

Der Bundeswahlausschuss und die Europawahl 2019

Johannes Risse¹

Der Bundeswahlausschuss besteht aus elf Mitgliedern, und zwar aus dem Bundeswahlleiter als Vorsitzendem, acht Beisitzern, für die die bei der vorigen Wahl erfolgreichen Parteien Vorschläge machen können, und zwei Richtern des Bundesverwaltungsgerichts (§ 4 EuWahlG, § 9 Abs. 2 Satz 1 BWahlG, § 4 EuWahlO). Von den acht Beisitzern gehörten je zwei der CDU und der SPD an, je einer den Grünen, der Linken, der AfD und der CSU. Zur Vor- und Nachbereitung der Wahlen zum Europäischen Parlament am 26. Mai 2019 führte der Bundeswahlausschuss drei Sitzungen durch.

A. Erste Sitzung am 15. März 2019²

I. Die erste Sitzung dient der Entscheidung über die Zulassung der Listen für einzelne Länder und der gemeinsamen Listen für alle Länder (§ 14 Abs. 1 EuWahlG) sowie der Feststellung der zugelassenen Wahlvorschläge in der durch § 32 Abs. 1 EuWahlO vorgeschriebenen Form und mit der maßgebenden Bewerberreihenfolge (§ 34 Abs. 4 EuWahlO).

Der Bundeswahlausschuss muss prüfen, ob die vorschlagende Organisation eine politische Partei oder auch eine „sonstige mitgliederschaftlich organisierte, auf Teilnahme an der politischen Willensbildung und Mitwirkung in Volksvertretungen ausgerichtete Vereinigung mit Sitz, Geschäftsleitung, Tätigkeit und Mitgliederbestand in den Gebieten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ ist.

Es können sich also auch Organisationen beteiligen, die nicht unter den Parteienbegriff des Parteiengesetzes fallen (§ 2 PartG), also insbesondere solche, die in mehreren europäischen Ländern aktiv sind und ihren Sitz nicht im Bundesgebiet haben (vgl. § 2 Abs. 3 Nr. 2 PartG). Anders als bei der Bundestagswahl entfällt damit die umfangreiche und gelegentlich sehr schwierige Prüfung, ob sämtliche nach § 2 PartG erforderliche Kriterien erfüllt sind (vgl. § 18 BWahlG).

Und es geht darum, ob die vorgeschlagenen Listen ordnungsgemäß zustande gekommen sind.

II. 74 Wahlvorschläge waren eingereicht worden, und zwar 54 „gemeinsame Listen für alle Länder“ sowie 20 „Listen für ein Land“, darunter insbesondere die Liste der CSU für Bayern sowie die Landeslisten der CDU für die anderen Länder. Drei Organisationen hatten ihre Vorschläge bis zur Sitzung zurückgenommen.

16 Listen ließ der Bundeswahlausschuss insgesamt nicht zu, weil einer oder mehrere der folgenden Mängel vorlag(en):

- Die notwendige Anzahl an Unterstützungsunterschriften (§ 9 Abs. 5 EuWahlG) war nicht erreicht worden (bei weitem häufigster Grund).
- In vier Fällen gab es außerdem Mängel bei der Anlage 12 oder 13 zur EuWahlO, d.h. bei der Auflistung der Kandidaten mit vollständigen Angaben zur Person, Angaben zu den Vertrauenspersonen, Unterschriften des Vorstandes pp.
- Unterlagen waren verspätet eingegangen.
- Die Aufstellungsversammlung entsprach nicht demokratischen Grundsätzen (dazu unten).

Zugelassen wurden 55 Listen, davon 39 Listen für alle Länder und 16 Listen jeweils für ein Land (letztere die Listen von CDU und CSU).

