

Der Bundeswahlausschuss und die Bundestagswahl 2021

Johannes Risse¹

Elf Mitglieder hat der Bundeswahlausschuss, und zwar den Bundeswahlleiter – im Hauptamt Präsident des Statistischen Bundesamts – als Vorsitzenden, acht Beisitzer, die von den Parteien vorgeschlagen werden, und zwei Richter, die vom Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts vorgeschlagen werden (§ 9 Abs. 2 Satz 1 BWahlG). Zur Bundestagswahl am 26. September 2021 kamen von den acht Beisitzern – in Anlehnung an das Ergebnis der Bundestagswahl 2017 (§ 4 Abs. 2 Bundeswahlordnung) – zwei von der CDU und je einer von SPD, AfD, FDP, LINKE, GRÜNE und CSU. Der Bundeswahlausschuss verhandelt, berät und entscheidet in öffentlicher Sitzung (§ 10 Abs. 1 Satz 1 BWahlG); anders als ein Gericht kann er sich also nicht zur Beratung zurückziehen.

A. Online-Sitzung am 8. April 2021

Eine Sondersitzung vor der planmäßig ersten Sitzung des Bundeswahlausschusses hatte es noch nie gegeben. Was war geschehen?

I. Das Bundeswahlgesetz unterscheidet zwischen Parteien, die im Bundestag oder in einem Landtag seit deren letzter Wahl auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten sind, und anderen Parteien (siehe § 18 Abs. 4 Satz 1 BWahlG). Letztere müssen spätestens am zweiundsiebzigsten Tag vor der Wahl – also diesmal am 21. Juni 2021 – bis 18:00 Uhr dem Bundeswahlleiter ihre Beteiligung anzeigen (§ 18 Abs. 2 Satz 2 BWahlG), damit der Bundeswahlausschuss in seiner ersten (regulären) Sitzung die Parteieigenschaft prüfen kann (§ 18 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BWahlG). Diese Anzeigen sind vom Bundeswahlleiter unverzüglich(!) nach Eingang zu prüfen (§ 18 Abs. 3 Satz 1 BWahlG).

Stellt er Mängel fest, muss er sofort (sic!) den Vorstand benachrichtigen und ihn zur Beseitigung behebbarer Mängel auffordern (§ 18 Abs. 3 Satz 2 BWahlG). In der Regel werden diese Hinweise von den Parteien akzeptiert; oft werden sie ihnen auch einleuchten. Für den Fall, dass diese Mängelhinweise seitens der Partei nicht akzeptiert werden, regelt § 18 Abs. 3 Satz 6 BWahlG: *„Gegen Verfügungen des Bundeswahlleiters im Mängelbeseitigungsverfahren*

¹ Ministerialrat a.D. Dr. Johannes Risse ist seit 2002 von der SPD vorgeschlagenes Mitglied des Bundeswahlausschusses.

kann der Vorstand den Bundeswahlausschuss anrufen.“ Das tat das Zentralkomitee (Vorstand)² der Marxistisch-Leninistischen Partei Deutschlands (MLPD).

Im Mängelbeseitigungsverfahren hatte der Bundeswahlleiter die MLPD darauf hingewiesen, dass ihre Satzungsregelung und Praxis, ihren Vorstand (das Zentralkomitee) nur alle vier Jahre zu wählen³, gegen § 11 Abs. 1 Satz 1 PartG verstoße, wonach der Vorstand mindestens in jedem zweiten Kalenderjahr gewählt wird. Der Bundeswahlleiter wörtlich:

„Nach dem zweiten Kalenderjahr können solche Vorstandsmitglieder wegen Verstoßes gegen diese zwingende gesetzliche Vorschrift ihre Vereinigung nicht mehr wirksam nach außen vertreten“.

Danach hätte das im Herbst 2016 gewählte Zentralkomitee keine gültige Beteiligungsanzeige der MLPD mehr abgegeben können.

Aber für den konkreten Fall wusste der Bundeswahlleiter einen Ausweg:

„Wie sich aus der von Ihnen vorgelegten Versicherung an Eides statt ergibt, wurden die die Beteiligungsanzeige einreichenden Vorstandsmitglieder ihrer Vereinigung im Herbst 2016 gewählt. Aufgrund der COVID-19-Pandemie hat der Gesetzgeber das Gesetz über Maßnahmen im Gesellschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie (GesRuaCOVBekG) erlassen. Nach dessen § 5 Absatz 1 und 4 Satz 1 bleiben Vorstandsmitglieder von Parteien auch nach Ablauf ihrer Amtszeit bis zu ihrer Abberufung oder bis zur Bestellung eines Nachfolgers im Amt.

Diese Vorschrift gilt nur für in den Jahren 2020 und 2021 ablaufende Bestellungen von Parteivorständen (§ 7 Abs. 5 GesRuaCOVBekG, § 1 Verordnung zur Verlängerung von Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins- und Stiftungsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie). Ich gehe davon aus, dass die oben genannten Regelungen über die Amtszeit von Vorstandsmitgliedern zumindest analog anwendbar sind, wenn die Bestellung von Vorstandsmitgliedern bereits vor dem Jahr 2020 endete, eine Vorstandswahl aufgrund der COVID-19-Pandemie aber derzeit nicht durchgeführt werden kann. In diesem Fall wäre die Beteiligungsanzeige trotz Ablaufs der Amtszeit der Unterzeichner der Beteiligungsanzeige gültig.“

Dem folgte noch ein weiterer Satz:

„Ich weise jedoch darauf hin, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Bundeswahlausschuss in dieser Frage zu einem anderen Ergebnis kommt.“

Genau genommen hatte der Bundeswahlleiter aus seiner Sicht die MLPD nicht auf einen Mangel, sondern auf einen *möglichen Mangel* hingewiesen. Das war aber richtig, denn er konnte nicht sicher sein, dass der Bundeswahlausschuss

² § 16 Statut – Organisationspolitische Grundsätze der Marxistisch-Leninistischen Partei – <https://www.mlpd.de/statut>.

