

Zwischen Basisdemokratie und Uniformität

Einspruch im Wahlvorschlagsverfahren

Simon Pohlmann¹

Bei den nordrhein-westfälischen Kommunalwahlen am 13. September 2020 haben neben vielen lokalen Wählergruppen vor allem die Parteien, die auch gegenwärtig im Deutschen Bundestag vertreten sind, kandidiert. Obwohl diese in Wahlen (mehr oder weniger) geübt sind und auf Expertise und Kapazitäten der höheren Parteiebenen zurückgreifen können, haben es nicht alle Parteien flächendeckend auf die Stimmzettel geschafft. Mediale Aufmerksamkeit erhielten vor allem Wahlvorschläge der Alternative für Deutschland (AfD). So wurden aufgrund von Einsprüchen die Reservelisten der AfD bei den Kreistagswahlen in Coesfeld² und Unna³ nicht zugelassen.⁴ Gleichzeitig wurde die Reserveliste der AfD zur Wahl des Rates der Stadt Münster – trotz Einspruchs⁵ – zugelas-

sen.⁶ Dieser Beitrag gibt unter besonderer Betrachtung des nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrechts und des Bundeswahlrechts Antworten auf die Fragen, was ein Einspruch im Wahlvorschlagsverfahren ist und wie sowie gegenüber wem er sich auswirkt.

Das Wahlvorschlagsverfahren dient dazu, die Personen und Listen zu ermitteln, die später auf dem Stimmzettel erscheinen und den Bürgern zur Wahl stehen. Auch wenn das Wahlvorschlagsrecht als „Kernstück des Bürgerrechts auf aktive Teilnahme an der Wahl“⁷ nicht bei den politischen Parteien monopolisiert ist⁸ und insbesondere bei Kommunalwahlen auch lokale Wählergruppen und Einzelbewerber Wahlvorschläge einreichen können (vgl. § 15 Abs. 1 S. 2 KWahlG NRW⁹), dominieren die Wahlvorschläge politischer Parteien.¹⁰ Im ersten Abschnitt des Verfahrens finden die parteiinternen Aufstellungsver sammlungen statt, auf denen die Parteibasis der jeweiligen Gliederung darüber beschließt, wer für eine Partei kandidieren soll.¹¹ Im zweiten Schritt überprüft die Wahlbehörde, ob die formalen Voraussetzungen für einen gültigen Wahlvorschlag gegeben sind und weist, sollten sich Mängel ergeben, den Wahlvorschlagsträger auf erforderliche Nachbesserungen hin.¹² Am Ende beschließt ein Wahlausschuss auf Grundlage der Vorprüfung der Verwaltung darüber, welche Vorschläge zugelassen werden und es somit „auf den Stimmzettel schaffen“.¹³

Das Wahlvorschlagsrecht liegt in der Außenperspektive bei einer politischen Partei als solcher, innerhalb dieser ist eine Mitglieder- oder Vertreterversammlung¹⁴ (Aufstellungsver sammlung) für die Auswahl der Bewerber zuständig.¹⁵ Dies entspricht dem Gebot innerparteilicher Demokratie, wonach grund-

¹ Simon Pohlmann, M. Jur., ist Rechtsreferendar im Bezirk des Oberlandesgerichts Hamm.

² *Viola ter Horst*, Westfälische Nachrichten (WN), Innerparteilicher Zoff: AfD streitet um Kandidatenlisten, <https://www.wn.de/Muensterland/Kreis-Coesfeld/Kreisseite-Coesfeld/4242782-Kreis-Coesfeld-Innerparteilicher-Zoff-AfD-streitet-um-Kandidatenlisten>, Stand 29.07.2020, 15:39, abgerufen am 14.10.2020; *Christoph Ullrich*, Westdeutscher Rundfunk (WDR), Wie sich die NRW-AfD (im Münsterland) zerlegt, <https://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/afd-schlammschlacht-im-muensterland-100.html>, Stand 21.08.2020, 16:54, abgerufen am 14.10.2020.

