz 1 vorliegt. Bildet sich (ausnahmsweise) eine neue Partei, sind entsprechende Nachweise (z.B. Gründungsniederschrift, Satzung) vorzulegen. Sofern aufgrund gleicher oder ähnlicher Namensführung Unklarheiten bestehen, sind ebenso Nachweise vorzulegen bzw. ist auf Nachfrage mitzuteilen, ob es sich bei einem Wahlvorschlagsträger um die Untergliederung einer Partei oder um eine in einem Dachverband organisierte selbstständige Wählergruppe handelt (Nr. 38.1). Wegen der in § 6 PartG enthaltenen Anforderungen handelt es sich bei Parteien immer um **organisierte Wahlvorschlagsträger**.

„**Wählergruppen**“ (Art. 24 Abs. 1 Satz 2; Nr. 38.2) sind demgegenüber etwas schwieriger zu beurteilen, weil sie keiner zwingenden Organisationsform unterliegen. Erforderlich ist nur ein **Zusammenschluss von natürlichen Personen** mit dem Ziel, an Gemeinde- und/oder Landkreiswahlen teilzunehmen. Organisationsformen, in denen neben natürlichen Personen auch juristische Personen oder sonstige Rechtsformen (z.B. nicht rechtsfä-

hige Vereine) Mitglied sein können, können demnach keine Wählergruppe bilden. Schon der Begriff der „Wählergruppe“ legt nahe, dass es sich um Vereinigungen von Bürgerinnen und Bürgern handeln muss. Vor allem aber verlangt der Grundsatz der Wahlgleichheit, dass – wie bei Parteien (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 PartG) – auch bei Wählergruppen nur natürliche Personen Mitglieder sein dürfen. Damit wird an die Formulierungen im Gemeindewahlgesetz vom 29.10.1954 (GVBl. S. 256), vom 11.12.1959 (GVBl. S. 267) und vom 3.8.1965 (GVBl. S. 221) angeknüpft, nach denen neben politischen Parteien auch jede „Gruppe von Wahlberechtigten“ einen Wahlvorschlag einreichen kann (vgl. Art. 19 Abs. 1 Gemeindewahlgesetz vom 29.10.1954); „wahlberechtigt“ können nur natürliche Personen sein (vgl. Art. 1 Abs. 1 des Gemeindewahlgesetzes vom 29.10.1954; Art. 1 Abs. 1 GLKrWG). Wenn eine Wählergruppe etwa auf Landkreisebene als eine Art Dachverband organisiert ist, dem ausschließlich oder neben natürlichen Personen auch örtliche Wählergruppen als Mitglieder angehören, ist darauf zu achten, dass Mitglieder der Wählergruppe stets nur die jeweiligen natürlichen Personen sind.

Eine Organisation der Wählergruppe wie im Landeswahlrecht wird nicht gefordert. Eine Wählergruppe kann daher auch ein eher loser Zusammenschluss von natürlichen Personen sein. Allerdings erleichtern **schriftlich niedergelegte Organisationsstrukturen** (z. B. Vereinssatzung) insbesondere die Identitätsprüfung durch die Wahlleiterin oder den Wahlleiter und den Wahlausschuss erheblich, da bei Vorlage derartiger Organisationsnachweise dann Art. 24 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 einschlägig ist. Nicht organisierte oder organisierte Wählergruppen, die auf die Vorlage eines Organisationsnachweises verzichten (vgl. Art. 24 Abs. 2 Satz 2), können die Privilegierung des früheren Wahlvorschlagsträgers nur für sich in Anspruch nehmen, wenn die weiteren Voraussetzungen nach Art. 24 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 gegeben sind (Nr. 38.3). Falls sich eine Wählergruppe organisieren will, erfolgt dies regelmäßig in Form eines Vereins nach bürgerlichem Recht (§§ 21 ff. BGB), und zwar als im Vereinsregister eingetragener und somit rechtsfähiger Verein oder als nichtrechtsfähiger Verein. Ist eine Wählergruppe als Verein im Vereinsregister eingetragen (§§ 55 ff. BGB), lässt sich ein organisatorischer Zusammenschluss ohne Weiteres feststellen (Nr. 38.2 Satz 6). Fehlt eine Eintragung, muss anhand aller Umstände geprüft werden, ob ein nichtrechtsfähiger Verein vorliegt (Nr. 38.2 Satz 7). In diesem Fall ist der Wählergruppe dringend zu raten, gewisse Mindestanforderungen an ihre Organisationsform zu erfüllen.