III. Aber auch nicht alle zugelassenen Listen kamen „ungeschoren“ davon. Bei 33 Kandidaten lag keine Zustimmungserklärung und/oder keine Wählbarkeitsbescheinigung vor (§ 9 Abs. 3 Satz 5 und Abs. 5 Satz 3 EuWahlG). Sie waren aus den Listen zu streichen (§ 14 Abs. 2 Satz 2 EuWahlG).

IV. Auf einige ausgewählte Fälle sei eingegangen:

1.) Familien-Partei Deutschlands: Es lag die Beschwerde eines Mitglieds vor, die Wahl für Platz 2 der Liste sei rechtsfehlerhaft. Im ersten Wahlgang habe keiner der Bewerber die absolute Mehrheit der Stimmen erreicht. Daraufhin sei zu Unrecht eine Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten mit der höchsten Stimmenzahl durchgeführt worden. Denn das Satzungsrecht der Partei sehe vor, dass bereits die relative Mehrheit reiche.

Eine Durchsicht der gemäß § 6 Abs. 3 PartG hinterlegten Satzungen durch den Bundeswahlleiter zeigte, dass die Satzungsvorschriften recht unübersichtlich waren. Darauf kam es dem Bundeswahlausschuss aber letztlich nicht an. Der Bundeswahlausschuss sieht sich nicht verpflichtet, zu prüfen, ob bei der parteiinternen Willensbildung jede einzelne Satzungs-vorschrift eingehalten wurde. Satzungsverstöße sind

¹ Ministerialrat a.D. Dr. Johannes Risse ist von der SPD vorgeschlagenes Mitglied des Bundeswahlausschusses.

² <https://www.youtube.com/watch?v=82QNwycfhkQ>; <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw11-bundeswahlausschuss-627686>.

für den Bundeswahlausschuss nur dann relevant, wenn dadurch zugleich die „Mindestregeln einer demokratischen Kandidatenaufstellung“ verletzt werden. Dieser vom Bundesverfassungsgericht für Bundestagswahlen entwickelte Grundsatz wird auch auf Europawahlen angewandt.

Es kann auch gar nicht anders sein. Man stelle sich vor: eine Partei mit zahlreichen Ortsverbänden, mit Kreisverbänden in allen Kreisen und kreisfreien Städten, mit 16 Landesverbänden und dem Bundesverband. Völlig undenkbar, dass der Arbeitsstab des Bundeswahlleiters etwa sämtliche Delegiertenwahlen von den Ortsverbänden an überprüft, einschließlich der Frage, ob ein Vorsitzender möglicherweise die Einladungen zur Mitgliederversammlung einen Tag zu spät versandt hat. Höchst unwahrscheinlich, dass da in gar keinem Ortsverband ein Fehler unterlief. Zugleich auch: überzogene gesetzliche Anforderungen in diesem Bereich würden dazu führen, dass kaum je eine fehlerfreie Kandidatenliste zustande käme. Man muss diesen Bereich weitgehend den parteiinternen Mechanismen (Wahlanfechtungen, Schiedsgerichte pp.) überlassen.

2.) Piratenpartei Deutschland: Auf Platz 2 der Liste stand ein französischer Staatsangehöriger, Unionsbürger i.S.v. § 6 Abs. 3 Satz 1 EuWahlG. Für ihn fehlte bei der Einreichung der Liste ein Exemplar der in zweifacher Ausfertigung einzureichenden eidesstattlichen Erklärung nach § 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1c EuWahlG bzw. § 32 Abs. 4 Nr. 2b EuWahlO (Anlage 16B), die sicherstellen soll, dass ein Bewerber in seinem Herkunftsland nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen ist und dass er auch nicht gleichzeitig dort von seinem Wahlrecht Gebrauch macht. Das fehlende Schriftstück hatte der Bewerber – an sich rechtzeitig – selbst an den Bundeswahlleiter geschickt, ohne Absenderangabe. Hiervon hatte sich die Partei distanziert, weil der Kandidat einige Zeit vorher öffentlich seinen Rückzug von der Kandidatur erklärt habe.