³ Siehe § 13 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 Statut MLPD.

seiner Auslegung des *GesRwaCOVBekG* folgen werde und durfte den Bundeswahlausschuss auch nicht präjudizieren. Das Interesse der MLPD an einer Entscheidung des Bundeswahlausschusses war berechtigt. Die MLPD musste Klarheit darüber haben, ob der Bundeswahlausschuss in dieser unsicheren Rechtsfrage dem Bundeswahlleiter folgen werde oder ob sie kurzfristig einen Parteitag einberufen müsse⁴.

In der Sondersitzung, die als Videokonferenz stattfand, folgte der Bundeswahlausschuss dann nach ausgiebiger Diskussion der Auffassung des Bundeswahlleiters. Die Beteiligungsanzeige der MLPD wurde akzeptiert. Ich vertrat eine dem Grunde nach andere Auffassung als der Bundeswahlleiter, die im konkreten Fall freilich zum selben Ergebnis führte. Führt eine Verletzung der Pflicht, spätestens nach zwei Jahren den Vorstand neu zu wählen, wirklich dazu, dass eine Partei dann quasi gar keinen Vorstand mehr hat? Dazu weiter unten⁵.

II. Es gab noch einen zweiten „Knackpunkt“. Gemäß § 18 Abs. 2 Satz 5 BWahlG sind der Beteiligungsanzeige *„die schriftliche Satzung und das schriftliche Programm der Partei sowie ein Nachweis über die satzungsgemäße Bestellung des Vorstandes“* beizufügen. Das Programm hatte die MLPD beigefügt. Der Bundeswahlleiter hatte verlangt, auch einen Nachweis über dessen Beschlussfassung, *„beispielsweise ein persönlich und handschriftlich unterzeichnetes Beschlussprotokoll“* vorzulegen. Das ging nach Auffassung der MLPD über die Anforderungen aus dem Gesetz hinaus. Andererseits berief sich der Bundeswahlleiter für seine Auffassung auf einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts⁶.

Der Konflikt konnte beigelegt werden. Die Sitzungsvertreter der MLPD erklärten, dass der Parteitag im Herbst 2016 die Satzung und das Programm in der vorgelegten Fassung beschlossen habe. Der Bundeswahlausschuss glaubte ihnen.

Dennoch bleibt die Frage, ob die Prüfungsaufgaben von Bundeswahlleiter und Bundeswahlausschuss wirklich so weit gehen. Dazu unten⁷.

⁴ §§ 12 Satz 1, 13 Abs. 1 Nr. 1 Statut MLPD.

⁵ F. I.

⁶ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 25. Juli 2017 – 2 BvC 4/17, http://www.bverfg.de/e/cs20170725_2bvc000417.html.

⁷ F. II.

B. Erste Sitzung am 8. und 9. Juli 2021⁸

Der Inhalt der ersten planmäßigen Sitzung des Bundeswahlausschusses ergibt sich aus § 18 Abs. 4 Satz 1 BWahlG. Der Bundeswahlausschuss stellt für alle Wahlorgane verbindlich fest, „1. welche Parteien im Deutschen Bundestag oder in einem Landtag seit deren letzter Wahl auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren, 2. welche Vereinigungen, die (...) ihre Beteiligung angezeigt haben, für die Wahl als Parteien anzuerkennen sind (...)“

I. Die Feststellungen zu Nr. 1 sind stets schnell getroffen. Es handelte sich diesmal um die im Bundestag vertretenen Parteien CDU, SPD, LINKE, GRÜNE, CSU, FDP, AfD, ferner um die „Freien Wähler“ (Landtag Bayern) und um die „BVB/Freien Wähler“ (Landtag Brandenburg).

II. Die Feststellungen zu den vielen kleinen Organisationen, die ihre Beteiligung angezeigt haben, sind es, die eine zweitägige Sitzung erfordern. 88 Beteiligungsanzeigen von Organisationen, die als Parteien an der Bundestagswahl teilnehmen wollten, wurden in der Reihenfolge ihres Eingangs behandelt. 44 Vereinigungen konnte der Bundeswahlausschuss nach § 18 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BWahlG als Parteien anerkennen; in den übrigen Fällen verweigerte er dies, soweit sich die Entscheidung darüber nicht anderweitig erledigte.

Erfolgt eine Anerkennung nicht, kann das unterschiedliche Gründe haben: Mängel in der Beteiligungsanzeige (z.B. Verspätung, § 18 Abs. 1 Satz 1 BWahlG; fehlende Unterzeichnung der Anzeige, § 18 Abs. 2 Satz 3 BWahlG; fehlender Nachweis über die Bestellung des Vorstands, § 18 Abs. 2 Satz 5 BWahlG), allzu geringe Mitgliederzahl, fehlende politische Aktivitäten (vgl. § 1 Abs. 2 PartG). Häufig liegen mehrere Mängel gleichzeitig vor.

Folgende Fälle verdienen besondere Erwähnung:

1. Neue Probleme machte der Verlust der Parteieigenschaft nach § 2 Abs. 2 PartG: „Eine Vereinigung verliert ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang weder an einer Bundestagswahl noch an einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat. Gleiches gilt, wenn eine Vereinigung sechs Jahre lang entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gemäß § 23 keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat; § 19a Absatz 3 Satz 5 gilt entsprechend.“

Satz 2 dieser Vorschrift gilt erst seit 2016 und hatte bei der vorigen Bundestagswahl noch keine Anwendung gefunden⁹. Über diese neue Rechtslage hatte

⁸ Niederschrift siehe https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/34df12b4-e16d-4513-b7a3-f0c446b98c06/20210709_Niederschrift_1BWA.pdf; Video siehe <https://www.youtube.com/watch?v=1PGsa7Rk5Ao> und <https://www.youtube.com/watch?v=idLOvG2wGP4>.

der Bundeswahlleiter frühzeitig durch Rundschreiben an die Parteien, auf seiner Internetseite sowie in den Antwortschreiben auf die Beteiligungsanzeigen hingewiesen.