Regelmäßig ist eine **eigene Gründungsversammlung** von mindestens drei Personen erforderlich, in der die Grundsätze der Vereinsorganisation

(Ziele des Vereins, Vorstand, Mitgliederversammlung, Rechte und Pflichten der Vereinsmitglieder) festgelegt werden (Nr. 38.2 Satz 8). Die Wahlbekanntmachung lässt insoweit zwar auch eine „langjährige Übung“ genügen (Nr. 38.2 Satz 8); aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit empfiehlt sich aber eine schriftliche Dokumentation, die bei Bedarf vorgelegt werden kann.

Zu beachten ist, dass in der Gründungsversammlung nicht gleichzeitig auch die sich bewerbenden Personen der Wählergruppe aufgestellt werden können (vgl. Nr. 43.1 Satz 5). Denn die Aufstellungsversammlung muss nach dem Wortlaut des Art. 29 Abs. 1 Satz 1 eine eigens zum Zweck der Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber einberufene Versammlung sein. **Gründungsversammlung und Aufstellungsversammlung** müssen daher **zeitlich** so voneinander **getrennt** sein, dass die Mindestanforderungen an die Einladung zur Aufstellungsversammlung (s. nachstehend unter 3.) eingehalten werden. Ferner ist zu bedenken, dass der Teilnehmerkreis bei einer Aufstellungsversammlung nicht auf die bei der Gründungsversammlung anwesenden Mitglieder einer Wählergruppe beschränkt sein muss, sondern alle Anhänger der Wählergruppe umfassen kann, die im Zeitpunkt des Zusammentritts der Aufstellungsversammlung wahlberechtigt sind (vgl. Art. 29 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1; Nr. 43.2.2 Abs. 1). Auf Grund der Vorschriften über die Einberufung der Aufstellungsversammlung (Art. 29 Abs. 1 Satz 1; § 39 Abs. 4, § 42 Abs. 2 Nr. 1; Nr. 43.2.1) sind „Spontanversammlungen“ zur Aufstellung von Wahlvorschlägen nicht möglich.

Ob eine Wählergruppe mit einer Wählergruppe der letzten Gemeinde- bzw. Landkreiswahl **übereinstimmt**, ist auf der Grundlage des Art. 24 Abs. 2 und der Nr. 38.3 zu prüfen. Art. 24 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 betrifft nur solche organisierte Wählergruppen, die bereits bei Einreichung des Wahlvorschlags zur vorhergehenden Wahl nach bürgerlichem Recht organisiert waren und entsprechende Organisationsnachweise vorlegen; für diese richtet sich die Identitätsprüfung nach den Grundsätzen des bürgerlichen Rechts. Im Übrigen werden die Wahlvorschläge zur letzten Wahl und zur jetzt anstehenden Wahl verglichen; sind **mindestens sechs unterzeichnende oder sechs sich bewerbende Personen identisch**, wird von einer Übereinstimmung ausgegangen (Art. 24 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2). Erfüllen mehrere Wählergruppen diese Voraussetzungen – etwa weil sich eine Wählergruppe aufgespalten hat und dadurch zwei oder mehrere Wählergruppen sechs identische Unterschriften aufweisen –, wird auf die Wählergruppe abgestellt, die die größte Anzahl an übereinstimmenden unterzeichnenden oder sich bewerbenden Personen hat (Art. 24 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Satz 2; Nr. 38.3 Abs. 2). Inwieweit

sich die Unterscheidung zwischen einer alten Wählergruppe und einer neuen Wählergruppe auf die Anforderungen an einen Wahlvorschlag auswirkt, wird nachfolgend unter IV. 4. dargestellt.