Nach einer diffizilen Diskussion hat der Bundeswahlausschuss die gesamte Liste zugelassen, also den Bewerber nicht gestrichen. Zwar sieht das Wahlgesetz vor, dass Wahlunterlagen nur von der Vertrauensperson nach § 9 Abs. 6 Satz 1 EuWahlG eingereicht werden können. Fakt war, dass die sachlich richtige Unterlage da war. Und es sollte auch nicht in der Hand der Vertrauensperson liegen, eigenmächtig einen Wahlvorschlag abzuändern.

3.) Aktion Partei für Tierschutz: Eine konkurrierende Organisation war an den Bundeswahlleiter herangetreten, weil die Partei die Zusatzbezeichnung „Das

Original“ führe, obwohl sie, die konkurrierende Organisation, älter sei. Die sachliche Berechtigung von Parteinamen hat der Bundeswahlausschuss aber nicht zu prüfen; darüber müssen sich solche Organisationen notfalls vor den Zivilgerichten streiten. Nur wenn zwei Parteinamen so ähnlich sind, dass sie zu Verwechslungen Anlass geben, fügt der Bundeswahlausschuss gemäß § 34 Abs. 4 Satz 2 EuWahlO eine Unterscheidungsbezeichnung bei; ändern kann er die Namen nicht. Eine solche Verwechslungsgefahr erkannte der Bundeswahlausschuss aber nicht.

4.) III. Weg, NPD und Die Rechte: Es gab protestierende Zwischenrufe von Vertretern anderer Parteien gegen die Zulassung dieser Wahlvorschläge, in denen die Verfassungswidrigkeit dieser Parteien behauptet wurde. Darauf konnte der Bundeswahlausschuss nicht eingehen. Ihm steht nur die Prüfung der formalen Voraussetzungen zu.

5.) Volt Deutschland: Auf Listenplatz 14 war eine Person mit britischer Staatsangehörigkeit vorgeschlagen. Am Sitzungstag (25. März 2019) schien der Brexit unmittelbar (30. März 2019) bevorzustehen, so dass die vorgeschlagene Person am Wahltag (26. Mai 2019) gar nicht mehr wählbar gewesen wäre. Indes: Weil der Brexit doch nicht wirklich sicher war, hat der Bundeswahlausschuss die Kandidatin auf der Liste gelassen. Er behielt damit Recht.

6.) SPD und GRÜNE: Dem Bundeswahlleiter war eine Beschwerde zugegangen, weil nach den Satzungen beider Parteien für bestimmte Listenplätze ausschließlich Frauen bzw. ausschließlich Männer kandidieren konnten. Das verstoße gegen den Grundsatz der Chancengleichheit und der Wahlfreiheit. Der Bundeswahlausschuss sah darin keinen Grund, die Listen nicht zuzulassen. In der Fachliteratur ist diese Frage umstritten; der Wahlprüfungsausschuss des Bundestages hat bislang solche Quotenregelungen für zulässig erachtet. Dem folgte der Bundeswahlausschuss.

7.) AfD: Ein Mitglied hatte sich an den Bundeswahlausschuss gewandt und eine ganze Reihe angeblicher Fehler im Bezirksverband Köln geltend gemacht. Die Vorwürfe erwiesen sich teils als rechtlich falsch, etwa weil das Wahlgesetz Mitgliederversammlungen und Vertreterversammlungen zulässt, teils als tatsächlich falsch, etwa weil die Staatsangehörigkeit doch geprüft worden war, teils als irrelevant, so wenn die Beitragsdisziplin der Delegierten zwar geprüft, aber keine Sanktionen verhängt worden waren. Schließlich wurden auch Satzungsverstöße behauptet, denen nachzugehen keine Aufgabe des Bundeswahlausschusses ist (vgl. oben zu 1.).