³ Ministerium des Innern, Kommunalwahl 2020: Landeswahlausschuss weist zehn von elf Beschwerden zurück, <https://www.im.nrw/kommunalwahl-2020-landeswahlausschuss-weist-zehn-von-elf-beschwerden-zurueck>, abgerufen am 14.10.2020

⁴ Kreis Unna (Hrsg.), Niederschrift über die Sitzung des Wahlausschusses vom 29.07.2020, S. 2: „Auf Grund der festgestellten Mängel beschloss der Wahlausschuss, folgende Wahlvorschläge zurückzuweisen: [...] Kreistagswahl: Alternative für Deutschland (AfD): Es liegt ein Einspruch gemäß § 17 Abs. 6 KWahlG gegen die Beschlüsse zur Aufstellung der Reserveliste vor. Die gesetzlich vorgeschriebene Wiederholung der Abstimmung ist nicht erfolgt.“; Kreis Coesfeld (Hrsg.), Niederschrift über die Sitzung des Wahlausschusses vom 30.07.2020, S. 2 f: „van Suntum [...] Einspruch nach § 17 Abs. 6 KWahlG gegen Wahlvorschlag ‚Reserveliste‘. Neue Abstimmung über Reserveliste erfolgte nicht. Folglich kein gültiger Wahlvorschlag. [...] Auf Grund der festgestellten Mängel beschloss der Wahlausschuss, folgende Wahlvorschläge zurückzuweisen: [...] van Suntum“ (Anm. Die Reserveliste der AfD bestand aus Frau und Herrn van Suntum.).

⁵ WDR (Hrsg.), AfD im Münsterland streitet um Kandidatenliste, <https://www1.wdr.de/nachrichten/westfalen-lippe/afd-kandidat-enliste-muenster-100.html>, Stand 28.07.2020, 18:05, abgerufen am 14.10.2020.

⁶ Stadt Münster (Hrsg.), Amtsblatt Nr. 22 vom 13.08.2020, S. 216.

⁷ BVerfGE 41, 399, 417.

⁸ *Johann Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl., Köln 2017, § 18 Rn. 1.

⁹ Im Folgenden werden die nicht amtlichen Abkürzungen BWahlG für das Bundeswahlgesetz, LWahlG für das Gesetz über die Wahl zum Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen (Landeswahlgesetz) und KWahlG für das Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) verwendet.

¹⁰ *Martin Morlok/Heike Merten*, Parteienrecht, Tübingen 2018, S. 221.

¹¹ Bspw. nach § 21 BWahlG, § 18 LWahlG oder § 17 KWahlG.

¹² Bspw. nach § 25 Abs. 1 BWahlG, § 21 Abs. 1 LWahlG, § 18 Abs. 1 KWahlG.

¹³ Bspw. nach § 26 Abs. 1 S. 1 BWahlG, § 21 Abs. 3 LWahlG oder § 18 Abs. 3 KWahlG.

¹⁴ § 17 Abs. 1 KWahlG/§ 21 Abs. 1 S. 1 BWahlG.

sätzlich die Willensbildung „von unten nach oben“¹⁶ zu erfolgen hat.¹⁷ Das in den Wahlgesetzen vorgesehene nachgängige Einspruchsrecht nach § 21 Abs. 4 BWahlG bzw. nach § 17 Abs. 6 KWahlG stellt allerdings eine teilweise Unterbrechung dieser demokratischen Legitimation dar.¹⁸ Wenn die nach Satzungsrecht zuständige Stelle¹⁹, die eben nicht mehr der zur Entscheidung über die Kandidatenaufstellung berufenen Aufstellungsversammlung identisch ist, einen Einspruch wirksam erhebt, hat auf einer weiteren Aufstellungsversammlung eine erneute Abstimmung stattzufinden. Deren Ergebnis ist endgültig. Dabei kann durchaus auch der erste Beschluss noch einmal identisch gefasst werden.²⁰ Unterbleibt eine erneute Abstimmung, entspricht der Wahlvorschlag nicht den Anforderungen des Gesetzes im Sinne des § 26 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BWahlG bzw. § 18 Abs. 3 S. 2 KWahlG, sodass der Wahlausschuss den Wahlvorschlag zurückweisen muss.

Zum Verständnis der Regelung hilft ein Blick in die Gesetzgebungsmaterialien. Ein Einspruchsrecht höherer Parteiorgane gegen Beschlüsse von Aufstellungsversammlungen auf niedrigerer Ebene ist bereits seit 1953 im Bundeswahlrecht vorgesehen (§ 27 Abs. 1 S. 2 Wahlgesetz 1953²¹). Die Begründung des Regierungsentwurfs zu dem Gesetz beinhaltet jedoch keine ausdrücklichen Ausführungen zum Einspruchsrecht, sondern lediglich den pauschalen Hinweis, dass § 27 des Entwurfs gegenüber § 17 des ersten Wahlgesetzes²² „den praktischen Bedürfnissen entsprechend ergänzt“²³ wurde und dass die Bestimmung „das Bestreben, bereits die Aufstellung der Bewerber nach demokratischen Grundsätzen zu ge-

stalten und auf eine breite Grundlage zu stellen“²⁴ fördere. Die Auswahl der Bewerber für öffentliche Wahlen ist in der Regel eng an inhaltliche Fragen gekoppelt und kann richtungsweisend für die Partei sein.²⁵ Das Einspruchsrecht gibt der höheren Parteilgliederung somit die Möglichkeit, gegenüber der Öffentlichkeit ein einheitliches Auftreten der Partei sicherzustellen.