2. Arten von Aufstellungsversammlungen

Um einen Wahlvorschlag aufstellen zu können, ist eine sog. **Aufstellungsversammlung** erforderlich (Art. 29; §§ 39 ff.; Nr. 43 ff.). Diese darf nicht früher als 15 Monate vor dem Monat stattfinden, in dem der Wahltag liegt (Art. 29 Abs. 2 Satz 2, d.h. frühestens ab 1.12.2024). Das Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz kennt folgende Arten von Versammlungen zur Aufstellung von sich bewerbenden Personen:

Der Regelfall ist die **Versammlung von Anhängern** (Art. 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1; Nr. 43.2.2). Wer als Anhänger der Partei oder der organisierten Wählergruppe gelten soll, können die Wahlvorschlagsträger grundsätzlich selbst festlegen (s. nachstehend unter 4.). Eine Wahlberechtigung im Wahlkreis zum Zeitpunkt der Aufstellungsversammlung wird stets vorausgesetzt (Art. 29 Abs. 2 Satz 1; Nr. 43.1). Die sich bewerbenden Personen werden unmittelbar durch die wahlberechtigten Anhänger der Partei oder Wählergruppe in geheimer Wahl gewählt.

Daneben kann die Aufstellung von sich bewerbenden Personen auch durch eine **Delegiertenversammlung** erfolgen. Bei einer Delegiertenversammlung handelt es sich ebenfalls um eine Aufstellungsversammlung im Sinne des Art. 29, für die die hierfür bestehenden Anforderungen (z.B. geheime Abstimmung) gelten (vgl. Art. 29 Abs. 3). Eine Delegiertenversammlung ist auch in Wahlkreisen mit nur einem Stimmbezirk möglich (vgl. Nr. 43.1). Die früher in Art. 29 Abs. 2 enthaltene Beschränkung, dass eine solche nur in Wahlkreisen mit mehreren, d.h. mindestens zwei Stimmbezirken möglich ist, wurde bereits durch das Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und anderer Vorschriften vom 16.2.2012 (GVBl. S. 30) aufgehoben (s. hierzu auch LT-Drs. 16/9081, S. 14).

In Betracht kommen:

- eine **besondere** Delegiertenversammlung, die von Mitgliedern einer Partei oder Wählergruppe speziell für die bevorstehende Aufstellung sich bewerbender Personen gewählt wurde (Art. 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2), oder
- eine **allgemeine** Delegiertenversammlung, die nach der Satzung einer Partei oder Wählergruppe allgemein für bevorstehende Wahlen bestellt wurde (Art. 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3). Hierbei darf die Mehrheit der Mitglie-

der einer allgemeinen Delegiertenversammlung nicht früher als zwei Jahre vor dem Monat, in dem der Wahltag liegt, von den Mitgliedern der Partei oder einer Wählergruppe gewählt worden sein, die im Zeitpunkt der Delegiertenwahl im Wahlkreis wahlberechtigt waren (Art. 29 Abs. 1 Satz 3). Die Mehrheit der Delegierten muss daher am 1.3.2024 oder später gewählt worden sein.

Für die Aufstellung der Delegierten selbst ist das interne Recht des Wahlvorschlagsträgers maßgeblich (vgl. Nr. 43.3). Das Verfahren muss allerdings einem Kernbestand an demokratischen Verfahrensgrundsätzen genügen.

Die Delegierten müssen im Zeitpunkt des Zusammentritts der Aufstellungsversammlung im Wahlkreis wahlberechtigt sein (Art. 29 Abs. 2 Satz 1; vgl. LT-Drs. 16/9081, S. 14).

3. Einladung zur Aufstellungsversammlung

Zur Aufstellungsversammlung sind die Teilnahmeberechtigten **schriftlich** entweder **durch öffentliche Ankündigung** oder **einzeln zu laden** (§ 39 Abs. 4 Satz 2 Hs. 1). Eine **persönliche Ladung** kommt nur in Betracht, wenn nach den Festlegungen der Partei oder Wählergruppe die Teilnahmeberechtigung auf die Mitglieder beschränkt ist (vgl. Nr. 43.2.1 Satz 4). Dies setzt voraus, dass die Mitglieder des Wahlvorschlagsträgers bestimmbar sind. Bei Parteien oder (etwa in Form eines eingetragenen Vereins) organisierten Wählergruppen ist dies auf der Grundlage bestehender Mitgliederlisten ohne Weiteres möglich. Bei einer nicht organisierten Wählergruppe wird dies dagegen nur ausnahmsweise in Betracht kommen, z. B. dann, wenn bei der Gründungsversammlung oder einer Versammlung der Anhänger eine Liste der Mitglieder dieser Wählergruppe angefertigt wurde, die abschließend ist (zur unzulässigen persönlichen Ladung „handverlesener“ Anhänger einer nicht organisierten Wählergruppe vgl. VG Augsburg, Urteil vom 11.12.2008, Az. Au 3 K 08.1076, juris). Ist dies nicht der Fall, muss zu einer Aufstellungsversammlung öffentlich geladen werden.