8.) V-Partei³: Es war viel schiefgegangen bei der Vertreterversammlung zur Kandidatenaufstellung. Zwei Tage hatte man getagt. Von den Ergebnissen des ersten Tages fehlte die Beurkundung. Am zweiten Tag hatte man nicht über alle vorgeschlagenen Kandidaten abgestimmt. Eine Kandidatin blieb, die gewählt und deren Wahl beurkundet war. Aber vorhergehende Wahlgänge waren nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden, so dass ihr – die angeblich auch nur auf den letzten Platz wollte – jedenfalls kein (zugleich) erster Platz zustehen konnte. Das liest sich jetzt einfach, war aber schwer aus dem Sachverhalt „aufzudröseln“. Der Wahlvorschlag konnte nicht zugelassen werden.

9.) LKR (Bernd Lucke ...): Der ausweislich des unterschriebenen Protokolls von der Mitgliederversammlung auf Platz 5 gewählte Kandidat erklärte nach der Versammlung, er wolle doch nicht kandidieren. Er brachte auch keine Zustimmungserklärung bei. Die Vertrauensperson erstellte darauf eine Kandidatenliste, auf der dieser Kandidat fehlte und die anderen einen Platz vorgerückt waren. Sie sah es als widersinnig an, jemanden noch auf der Liste zu führen, der nicht mehr wollte und von dem auch keine Zustimmungserklärung mehr zu bekommen war. Dieses Bemühen um Korrektheit wäre der Partei fast zum Verhängnis geworden. Streichungen auf der von der Wahlversammlung erstellten Liste darf an sich nur der Bundeswahlausschuss vornehmen. Um sie doch zuzulassen, diskutierte der Bundeswahlausschuss recht lange.

10.) Unabhängige – für bürgernahe Demokratie: Beim Bundeswahlleiter waren 4.029 Formblätter mit Unterstützungsunterschriften angekommen, bei 549 fehlten jedoch die Bestätigungen der Gemeinde. 4.000 Unterschriften waren nach § 9 Abs. 5 Satz 2 EuWahlG nötig. Der Vertreter der Unabhängigen behauptete, der Bundeswahlleiter hole seine Post nicht ab, es seien über 4.500 Unterschriften eingereicht worden (beides ohne Beweise), verwies darauf, dass der Bundeswahlleiter von den Weisungen des Bundesinnenministers abhängig sei. Aber dadurch konnte er die fehlenden Unterschriften nicht ersetzen.

B. Zweite Sitzung am 5. April 2019³

In der Sitzung am 5. April 2019 waren sieben Beschwerden aus Organisationen zu behandeln, deren Wahlvorschläge in der ersten Sitzung nicht zugelassen worden waren (§ 15 Abs. 4 Satz 1 EuWahlG). Es

³ <https://www.youtube.com/watch?v=pTTXcmUt6uo>; <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw14-bundeswahlausschuss-631720>.

gab in der Sache nichts Neues. Erwähnt seien zwei Beschwerden, die als unzulässig verworfen wurden. In einem Fall hatte der Spitzenkandidat Beschwerde eingelegt, und das, obwohl die Vertrauensperson ausdrücklich erklärt hatte, keine Beschwerde einzu legen, und nur letztere wäre beschwerdeberechtigt. In dem anderen Fall wollte die Piratenpartei erreichen, dass ihre Liste nur ohne den Bewerber auf Platz 2 zugelassen werde⁴; es standen auch weitere Vorwürfe gegen die Person im Raum. Aber nach § 14 Abs. 4 Sätze 1 und 2 EuWahlG kann die Vertrauensperson nur gegen die Zurückweisung eines Wahlvorschlags Beschwerde einlegen, nicht aber gegen die Zulassung.