Sowohl das BWahlG als auch das KWahlG regeln eindeutig, wann, in welcher Form und gegenüber wem Wahlvorschläge einzureichen sind: Als empfangsbedürftige Willenserklärungen²⁶ sind sie beim zuständigen Wahlleiter schriftlich einzureichen.²⁷ Für den Einspruch nach § 21 Abs. 4 BWahlG bzw. § 17 Abs. 6 KWahlG fehlen solche Angaben. Ebenso finden sich keine ausdrücklichen Regelungen, inwieweit die Wahlausschüsse einen Einspruch zu überprüfen haben. Der Einspruch kann nach allgemeiner Meinung ohne besondere Begründung und formfrei erhoben werden.²⁸ Als parteiinterner Akt ist er gegenüber der lokalen Gliederung zu erheben, damit diese eine neue Aufstellungsversammlung einberufen kann.

Das Einspruchsrecht ist grundsätzlich nicht an eine Frist gebunden.²⁹ Dennoch entfällt es jedenfalls für die Zeit nach Ablauf der Frist zur Einreichung von Wahlvorschlägen und der Sitzung des Wahlausschusses.³⁰ Die gegenseitige Rücksichtnahmepflicht der Parteiorgane untereinander und der Grundsatz der innerparteilichen Demokratie gebieten der zuständigen Stelle, den Einspruch so früh zu erheben, dass die lokale Gliederung die gesetzlich eingeräumte Möglichkeit einer neuen Aufstellungsversammlung noch rechtzeitig vor Ablauf der Einreichungsfristen wahrnehmen kann. Wird der Einspruch so spät erhoben, dass eine neue Aufstellungsversammlung (bspw. aufgrund der Ladungsfristen) nicht mehr durchgeführt werden kann, ist der Einspruch ungültig. Mangels gegenseitiger Rücksichtnahme ist die lokale Parteilgliederung regelmäßig nicht schutzwür-

¹⁵ Norbert Mörs, in: Tiedtke/Mörs, KWahlG, Wiesbaden 2020, § 17 Rn. 2.

¹⁶ BVerfGE 2, 1, 40.

¹⁷ Morlok/Merten, Parteienrecht (Fn. 10), S. 124; Martin Morlok/Lothar Michael, Staatsorganisationsrecht, 4. Aufl., Baden-Baden 2019, § 5 Rn. 272.

¹⁸ Sophie-Charlotte Lenski, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, Baden-Baden 2011, § 21 BWahlG Rn. 68.

¹⁹ Wenn durch die Satzung keine Stelle benannt wurde, ist der Vorstand des Landesverbandes oder, wenn Landesverbände nicht bestehen, die Vorstände der nächstniedrigen Gebietsverbände zuständig, § 21 Abs. 4 S. 1 BWahlG; im Kommunalwahlrecht fehlt eine entsprechende Regelung.

²⁰ Lenski, Parteiengesetz (Fn. 18), § 21 BWahlG Rn. 70.

²¹ Wahlgesetz zum zweiten Bundestag und zur Bundesversammlung vom 8. Juli 1953, BGBl. I S. 470.

²² Wahlgesetz zum ersten Bundestag und zur ersten Bundesversammlung der Bundesrepublik Deutschland vom 15. Juni 1949, BGBl. I S. 21.

²³ BT-Drs. 01/4090, S. 25.

²⁴ Ebd.

²⁵ Mörs, in: Tiedtke/Mörs, KWahlG (Fn. 15), § 17 Rn. 1.

²⁶ Hahlen, in: Schreiber, BWahlG (Fn. 8), § 19 Rn. 3; Lenski, Parteiengesetz (Fn. 18), § 19 BWahlG Rn. 4.