Die Ladung muss **grundsätzlich spätestens am dritten Tag** vor dem Tag der Aufstellungsversammlung **veröffentlicht** oder **zugegangen** sein (§ 39 Abs. 4 Satz 2 Hs. 2; Nr. 43.2.1). Die jeweilige Partei oder Wählergruppe kann allerdings hiervon abweichende Festlegungen treffen (§ 39 Abs. 4 Satz 3 Hs. 2). Dies geschieht üblicherweise durch Satzung, kann aber auch in sonstiger zu dokumentierender Form vom Wahlvorschlagsträger festgelegt werden. Weicht die Festlegung nach unten ab (z. B. Ladungsfrist zwei Tage), so ist diese kürzere Frist abweichend von § 39 Abs. 4 Satz 2 maßgebend

(Nr. 43.2.1 Satz 1). Weicht die Festlegung des Wahlvorschlagsträgers nach oben ab (z. B. Ladungsfrist eine Woche), so ist ein Verstoß gegen diese Festlegung dagegen wahlrechtlich ohne Bedeutung, wenn die in § 39 Abs. 4 Satz 2 genannten Mindestanforderungen (drei Tage) eingehalten sind (vgl. § 39 Abs. 4 Satz 4, Nr. 43.2.1 Satz 2).

4. Teilnahmerechtigung an der Aufstellungsversammlung

Der teilnahmeberechtigte **Personenkreis** ist nach Art. 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 **nicht auf die Mitglieder** der Parteien und Wählergruppen **beschränkt**. Vielmehr können alle im Wahlkreis wahlberechtigten (Art. 29 Abs. 2 Satz 1) Personen, die nach ihrer Haltung dafür bekannt sind, dass sie die Ziele des Wahlvorschlagsträgers unterstützen (**Anhänger**), an der Aufstellungsversammlung teilnehmen.

Die Wahlvorschlagsträger **können** jedoch allgemein oder im Einzelfall selbst entscheiden, wen sie als Anhänger betrachten (§ 39 Abs. 4 Satz 3; Nr. 43.2.2). Zum Beispiel kann die **Teilnahme auf förmliche Mitglieder beschränkt** werden oder der Anhängerbegriff und damit die Teilnahmerechtigung an bestimmte Kriterien (z. B. Parteifreiheit) geknüpft werden. Eine solche Beschränkung muss vor der Ladung vom Wahlvorschlagsträger durch Satzung oder Beschluss festgelegt werden (Nr. 43.2.2 Satz 6). Ist dies nicht geschehen, sind alle Anhänger teilnahmeberechtigt und dementsprechend auch zu laden (vgl. die vorstehenden Ausführungen unter 3.). **Personen, die sich als Anhänger ausgeben**, nach Auffassung des Wahlvorschlagsträgers **aber andere Ziele unterstützen, kann** vor Beginn der eigentlichen Versammlung die Stimmberechtigung entzogen **werden**, um ein „Unterwandern“ zu verhindern (Nr. 43.2.2 Satz 4). Die Entscheidung wird von den Mitgliedern der Partei oder der organisierten Wählergruppe durch Beschluss getroffen. Der Beschluss ist als Einzelfallentscheidung vor dem Beginn der eigentlichen Versammlung zu fassen, da bereits beim Tagesordnungspunkt „Ladung und Beschlussfähigkeit“ die Zahl der wahlberechtigten Teilnehmerinnen und Teilnehmer festzustellen ist (vgl. I. 2. in Anlage 7 zu Nr. 46 GLKrWBek). In Bezug auf **nicht organisierte Wählergruppen** vgl. Teil C Frage 17. **Während der Aufstellungsversammlung darf** der Kreis der Teilnahmerechtigten **nicht mehr geändert werden** (Nr. 43.2.2 Satz 7); insbesondere ist das Verhalten einer Anhängerin oder eines Anhängers, das den Vorstellungen der übrigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht entspricht, kein Grund, die Teilnahmerechtigung zu entziehen. Eine Ausnahme mag allerdings gelten, wenn eine teilnehmende Person die Ordnung

so nachhaltig stört (z. B. randaliert), dass ein Ausschluss von der Versammlung gerechtfertigt ist.