C. Dritte Sitzung am 24. Juni 2019⁵

Die letzte Sitzung des Bundeswahlausschusses dient der Feststellung des „endgültigen“ amtlichen Endergebnisses (§ 18 Abs. 4 EuWahlG); das, was in der Wahlnacht mitgeteilt wird, ist ja nur das vorläufige, auf den Schnellmeldungen beruhende Ergebnis. Die Erfahrung zeigt, dass gegenüber den Schnellmeldungen doch immer noch Korrekturen erfolgen müssen, wenn die schriftlichen Unterlagen in Ruhe ausgewertet werden.

Ferner werden bei dieser Gelegenheit Fehler und Probleme erörtert, die sich bei der Wahl ergeben haben – in der Hoffnung, dass sie beim nächsten Mal vermieden werden („Besondere Vorkommnisse am Wahltag“).

I. Das amtliche Endergebnis muss ich hier nicht vorstellen⁶. Jedenfalls waren insgesamt 7.658 gültige Stimmen mehr abgegeben als in der Wahlnacht gezählt; diese verteilten sich unterschiedlich auf die Parteien. Auf die Verteilung der Mandate hatte es keinen Einfluss.

In diesem Zusammenhang hatte die „Partei Mensch Umwelt Tierschutz – Tierschutzpartei“ den Antrag gestellt, die Wahlergebnisse in Mecklenburg-Vorpommern neu auszuzählen. Sie hatte die Sorge, angesichts von vier kandidierenden Parteien, die sich in ihrem Namen für den Tierschutz einsetzen, müsse damit gerechnet werden, dass es bei den Auszählungen durch die örtlichen Wahlausschüsse – also nicht nur bei der Stimmabgabe durch die Wähler – zu Ver-

⁴ Siehe oben A. IV. 2.

⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=t2ywHE06jAs>; <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw26-bundeswahlausschuss-644674>.

⁶ <https://www.bundeswahlleiter.de/europawahlen/2019/ergebnisse.html>.

wechselungen gekommen sei. Die besagten anderen Parteien hatten die Namen „Aktion Partei für Tierschutz – DAS ORIGINAL – Tierschutz hier!“, „Partei für die Tiere Deutschland – PARTEI FÜR DIE TIERE“ und „Allianz für Menschenrechte, Tier- und Naturschutz – Tierschutzallianz“. Die Sorge begründete die Partei mit unterschiedlich hohen Stimmergebnissen der Tierschutzparteien untereinander. Es sei gegen § 4 Abs. 1 PartG verstoßen worden, wonach sich der Name einer Partei von dem Namen einer bereits bestehenden Partei deutlich unterscheiden muss.

Der Bundeswahlleiter sah keinen Grund zu einem Eingreifen. Unterschiedlich hohe Wahlergebnisse von Parteien mit ähnlichen Namen und Zielsetzungen seien kein Indiz dafür, dass fehlerhaft ausgezählt worden sei. Das nahm der Bundeswahlausschuss ohne Beschlussfassung zur Kenntnis. In der Sache m.E. mit Recht. Auch für Parteien mit ähnlicher Zielsetzung gibt es keine Lebenserfahrung, dass diese überall regional gleich stark seien – neben anderen Faktoren schon deshalb, weil keine Partei organisatorisch so aufgestellt ist, dass sie flächendeckend überall gleich effektiven Wahlkampf betreiben kann. Zur Form: Anträge aus den Parteien an den Bundeswahlausschuss sind in diesem Stadium des Verfahrens nicht vorgesehen. Ein förmlicher Beschluss könnte die präjudizielle Wirkung haben, dass der Bundeswahlausschuss künftig über jede formlose Eingabe einen Beschluss fassen müsste.

II. Vorkommnisse wie Unzustellbarkeit von Wahlbriefen wegen eines ABC-Alarms im Postamt (Herrford/Bielefeld), Stimmzettelknappheit (Bochum), langsame Bearbeitung von Briefwahlanträgen (Köln) gibt es gelegentlich; nach meiner Wahrnehmung diesmal seltener als in früheren Jahren. Im Kreis Kleve gab es einen Verdacht, Vorsteher und Schriftführer eines Wahlvorstandes hätten die Ergebnisse gefälscht. Strafanzeige wurde erstattet. Hoffen wir, dass die Wahrheit gefunden wurde.