Mehrere Organisationen wurden nicht anerkannt, weil sie nach dieser Vorschrift keine Parteien mehr seien. Die beiden ersten Fälle waren recht unbefriedigend und ließen den Autor (vielleicht nicht als Einzigen) im Stillen hoffen, das Bundesverfassungsgericht werde diese Vorschrift kassieren¹⁰.

a) Die DKP hatte in den letzten sechs Jahren ihren Rechenschaftsbericht stets verspätet eingereicht, laut Mitteilung der Bundestagsverwaltung letztmalig den für das Jahr 2017 am 21. Dezember 2020. Das zur Sitzung geladene Referat der Bundestagsverwaltung, das die Rechenschaftsberichte der Parteien prüft (§ 23 Abs. 3 Satz 1 PartG), vertrat die Auffassung, dass die DKP damit ihre Rechtsstellung als Partei verloren habe.

b) Die Deutsche Zentrumspartei (Zentrum) hatte zwar Rechenschaftsberichte für 2019 und 2020 übersandt, jedoch ohne ein nach § 23 Abs. 2 Satz 1 PartG erforderliches Testat eines Wirtschaftsprüfers. Auf diese Prüfung kann nach § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG nur verzichtet werden, wenn die Partei im Rechnungsjahr weder Einnahmen noch Vermögen von mehr als 5.000 Euro hatte.

Zentrum trug ausführlich vor, dass es kaum möglich war, Wirtschaftsprüfer für das kleine Auftragsvolumen zu finden. Für die schließlich doch gewonnene Prüfungsgesellschaft habe sich die Materie als extrem schwierig erwiesen. Eine Fertigstellung der Prüfung noch vor der Sitzung sei ihr nicht möglich gewesen.

c) Das „Bündnis für Innovation und Gerechtigkeit“ hatte die Rechenschaftsberichte für 2015 und 2016 erst kurz vorher und zudem ohne die nach § 23 Abs. 4 Satz 4 PartG erforderlichen Unterschriften des Vorstands vorgelegt.

d) Vier weitere Organisationen hatten sich sechs Jahre oder länger nicht an Bundestags- oder Landtagswahlen beteiligt. Es lagen jeweils noch weitere Mängel vor.

2. Der Südschleswigsche Wählerverband (SSW) hatte nach vielen Jahren erstmals wieder seine Beteiligung an einer Bundestagswahl angezeigt. In zwei getrennten Beschlüssen wurde er zunächst als politische Partei i.S.v. § 18 Abs. 4 Nr. 2 BWahlG anerkannt. Sodann wurde festgestellt, dass er den Rechtsstatus einer Partei einer nationalen Minderheit habe (und somit von der 5-Prozent-Klausel befreit war, § 6 Abs. 3 BWahlG), weil *„es in Schleswig-Holstein eine dänische Minderheit gibt, diese dort wahrnehmbar in Erscheinung tritt, der SSW*

⁹ Siehe Art. 1 Nr. 1 und Art. 2 Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. S. 2563.

¹⁰ Tat es aber nicht, siehe unten C. I. und II., ferner unten F. III.

aus der dänischen Minderheit hervorgegangen ist, er gegenwärtig personell von der Minderheit getragen wird und er programmatisch von ihr geprägt ist.“

3. Die Anarchistische Pogo-Partei Deutschlands (APPD) wurde nicht als Partei anerkannt, denn die Beteiligungsanzeige war weder im Original eingegangen noch von drei Mitgliedern des Bundesvorstandes unterzeichnet. Der Fall wies keine juristischen Besonderheiten auf. Jedoch stieß er unter Internetnutzern auf ein besonders hohes Interesse¹¹.

4. Die Natürlichen: Es ergab sich eine längere Verhandlung. Dem Bundeswahlausschuss wurde nicht klar, wie die Parteitätigkeit von der unternehmerischen Tätigkeit ihres Protagonisten abzugrenzen sei, inwieweit die Mitglieder zugleich dessen Kunden seien. Der Beschluss lautete dann: *„Hingegen sind die Kriterien der Parteieigenschaft gemäß § 2 PartG nicht erfüllt, da die Vereinigung insbesondere den ernsthaften Willen, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, nicht nachweisen konnte, sondern in erheblichem Ausmaß unternehmerische Ziele verfolgt und Zweifel der Mitglieder des Bundeswahlausschusses am ordnungsgemäßen Erwerb der Parteimitgliedschaften nicht ausräumen konnte.“* Salopp gesagt, es war der Eindruck entstanden, dass es mehr Firma als Partei sei.

5. „Team Todenhöfer“: Die Anerkennung als Partei war unproblematisch. Der Sitzungsvertreter, Jürgen Todenhöfer selbst, früher Bundestagsabgeordneter der CDU, nutzte die Bühne zu einer allgemeinen Erörterung darüber, wie schwer es kleine Parteien haben, sich an Wahlen zu beteiligen. Für den Bundeswahlausschuss war das nicht neu.

6. Zeigen Vereinigungen mit gleichen oder ähnlichen Namen ihre Beteiligung an, ist besondere Aufmerksamkeit geboten.

a) Diesmal hatte sich zunächst eine Vereinigung „Solidarität“ gemeldet, die aus drei Mitgliedern bestand. Diese waren alsbald wieder ausgetreten, so dass es die Vereinigung wohl nicht mehr gab. Am selben Tag wurde aber eine weitere „Solidarität“ gegründet, der auch diese drei beitraten. Ob aus formalen Gründen die „alte Solidarität“ abzulehnen oder aber deren Gegenstandslosigkeit festzustellen sei, entschied der Bundeswahlausschuss in letzterem Sinne. Die „neue Solidarität“ hatte immerhin sieben Mitglieder. Aber das reichte auch nicht, zumal es an Weiterem fehlte. Die Anerkennung wurde abgelehnt.