An einer Aufstellungsversammlung müssen **mindestens drei abstimmungsberechtigte Personen** teilnehmen. Dies ergibt sich aus der infolge des Änderungsgesetzes vom 22.3.2018 (GVBl. S. 145) eingefügten Ergänzung in Art. 29 Abs. 3 Satz 1, wonach zur Wahrung des Abstimmungsgeheimnisses die Teilnahme von mindestens drei abstimmungsberechtigten Personen erforderlich ist (LT-Drs. 17/14651, S. 13). Ist die Versammlungsleitung selbst nicht wahlberechtigt, so wird die die Versammlung leitende Person auf die Mindestzahl nicht angerechnet (Nr. 43.2.2 Satz 13).

Die **Wahlberechtigung** ergibt sich aus Art. 1 Abs. 1, d. h., die Personen müssen Unionsbürgerinnen oder Unionsbürger (Art. 1 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2) sein, mindestens 18 Jahre alt sein (Art. 1 Abs. 1 Nr. 2), seit mindestens zwei Monaten ihren Schwerpunkt der Lebensbeziehungen im Wahlkreis haben (Art. 1 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 und 4) und dürfen nicht nach Art. 2 vom Wahlrecht ausgeschlossen sein (Art. 1 Abs. 1 Nr. 4). Zu prüfen ist die Wahlberechtigung **für die jeweilige Wahl**, für die der Wahlvorschlag aufgestellt wird; dies kann für Gemeinde- und Landkreiswahlen unterschiedlich sein. Die Wahlberechtigung der teilnehmenden Personen muss dabei **im Zeitpunkt der Aufstellungsversammlung** vorliegen (Art. 29 Abs. 2 Satz 1). Es genügt daher – anders als bei sich bewerbenden Personen (Art. 21, 39; Nr. 43.2.2) – nicht, wenn eine teilnehmende Person bis zum Wahltag z. B. die erforderliche Mindestaufenthaltszeit (vgl. Art. 1 Abs. 1 Nr. 3) erfüllt. Sofern die die Versammlung leitende Person selbst nicht wahlberechtigt ist, kann sie an den Abstimmungen nicht teilnehmen.

Ob Gäste oder die Presse zu den Aufstellungsversammlungen zugelassen werden, bleibt der Entscheidung der Parteien oder Wählergruppen überlassen. Diese können selbst darüber befinden, ob die Aufstellungsversammlungen **öffentlich oder nicht-öffentlich** abgehalten werden. Sind in einer Aufstellungsversammlung auch Gäste, Zuhörerinnen und Zuhörer, Pressevertreterinnen und -vertreter usw. anwesend, so empfiehlt es sich, diese bei der Sitzplatzverteilung von den Vorschlags- und Stimmberechtigten zu trennen. Das erleichtert insbesondere der Versammlungsleitung den Überblick, welche Personen berechtigterweise Stimmzettel erhalten und abgeben dürfen.

5. Leitung der Aufstellungsversammlung

Der Leitung der Aufstellungsversammlung kommt eine zentrale Bedeutung zu, denn sie hat dafür zu sorgen, dass die wahlrechtlichen Vorschriften für die ordnungsgemäße Aufstellung eines Wahlvorschlags beachtet werden. Für die Leitung gilt es, vor allem an folgende Punkte bzw. Schritte zu denken (vgl. auch Anlage 7 zu Nr. 46 GLKrWBek):