²⁷ Hahlen, in: Schreiber, BWahlG (Fn. 8), § 19 Rn. 1 f.; Lenski, Parteiengesetz (Fn. 18), § 19 BWahlG Rn. 3 f.

²⁸ Hahlen, in: Schreiber, BWahlG (Fn. 8), § 21 Rn. 36; Lenski, Parteiengesetz (Fn. 18), § 21 BWahlG Rn. 74; Mörs, in: Tiedtke/Mörs, KWahlG (Fn. 15), § 17 Rn. 10; Frank Bätge, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, 50. EGL, Stand 15.10.2019, § 17 KWahlG Rn. 11.

²⁹ Hahlen, ebd.; Bätge, ebd.

³⁰ Vgl. Lenski, Parteiengesetz (Fn. 18), § 21 BWahlG Rn. 74.

dig, wenn sie die Aufstellungsversammlung so spät durchführt, dass die zuständige Stelle dieses zeitliche Erfordernis gar nicht mehr wahren kann. In einem solchen Fall bleibt der Einspruch auch ohne die zeitliche Möglichkeit einer neuen Aufstellungsversammlung gültig.

Obwohl der Einspruch ein parteiinterner Akt ist, wirkt er sich unmittelbar auf die Gültigkeit des Wahlvorschlages aus, sodass Wahlbehörde und Wahlausschuss verpflichtet sind, seine Wirksamkeit bei der Vorprüfung bzw. Entscheidung über die Zulassung des Wahlvorschlages zu überprüfen. Diese Prüfung ist darauf beschränkt, ob der Einspruch durch die nach Satzungsrecht zuständige Stelle sowie gegenüber dem richtigen Adressaten erhoben wurde und ob er so rechtzeitig erhoben wurde, dass – unter Berücksichtigung der Ladungsfristen – eine zweite Aufstellungsversammlung durchgeführt werden konnte oder er aus anderen Gründen als rechtzeitig anzusehen ist. Wenn die Abstimmungswiederholung unterbleibt, führt ein gültiger Einspruch dazu, dass der Wahlvorschlag nicht den Anforderungen des Gesetzes entspricht und vom Wahlausschuss zurückzuweisen ist (nach § 18 Abs. 3 S. 2 KWahlG/§ 26 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BWahlG).

Gegen die Zurückweisung eines Wahlvorschlages steht der lokalen Gliederung vor der Wahl nur die Möglichkeit der Beschwerde zum Landeswahlausschuss zu (§ 18 Abs. 4 S. 1 KWahlG/§ 26 Abs. 2 S. 1 f. BWahlG), der abschließend entscheidet. Eine gerichtliche Überprüfung der Zurückweisung ist erst nach der Wahl im Wahlprüfungsverfahren möglich.³¹ Davon unberührt steht es der lokalen Gliederung parteiintern frei, gegen den Einspruch an sich den innerparteilichen Rechtsweg zu beschreiten und anschließend die Zivilgerichte anzurufen.³² Ein solches Vorgehen ist freilich nur vor Ablauf der Frist zur Einreichung der Wahlvorschläge erfolversprechend.

Fazit

Am Wahlvorschlagsverfahren sind verschiedene Akteure innerhalb und außerhalb der Parteien beteiligt. Einsprüche schaffen eine Unterbrechung der demokratischen Legitimation der Bewerber. Diese muss gerechtfertigt werden, ihre Notwendigkeit ergibt sich aus einem einheitlichen Auftreten der Partei in der Öffentlichkeit. Ein wirksamer Einspruch (eines dazu nicht unmittelbar demokratisch berufenen Organs) hat

massiven Einfluss darauf, welche Bewerber bei öffentlichen Wahlen antreten können. Dennoch fehlen gesetzliche Vorgaben zu Form, Frist und Prüfungintensität der Wahlausschüsse. Die Gesetzgeber sollten hier nachbessern und klare Regeln für Einsprüche und deren Behandlung durch die Verwaltung und die Wahlausschüsse schaffen, um im demokratisch bedeutsamen Wahlvorgang Erwartungs- und Rechtssicherheit für die Wahlvorschlagsträger herzustellen.

³¹ Mörs, in: Tiedtke/Mörs, KWahlG (Fn. 15), § 18 Rn. 15; Hahlen, in: Schreiber, BWahlG (Fn. 8), § 26 Rn. 30, 33.

³² Mörs, in: Tiedtke/Mörs, KWahlG (Fn. 15), § 17 Rn. 10; Lenski, Parteiengesetz (Fn. 18), § 17 PartG Rn. 9 f.