¹¹ <https://www.youtube.com/watch?v=46x09glCx5o> – wurde 32.282 mal aufgerufen (Stand 16. Februar 2022).

b) Ein weiterer Fall: Eine Vereinigung „WiR2020“ und eine „Wir2020“ waren anzuerkennen. Der Namensunterschied erschöpfte sich in der Groß- bzw. Kleinschreibung des „r“ und des „R“. Dies gab Anlass für einen Zusatzbeschluss¹²:

„Der Bundeswahlausschuss macht die zuständigen Landes- und Kreiswahlausschüsse darauf aufmerksam, dass es bei WiR2020 und Wir2020 zu Verwechslungen kommen kann und den Wahlvorschlägen daher gegebenenfalls eine Unterscheidungsbezeichnung beizufügen ist.“

C. Beschwerdeentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Vereinigungen, deren Parteieigenschaft nicht anerkannt wird, können gemäß § 18 Abs. 4a Satz 1 BWahlG binnen vier Tagen nach Bekanntgabe Beschwerde zum Bundesverfassungsgericht erheben. Eine entsprechende und stets gleichlautende Rechtsbehelfsbelehrung verliert der Bundeswahlleiter bereits während der Sitzung in jedem Einzelfall. Diesmal gab es 20 Nichtanerkennungsbeschwerden. 19 wurden verworfen bzw. zurückgewiesen.

I. Erfolgreich war nur die DKP¹³. Das Bundesverfassungsgericht verwies auf den Zweck des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG, die Erfüllung der Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG stärker durchzusetzen. Eine verspätete Vorlage sei mit der Nichtvorlage nicht vergleichbar. *„Den verfassungsrechtlichen Transparenz- anforderungen dürfte in einem solchen Fall regelmäßig noch Rechnung getragen sein.“*¹⁴ In einem solchen Fall geht die Parteieigenschaft also noch nicht verloren.

II. Zurückgewiesen hat das Bundesverfassungsgericht die Beschwerde des Zentrums, dem es nicht gelungen war, rechtzeitig ein Testat eines Wirtschaftsprüfers vorzulegen¹⁵. Bis zum Abschluss dieses Berichts¹⁶ hat das Bundesverfassungsgericht noch keine Begründung geliefert¹⁷. Auf die darf man gespannt bleiben. Das Zentrum hatte sehr ausführlich seine Schwierigkeiten dargestellt, war durchaus gewillt, seiner Rechenschaftspflicht nachzukommen. Welche Überlegungen das Bundesverfassungsgericht zu dieser Entscheidung veranlasst haben, ist für das Verständnis der Normen und die Praxis des Bundeswahlausschusses von großem Interesse.

¹² Siehe § 41 Abs. 1 Satz 2 BWahlO: „Geben die Namen mehrerer Parteien oder deren Kurzbezeichnungen im Land zu Verwechslungen Anlass, so fügt der Landeswahlausschuss einer Landesliste oder mehreren Landeslisten eine Unterscheidungsbezeichnung bei.“

¹³ Vgl. oben B. II. 1. a.

¹⁴ Beschluss vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 8/21; sehr zustimmend Martin Morlok, Grenzen des Parteienrechts, in: Verfassungsblog vom 14. August 2021, <https://verfassungsblog.de/grenzen-des-parteienrechts/>; ausführlich dazu Thorsten Koch, Parteieigenschaft und Rechenschaftspflicht, in diesem Heft, MIP 2022, S. 20 ff.

¹⁵ Siehe oben B. II. 1. b.

¹⁶ 16. Februar 2021.

¹⁷ Beschluss vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 10/21: „Die Begründung wird gesondert übermittelt (§ 96d Satz 2 BVerfGG).“

III. Den „Natürlichen“¹⁸ sprach auch das Bundesverfassungsgericht die Parteieigenschaft ab, aber nicht wegen möglicher unternehmerischer Betätigungen, sondern weil die Beschwerdeführerin bei einer Gesamtwürdigung der tatsächlichen Verhältnisse nicht in der Lage sei, ernsthaft an der politischen Willensbildung des Bundes oder eines Landes mitzuwirken¹⁹.

IV. Eine weitere Vereinigung, deren Parteieigenschaft der Bundeswahlausschuss verneint hatte, hatte am 8. Juli 2021 (also am ersten Sitzungstag des Bundeswahlausschusses) dem Bundeswahlleiter die Rücknahme der Beteiligungsanzeige mitgeteilt; zur Sitzung war sie nicht erschienen. Mit der Begründung des Bundeswahlausschusses war sie aber gleichwohl nicht einverstanden. Dem Anliegen konnte kein Erfolg beschieden sein: Mit der Entscheidung, an der Wahl doch nicht teilzunehmen, hatte die Beschwerdeführerin das Rechtsschutzinteresse verloren²⁰. Im Beschwerdeverfahren geht es um die Teilnahme an der Bundestagswahl und nicht um ein davon zu unterscheidendes Feststellungsinteresse.

D. Zweite Sitzung am 5. August 2021²¹

I. Über die Zulassung von Landeslisten entscheiden die Landeswahlausschüsse (§ 28 Abs. 1 Satz 1 BWahlG). Gegen deren ablehnende Entscheidungen kann der Bundeswahlausschuss angerufen werden (§ 28 Abs. 2 Satz 1 BWahlG). Elf Beschwerden waren zu verhandeln.