- ordnungsgemäße Ladung der Aufstellungsversammlung (vgl. §§ 39 Abs. 4, 42 Abs. 2 Nr. 1; Nr. 43.2.1),
- Prüfung der Wahl- und Stimmberechtigung der teilnehmenden Personen (insbesondere Prüfung der Anwesenheitsliste, vgl. Art. 29 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 2, Abs. 5 Satz 4),
- (ggf.) Festlegung eines Wahlverfahrens (vgl. §§ 39 Abs. 1, 40, 41, 42 Abs. 2 Nr. 6; Nr. 43.5 Abs. 2, 3),
- Beachtung des Wahlgeheimnisses für die Wahl der sich bewerbenden Personen (vgl. Art. 29 Abs. 3 Satz 1, §§ 39 Abs. 1, 40 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2),
- geheime Entscheidung (§ 40 Abs. 2 Satz 1) der Aufstellungsversammlung über die Reihenfolge der Bewerber und eine etwaige Mehrfachauf-führung im Wahlvorschlag (vgl. §§ 40 Abs. 2, 42 Abs. 2 Nr. 7; Nr. 44),
- (ggf.) Wahl von Ersatzleuten und Festlegung ihrer Reihenfolge sowie der Modalitäten des etwaigen Nachrückens (vgl. §§ 40 Abs. 3, 42 Abs. 2 Nr. 8; Nr. 43.4),
- Bestellung einer oder eines Beauftragten und (zu empfehlen) einer stellvertretenden Person (geheime Wahl nicht erforderlich) für den Wahlvorschlag (vgl. Art. 30, § 43 Satz 1 Nr. 3),
- (ggf.) Beschluss der Aufstellungsversammlung über eine etwaige Zurrücknahme des Wahlvorschlags (vgl. Art. 31 Satz 1; § 49),
- Fertigung und Unterzeichnung der Niederschrift über die Aufstellungsversammlung (Art. 29 Abs. 5; § 42; Nr. 46).

Die **Versammlungsleitung muss selbst nicht wahlberechtigt** für die betreffende Wahl **sein** (vgl. Art. 29 Abs. 5 Satz 2; Nr. 43.2.2 Satz 9). In der Praxis hat es sich sogar als empfehlenswert herausgestellt, eine neutrale Person, z.B. einen erfahrenen Kommunalpolitiker aus einem anderen Ort oder eine wahlrechtlich erfahrene Person aus dem Kreis der Gemeindebediensteten, als Versammlungsleitung zu bestimmen.

An der Wahl der Bewerberinnen und Bewerber kann die Versammlungsleitung allerdings nur teilnehmen, wenn die die Versammlung leitende Person für die betreffende Wahl wahlberechtigt ist. Rechtlich zulässig, aber nicht empfehlenswert ist es, wenn die Versammlungsleitung selbst Bewerberin oder Bewerber ist (vgl. Nr. 43.2.2 Satz 10).

6. Anwesenheitsliste

Für die Aufstellungsversammlung ist zwingend eine **Anwesenheitsliste** zu führen, die der **Niederschrift beigelegt** werden muss (Art. 29 Abs. 5 Satz 4, § 42 Abs. 3 Satz 1); ihr Fehlen führt zur Ungültigkeit des Wahlvorschlags nach § 50 Abs. 1 Nr. 5 (vgl. auch IV. 2.2 sowie IV. 5.5). Nur die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Aufstellungsversammlung haben sich dort mit Namen, Anschrift und Unterschrift einzutragen (Art. 29 Abs. 5 Satz 4), also jene wahlberechtigten Personen, die an der Aufstellung des Wahlvorschlags mitwirken wollen. Gäste, Zuhörerinnen und Zuhörer, Pressevertreterinnen und Pressevertreter usw. sind nicht zu erfassen. Diese können allenfalls in einer gesonderten „Gästeliste“ erfasst werden.

Der **Zweck** der Anwesenheitsliste besteht darin, die **Wahlberechtigung** der Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer **überprüfen** zu können (Nr. 46 Sätze 6 bis 13; zur eingeschränkten Prüfpflicht der Wahlleiterin oder des Wahlleiters vgl. unten IV. 3.). Schon bei der Eintragung in die Anwesenheitsliste bietet es sich daher an, die Wahlberechtigung – soweit möglich – durch eine die Partei oder Wählergruppe vertretende Person, ggf. durch die Versammlungsleitung, prüfen zu lassen. Dies stellt letztlich eine Art „Zugangskontrolle“ dar, die verhindern soll, dass Unberechtigte an der Versammlung teilnehmen und die Wirksamkeit der Aufstellung in Frage stellen.

Anhand der Daten der Anwesenheitsliste lässt sich auch feststellen, ob mehrere Wahlvorschläge für dieselbe Wahl von derselben Versammlung aufgestellt worden sind, wenn zwar mehrere Versammlungen stattgefunden haben, die Mehrheit der Teilnehmenden der zweiten Aufstellungsversammlung aber bereits die Mehrheit der ersten Aufstellungsversammlung gebildet hat (Art. 24 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3, Nr. 39.2.3 Sätze 1 bis 4).