In welche schwierigen Situationen örtliche Wahlvorstände plötzlich kommen können, zeigen Vorkommnisse in Dresden (in Jena gab es ähnliches). Nachstehend seien Bericht und Stellungnahme des Bundeswahlleiters zitiert:

„In Dresden kam es im Verlauf der Wahlzeit am 26. Mai zu einer teils erheblichen Bildung von Schlangen wartender Wahlberechtigter in und vor ca. 25 Wahlräumen. Teilweise entstanden Wartezeiten von weit über einer Stunde und dies über den ganzen Tag. Ein Ausweichen von Wahlberechtigten auf ruhigere Zeiten sei nicht möglich gewesen. Auch zum Ende der Wahlzeit um 18 Uhr existierten in einigen Stimmbezirken noch Schlangen von Wahlberechtigten vor den Wahlräumen, die noch ihre Stimme abgeben wollten. Es wurde durch die Stadtwahlleitung empfohlen, die um 18 Uhr noch vorhandene Schlange durch Mitglieder des Wahlvorstandes abzusichern, die in der Schlange stehenden Personen noch wählen zu lassen und von später hinzukommenden Wahlberechtigten zu separieren. Die Entscheidung über das jeweilige Vorgehen wurde von den Wahlvorständen jedoch in eigener Verantwortung getroffen. In insgesamt 20 Wahlbezirken wurde die Wahlhandlung nach 18:30 Uhr für beendet erklärt. In acht Wahlbezirken wurde die Wahlhandlung nach 19 Uhr beendet, davon in vier bis 19:05, in zwei bis 19:15 und in den letzten beiden um 19:47 bzw. 19:48 Uhr. Als Ursachen wurden in der Niederschrift des Stadtwahlausschusses Dresden die im Vergleich zu anderen Wahlen höhere Wahlbeteiligung benannt, zum anderen die deutlich längere Verweildauer von Wählerinnen und Wählern in der Wahlkabine aufgrund des sehr langen Stimmzettels für die Europawahl sowie die umfangreichen Stimmzettel für die zeitgleich stattfindenden Stadtrats- und Stadtbezirksbeiratswahlen. [...]

Sowohl für Dresden als auch für Jena gilt, dass die Zulassung von Wahlberechtigten zur Wahl, die sich um 18 Uhr noch vor dem Wahlraum befanden, nicht den Vorgaben des § 53 Europawahlordnung entspricht, wonach nach Ablauf der Wahlzeit nur noch die Wähler zur Stimmabgabe zugelassen werden dürfen, die sich im Wahlraum befinden. Nach meiner Einschätzung wird durch diesen Verstoß die Wahl in den betroffenen Wahlbezirken aber nicht ungültig. Zum einen handelte es sich dabei um grundsätzlich wahlberechtigte Personen, die rechtzeitig vor Ort waren. Zum anderen würde es von den örtlichen Gegebenheiten abhängen, ob noch alle anwesenden Wahlberechtigten wegen der Größe des Raumes die Möglichkeit haben, sich im Wahlraum aufzuhalten. Und schließlich wäre es auch praktisch nicht möglich, die nach 18 Uhr abgegebenen Stimmzettel aus der Gesamtheit der Stimmzettel auszusondern.“

Natürlich gibt es gute politische Gründe, mehrere Wahlen auf den gleichen Termin zu legen, insbesondere die Hoffnung auf eine insgesamt größere Wahlbeteiligung und damit solidere Legitimation der gewählten Organe. Dass Bundestags- oder Europawahlen mit Landtags- oder Kommunalwahlen zusammengelegt wurden, hat es schon öfter gegeben. Aber man muss dann auch entsprechende Vorkehrungen treffen: Mehr Wahllokale, mehr Wahlkabinen.