Immer wieder sind Widrigkeiten bei der Sammlung der Unterstützungsunterschriften nach § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG ein Problem, etwa weil Postwege länger dauern als kalkuliert. Es ist durchweg Sache der Parteien, für das pünktliche und vollständige Sammeln der Unterschriften zu sorgen. Postlaufzeiten liegen in der Risikosphäre der Partei. Natürlich ist das Unterschriftensammeln eine ausgesprochen nervenraubende Arbeit. Aber das Unterschriftenquorum ist die einzige Möglichkeit, allzu aussichtslose Parteien an der Kandidatur zu hindern; anderenfalls würden die Stimmzettel „kilometerlang“. Der Unmut der erfolglosen Parteien ist gut verständlich, der Bundeswahlausschuss hört sich das auch verständnisvoll an, kann aber an der Stelle nicht helfen.

¹⁸ Siehe oben B. II. 4.

¹⁹ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 7/21, http://www.bverfg.de/e/cs20210722_2bvc000721.html.

²⁰ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 14/21, http://www.bverfg.de/e/cs20210722_2bvc001421.html.

²¹ Niederschrift siehe https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/1f8bb302-8892-4868-bea4-8f8cbf701ab7/20210805_niederschrift_2bwa.pdf; Video siehe <https://www.youtube.com/watch?v=vYdE5tuVGtw>.

Dieses Unterschriftenquorum beträgt regulär ein Promille der Wahlberechtigten bei der vorhergehenden Bundestagswahl, höchstens jedoch 2.000 Wahlberechtigte, letztere Einschränkung greift also in den Ländern mit mehr als 2 Millionen Wahlberechtigten (§ 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG)²². Angesichts der Probleme in der Covid-19-Pandemie war dieses Unterschriftenquorum auf jeweils ein Viertel herabgesetzt worden (§ 52a BWahlG²³). Es waren also maximal 500 Unterschriften nötig.

Gegenstand der zweiten Sitzung sind auch Fehler bei der Kandidatenaufstellung in der Wahlversammlung (siehe § 21 BWahlG) oder unzulängliche Angaben und Nachweise zu den Kandidaten (siehe Anlagen 20 ff. BWahlO).

II. Besondere Erwähnung verdienen folgende Fälle:

1. Der Landeswahlausschuss Bremen hatte die Landesliste der AfD nicht zugelassen. Die von der Aufstellungsversammlung bestellte Schriftführerin, die auch zur Unterzeichnung der Anlage 24 BWahlO (Versicherung an Eides statt) bestimmt worden war, hatte die Unterzeichnung der Niederschrift über die Aufstellungsversammlung (Anlage 23 BWahlO) und der Versicherung an Eides statt verweigert. Der Vorstand hatte dann andere Personen zur Unterschriftsleistung bestimmt. Von Bedeutung war, dass die besagte Schriftführerin nicht deshalb ihre Unterschrift verweigert hatte, weil in den zu unterzeichnenden Schriftstücken etwas Unwahres stand, sondern weil im Vorfeld der Aufstellungsversammlung (nach ihrer Auffassung) Unregelmäßigkeiten geschehen seien. Der Inhalt der Schriftstücke selbst war unstreitig.

Der Bundeswahlausschuss gab der Beschwerde statt. Eine übernommene Verpflichtung zur Unterzeichnung darf nicht aus willkürlichen, mit dem Inhalt und Sinn der Unterzeichnung nicht in Zusammenhang stehenden Motiven verweigert und dadurch das Ergebnis der Aufstellungsversammlung zunichte gemacht werden. Die Schriftführerin hätte von ihr gesehene Unregelmäßigkeiten, die nicht Gegenstand der Schriftstücke waren, auf anderem Wege geltend machen können, etwa durch ein Schreiben an den Landeswahlleiter. Auf diese kam es im vorliegenden Fall aber nicht an.

²² Diese „Deckelung“ auf 2.000 Unterschriften betraf die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein.

²³ Eingefügt durch Gesetz vom 3. Juni 2021, BGBl. S. 1482:

„§ 52a Unterstützungsunterschriften bei der Bundestagswahl 2021

Bei der Wahl des 20. Deutschen Bundestages gelten § 20 Absatz 2 und 3 sowie § 27 Absatz 1 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes und § 34 Absatz 4 Satz 1 und § 39 Absatz 3 Satz 1 der Bundeswahlordnung mit der Maßgabe, dass die Zahl der danach erforderlichen Unterstützungsunterschriften jeweils auf ein Viertel reduziert ist.“

Diese Notmaßnahme des Vorstands war zu akzeptieren, trotz aller Formstrenge des Wahlrechts. Zum Vergleich: was ist, wenn die zur Unterschriftsleistung bestellte Person noch vor der Reinschrift der Unterlagen verstirbt? Soll dann die Landesliste faktisch ungültig werden?

2. „Helfen“ konnte der Bundeswahlausschuss den Freien Wählern in Bremen. Sie hatten vom Landeswahlleiter zunächst falsche Unterlagen bekommen; später hatte der Landeswahlleiter wichtige Hinweise versäumt.

3. Dass ein Landeswahlleiter – hier der nordrhein-westfälische – gegen eine Zulassungsentscheidung seines Landeswahlausschusses Beschwerde einlegt (§ 28 Abs. 2 Satz 3 BWahlG), ist selten. Hier war durch ein Versehen nicht bemerkt worden, dass für eine Kandidatin auf der Landesliste der MLPD Wählbarkeitsbescheinigung und Zustimmungserklärung (Anlagen 16 und 22 BWahlO) fehlten. Die Partei hatte von sich aus darauf hingewiesen. Die Streichung nahm dann der Bundeswahlausschuss vor.