Aus der Anwesenheitsliste allein kann jedoch grundsätzlich nicht auch auf einen Verbrauch des Wahlvorschlagsrechts bei einzelnen Versammlungsteilnehmenden geschlossen, d.h. beurteilt werden, ob eine wahlberechtigte Person „zu Unrecht“ an einer weiteren Aufstellungsversammlung mitgewirkt hat. Jede wahlberechtigte Person darf zwar grundsätzlich nur einmal von ihrem Wahlvorschlagsrecht Gebrauch machen und daher grundsätzlich auch nur an einer Aufstellungsversammlung mitwirken. Eine Ausnahme kann aber gelten, wenn sich jemand mit seinen Vorstellungen für eine sich bewerbende Person nicht durchsetzen konnte und deshalb in der Aufstellungsversammlung eines anderen Wahlvorschlagsträgers seinen Nominierungswunsch durchsetzen möchte (vgl. auch Nr. 39.2.3 Sätze 5 bis 10). Die Bedeutung der Anwesenheitsliste darf darüber hinaus auch

deswegen nicht überschätzt werden, weil z.B. damit nicht garantiert ist, dass sich alle Teilnehmenden einer Aufstellungsversammlung an der Abstimmung beteiligt haben (vgl. Nr. 46 Sätze 12 und 13). Problematisch ist es hingegen, wenn mehr Abstimmende in der Niederschrift vermerkt als in der Anwesenheitsliste eingetragen sind. Daher ist darauf zu achten, dass sich auch noch später eintreffende Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer in die Anwesenheitsliste eintragen.

7. Wahlverfahren

In der Aufstellungsversammlung hat jede teilnahmeberechtigte und anwesende Person das Recht, zu wählende **Bewerberinnen und Bewerber vorzuschlagen** (Art. 29 Abs. 3 Satz 2). Schriftliche Vorschläge von abwesenden Personen sind also nicht zulässig; eine anwesende Person kann sich einen solchen Vorschlag aber zu eigen machen, so dass er dann zulässig ist. Den vorgeschlagenen Bewerberinnen und Bewerbern ist Gelegenheit zu geben, sich und ihr Programm in angemessener Zeit **vorzustellen** (Art. 29 Abs. 3 Satz 3, Nr. 43.5 Satz 3). Ein angemessener zeitlicher Rahmen für die Vorstellung kann festgelegt werden, ein vollständiger Verzicht durch Beschluss der Aufstellungsversammlung ist jedoch nicht möglich.

Das Wahlverfahren richtet sich grundsätzlich nach den Bestimmungen der Partei oder Wählergruppe. Es muss **demokratischen Grundsätzen** entsprechen (§ 39 Abs. 1), d. h., dass jede und jeder Abstimmende gleich viele Stimmen hat und die Mehrheit der Stimmen entscheidet (Nr. 43.5 Satz 2). Der Grundsatz einer freien Wahl gebietet zudem, dass die Aufstellungsversammlung nicht an fertige Listen gebunden ist; Änderungen durch die Aufstellungsversammlung müssen daher möglich sein (vgl. § 40 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3). Darüber hinaus sind die sich bewerbenden Personen **in geheimer Abstimmung** zu wählen (vgl. Art. 29 Abs. 3 Satz 1). Dies erfordert eine schriftliche Abstimmung mit Stimmzetteln, die verdeckt gekennzeichnet und ohne Einsichtnahme anderer abgegeben werden können; nicht zwingend erforderlich ist dagegen die Nutzung von Wahlkabinen (vgl. BayVGH, Beschluss vom 6.4.2016, Az. 4 ZB 15.1562, juris Rn. 6, BayVBl. 2016, S. 675, 676).

Hat die Partei oder Wählergruppe in ihren internen **Regelungen** bestimmt, **in welchem Wahlverfahren** die Bewerberinnen und Bewerber aufzustellen sind, kann die Aufstellungsversammlung diese Regelungen anwenden, ohne darüber nochmals eigens entscheiden zu müssen. Will die Aufstellungsversammlung ein anderes Verfahren, so kann sie eine von der