4. Der Bundeswahlausschuss bestätigte nach langer und kontroverser Diskussion mit 6:2:2 Stimmen²⁴ die Zurückweisung der saarländischen Landesliste der Grünen durch den dortigen Landeswahlausschuss²⁵. An der Aufstellung der Landesliste hatten 87 Delegierte teilgenommen. Nicht teilgenommen hatten 49 Delegierte, die vom Ortsverband Saarlouis – wohl der größte im Landesverband – gewählt worden waren. Sie hatten nicht teilgenommen, weil das Bundesschiedsgericht der Grünen zwei Tage vor der Aufstellungsversammlung entschieden hatte, deren Wahl sei nicht wirksam gewesen. Ich zitiere im Folgenden aus der Niederschrift des Bundeswahlausschusses²⁶; die Darstellung lässt sich kaum noch verdichten:

„Das Bundesschiedsgericht hatte die Ungültigkeit der Wahl der Vertreter des Ortsverbands Saarlouis damit begründet, dass ihre Wahl am 16. Mai 2021 fehlerhaft gewesen sei. Bei der Versammlung im Ortsverband Saarlouis sei die Parteiöffentlichkeit nicht gewährleistet gewesen. Es seien Parteimitglieder, die nicht Mitglieder des Ortsverbandes waren, unter anderem unter Verweis auf Corona-Beschränkungen von der Teilnahme an der Versammlung ausgeschlossen worden. Aus der Satzung des Kreisverbands Saarlouis ergebe sich aber, dass jedes Mitglied das Recht zur Teilnahme an Mitgliederversammlungen auf Orts- und Kreisverbandsebene habe.

Nach dem Schriftsatz der Antragsteller im Verfahren vor dem Bundesschiedsgericht vom 25.05.2021 und der Stellungnahme einer Organisatorin der Versammlung betraf der Ausschluss drei Parteimitglieder, die

²⁴ Ein Mitglied des Bundeswahlausschusses – zugleich Vorsitzender des Bundesschiedsgerichts der Grünen – hatte während dieser Debatte im Zuschauerbereich Platz genommen.

²⁵ Zu meiner abweichenden Auffassung siehe unten F. IV.

²⁶ https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/1f8bb302-8892-4868-bea4-8f8cbf701ab7/20210805_niederschrift_2bwa.pdf.

nicht Mitglied des Ortsverbands und in der Versammlung nicht stimmberechtigt waren.

Andere Parteimitglieder hingegen hätten an der Versammlung teilgenommen und seien sogar erfolgreich zur Versammlungsleitung vorgeschlagen worden, obwohl auch sie nicht dem Ortsverband Saarlouis angehörten. Durch diese unterschiedliche Behandlung ortsfremder Parteimitglieder sei der Eindruck erweckt worden, es gebe zwei Klassen von Mitgliedern. Dies sei mit der Satzung, mit dem Parteiengesetz und mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Das Bundesschiedsgericht kam zu dem Schluss, dass durch den partiellen Ausschluss der Mitgliederöffentlichkeit und die ungleiche Behandlung von Parteimitgliedern die Durchführung der Versammlung des Ortsverbands Saarlouis an einem schwerwiegenden Mangel gelitten habe, so dass die Wahl der Vertreter aus Saarlouis unwirksam sei.

Dem Ortsverband Saarlouis war nach der Entscheidung des Bundesschiedsgerichts innerhalb des verbleibenden Zeitraums eine Wiederholung der Wahl nicht mehr möglich, so dass der Ortsverband an der Listenaufstellung nicht teilnahm.“

Der Bundeswahlausschuss (ebenso wie vorher der Landeswahlausschuss Saarland): Es seien 49 Delegierte zu Unrecht nicht an der Aufstellungsversammlung beteiligt worden. Das Bundesschiedsgericht habe die Wahl im Ortsverband Saarlouis zu Unrecht für unwirksam erklärt. Bei der Aufstellung im Ortsverband Saarlouis habe es keinen „durchgreifend wahlrechtlich relevanten Fehler“ gegeben. Das Wahlrecht schreibe nicht vor, dass parteiinterne Aufstellungsverfahren öffentlich sein müssten. *„Dass die Satzung der Beschwerdeführerin eine gesetzlich nicht geforderte Parteiöffentlichkeit vorschreibe, könne nicht die Verletzung anderer demokratischer Grundsätze rechtfertigen.“*

E. Dritte Sitzung am 26. September 2021²⁷

Die letzte Sitzung des Bundeswahlausschusses dient der förmlichen Feststellung des „endgültigen“ amtlichen Wahlergebnisses (§ 42 Abs. 2 Satz 1 BWahlG); „endgültig“ unter dem Vorbehalt eines Verfahrens nach dem Wahlprüfungsgesetz. Das Wahlergebnis selbst ist allgemein bekannt. Festgestellt werden Stimmzahlen, Anzahl der Sitze, Namen der Gewählten; das sind lange Listen und Tabellen, diesmal 60 von 82 Seiten der Niederschrift.

„Besondere Vorkommnisse“ wie etwa eine verspätete Zustellung von Wahlbriefen durch die Post hat es noch bei jeder Wahl gegeben. Auch „vertauschte Stimmzettel“, also der Versand oder die Ausgabe von Stimmzetteln eines anderen Wahlkreises, diesmal in zwölf Wahlkreisen, sind nicht neu. Manches kann in

²⁷ Niederschrift siehe https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/5d304be8-7412-4442-972a-e4df-d9e55ce9/20211020_niederschrift_3bwa.pdf; Video: https://www.youtube.com/watch?v=1QznuQ_1PUo.

solchen Fällen noch rechtzeitig repariert werden, etwa durch Schreiben an die mit unrichtigen Unterlagen belieferten Briefwähler, falls nicht, führt das dazu, dass nur die Zweitstimme gültig ist.

Im Übrigen eine Auswahl der Vorkommnisse:

I. In mehreren baden-württembergischen Städten hatten Wahlberechtigte keine Briefwahlunterlagen bekommen. Ich zitiere erneut aus der Niederschrift:

„Der mit dem Drucken und Kuvertieren von Briefwahlunterlagen (...) beauftragte private Dienstleister gab an, dass die Briefwahlunterlagen nicht wie vereinbart per DHL-Sendung, sondern mit dem Dienstleister „(...)“ versandt wurden. Zudem waren die Sendungen nicht wie vorgesehen als eilige Wahlunterlagen gekennzeichnet. Der Verbleib der Pakete konnte bis zum Wahlsonntag nicht aufgeklärt werden.“

Auch da ließ sich mit Notmaßnahmen der Schaden mindern, nicht abwenden: Eröffnung der Urnenwahl, Ausstellung von Ersatzwahlscheinen.

II. In Wuppertal gab es in der Wahlnacht einen Bombenfund. Fünf Wahlräume lagen in dem Gefahrenbereich, der bis 12:00 Uhr gesperrt werden musste, erst danach konnte gewählt werden. Ein Fall für Nachwahlen (§ 43 Abs. 1 Nr. 1 BWahlG) war das nicht; solche finden nur statt, wenn die Wahl in einem Wahlbezirk „nicht“ durchgeführt wurde. Die Wahlbeteiligung (42,5 %), die nur gering niedriger war als im Durchschnitt des Stadtgebietes (43,5 %), bestätigt diese rechtliche Einordnung.

III. „Fall Laschet“ in den Worten der Niederschrift:

„In einem Wahlraum in Aachen hat sich ein bundesweit bekannter Politiker mit einem nach außen gefalteten Stimmzettel, bei dem bezüglich der Erst- und Zweitstimme seine eigene Partei angekreuzt war, fotografieren lassen. Der Stimmzettel wurde anschließend in die Wahlurne eingeworfen. Laut Bericht der Kreiswahlleiterin hat die Wahlvorsteherin den Vorgang im Augenblick der Stimmabgabe nicht wahrnehmen können, da ihr für kurze Zeit die Sicht versperrt war.“

Das Verhalten dieses Politikers war ungeheuerlich. An der Gültigkeit des Stimmzettels war aber nichts mehr zu ändern.

IV. Mitte Juli 2021 hatte ein Hochwasser vor allem im rheinland-pfälzischen Wahlkreis Ahrweiler, aber auch in Teilen Nordrhein-Westfalens große Schäden angerichtet. Während besondere „Vorkommnisse“ häufig mit dem Versagen von Beteiligten zu tun haben, besteht hier Anlass zum Lob für gutes Krisenmanagement; die Auszüge aus der Niederschrift sprechen für sich:

„Briefwahl vor Ort:

Auf Internetforen und auf Flyern wurden die Termine für die Standorte und Zeiten der „Wahlbusse“ veröffentlicht. Es wurden 41 Stationen angefahren und 120 Termine absolviert. Jeder „Wahlbus“ kam in der Zeit vom 14. bis zum 24. September täglich an zwei unterschiedlichen Standorten

zum Einsatz. Die Häufigkeit der angefahrenen Stellen richtete sich nach der in den jeweiligen Gebieten lebenden Anzahl der wahlberechtigten Personen. Insgesamt machten fast 2.000 Wahlberechtigte (rd. 6 % der Wahlberechtigten) von dieser Gelegenheit Gebrauch.

Urnenwahl:

Das entscheidende Problem lag in der Einrichtung von Wahlbezirken für die Urnenwahl. Weder waren entsprechende Gebäude vorhanden noch konnte eine ausreichende Anzahl von Wahlhelferinnen und Wahlhelfern gewonnen werden. Daher hat der Kreiswahlleiter nach § 12 Abs. 4 Satz 1 BWO die Gemeinden zu einem Wahlbezirk zusammengezogen. Dadurch musste von den wahlberechtigten Personen teils eine längere Anfahrt in Kauf genommen werden. Als Wahlräume dienten große vom Technischen Hilfswerk gestellte Zelte mit jeweils 90 qm, die sich in den beiden großen Ortsteilen Bad Neuenahr und Ahrweiler befanden. Die jeweiligen Wahlvorstände wurden von Beschäftigten anderer Verwaltungen gestellt.“

V. In Berlin war jede Menge schiefgelaufen. Die Erörterung dauerte dann auch eine Stunde²⁸. Berlin hatte sich viel zu viel auf einmal vorgenommen. Gleichzeitig mit der Bundestagswahl fanden dort auch die Wahlen zum Abgeordnetenhaus (mit getrennten Stimmzetteln für die Erst- und Zweitstimme) und zu den Stadtbezirksverordnetenversammlungen statt, ferner ein Volksentscheid²⁹. Jeder Wähler hatte also fünf Stimmzettel. Organisatorische Besonderheiten traten hinzu: So durften Minderjährige an den Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen teilnehmen, nicht aber an der Bundestagswahl. Zudem fand – weniger politisch, aber für die Frage der Erreichbarkeit von Wahllokalen durchaus bedeutsam – ein Marathon statt, der sieben Wahlkreise betraf. Nach allem, was von nicht einmal ganz so stark befrachteten Konstellationen in der Vergangenheit bereits erahnbar war, ist wohl zu sagen: Das konnte gar nicht gutgehen. Aber ob es so schlimm kommen musste?

1. In 73 Wahllokalen waren im Laufe des Wahltages die Stimmzettel ausgegangen, so dass die Wahllokale für eine gewisse – unterschiedlich lange – Zeit geschlossen werden mussten. Ich habe es als Mitglied des örtlichen Wahlvorstandes bei Landtags- und Kommunalwahlen sowie – bevor ich dem Bundesausschuss angehörte – bei Bundestagswahlen nie anders erlebt, als dass alle Unterlagen – mit Ausnahme der sog. Erfrischungsgelder³⁰ – am Morgen des Wahltages an Ort und Stelle waren. Und hier? Teilweise sei die Aufbewahrung vor Ort nicht sicher erschienen. Das Aufbewahren durch die Wahlvorsteher in der eigenen Wohnung und das anschließende Transportieren hatte wohl auch seine Grenzen – bei fünf Stimmzetteln pro Wähler. Es war also überall für einen Anfangsbestand an Material gesorgt worden und im Laufe des Tages sollte

²⁸ Siehe von 40:48 bis 1:38:04 im Video https://www.youtube.com/watch?v=1QznuQ_1PUo

²⁹ Bei dem Volksentscheid ging es um die Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen.

³⁰ So nennt man öffentlich-rechtliches Trinkgeld.

nachgeliefert werden. Und die Tagsüber-Versorgung durch Kurier*innen klappte dann oft nicht – wegen des Marathons, wegen weiterer Verkehrsbehinderungen und wegen Personalausfällen.

2. Vor vielen Wahllokalen kam es zur Bildung von langen Warteschlangen. Es kam teilweise zu Wartezeiten von bis zu zwei Stunden; Wartezeiten von 30 Minuten waren recht häufig. Da kumulierte Einiges: Die Einhaltung von Hygienevorschriften, das Warten auf Stimmzettel, falsche Stimmzettel, der lange Aufenthalt in den Wahlkabinen zum Ausfüllen von fünf Stimmzetteln. Teilweise waren die Räume auch zu klein, um unter Corona-Bedingungen mehr als zwei Kabinen aufzustellen; man hatte also ungeeignete Räume ausgewählt. Der Bedarf an Wahlkabinen war vorher mit Verwaltungspersonal ausgetestet worden; kein sinnvoller Test.

3. Die langen Warteschlangen führten dann auch dazu, dass viele Wahllokale erst deutlich nach 18:00 Uhr schließen konnten. 42 Wahllokale konnten erst nach 19:00 Uhr schließen, die letzten gegen 20:00 Uhr, eines sogar erst um 20:56 Uhr.

Alles in allem: Unter diesen Bedingungen konnte eine nicht genau bezifferbare Anzahl von Wählern von ihrem Wahlrecht keinen Gebrauch machen. Der Bundeswahlleiter hat später gemäß § 2 Abs. 2 Wahlprüfungsgesetz Einspruch beim Deutschen Bundestag eingelegt³¹. Der Einspruch bezog sich auf sechs Berliner Wahlkreise.

F. De lege lata und de lege ferenda

Mehrere Mehrheitsentscheidungen des Bundeswahlausschusses geben Anlass zu rechtlicher Kritik. Einiges spricht auch dafür, an der einen oder anderen Stelle Vorschriften zu ändern.

I. Gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 PartG werden die Vorstände der Parteien mindestens in jedem zweiten Jahr gewählt. Die MLPD pflegt davon abweichend hinsichtlich ihres Vorstandes auf Bundesebene („Zentralkomitee“) einen Vierjahresrhythmus³². Die Landes-, Bezirks-, Kreis- und Ortsleitungen werden allerdings konform zum Parteiengesetz alle zwei Jahre gewählt³³. Daraus folgern Bundeswahlleiter und Bundeswahlausschuss (mehrheitlich), einig mit namhaften Autoren im Wahl- und Parteienrecht³⁴, dass eine Partei nach Ablauf dieser zwei Jahre

³¹ Pressemitteilung von vom 19. November 2021, https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2021/54_21_einspruch_berlin.html.

³² § 13 Abs. 1 Nr. 1 Statut MLPD.

³³ § 13 Abs. 1 Nr. 2-5 Statut MLPD.

³⁴ Nachweise bei Hahlen, in: Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz, Kommentar, 10. Aufl., § 18, Rn. 28b.

nicht mehr rechtlich handlungsfähig sei; sie könne keine gültige Wahlbeteiligungsanzeige abgeben.

Ist das wirklich die Rechtsfolge aus diesem Rechtsverstoß? Zu Ende gedacht, wäre die MLPD – und möglicherweise auch die eine oder andere kleine Partei, die ähnlich verfährt – doch wohl seit Jahren handlungsunfähig. Kann ein Vorstand, der keine wirksame Wahlbeteiligungsanzeige abgeben kann, denn wirksam einen Parteitag zur Wahl des neuen Vorstands einberufen? Oder muss selbst dafür erst ein Notvorstand nach § 29 BGB vom Amtsgericht bestellt werden? Hätte sich in diesem Fall die MLPD mit einem solchen helfen können? Das Recht über die innere Ordnung der Parteien modifiziert das Zivilrecht. Auch Positionen, die nicht zur privatautonomen Disposition stehen, gehen gelegentlich ins Leere³⁵: Wo kein Kläger, da kein Richter. Der unausgesprochene und eigentlich selbstverständliche Wille bei der Satzungsgebung von Parteien wird regelmäßig dahin gehen, dass Vorstände so lange geschäftsführend im Amt bleiben, bis ein neuer Vorstand gewählt ist. Wann endet denn nach der h.M. die Handlungsfähigkeit eines Vorstandes, wenn die Zweijahresfrist nicht aufgrund einer Satzungsvorschrift, sondern z.B. wegen einer Naturkatastrophe um drei Monate überschritten wird? Sicher ist es ärgerlich, wenn eine Partei so konsequent gegen eine bindende Vorschrift verstößt. Offenbar sieht aber kein Mitglied Anlass, sich dagegen zu wehren; vielleicht sind sogar alle überzeugt. Aber der Ärger darüber sollte nicht bei der Auslegung von § 11 Abs. 1 Satz 1 PartG und dessen Folgen für eine wirksame Wahlbeteiligungsanzeige Pate stehen.

De lege ferenda: Bei der Schaffung des Parteiengesetzes hatte man das Bild der Parteien vor Augen, die damals, 1967, im Bundestag vertreten waren. Man wollte gute Regeln für die innerparteiliche Demokratie aufstellen. Dass die großen Parteien alle zwei Jahre ordentliche Bundesparteitage (bzw. die CSU Landesparteitage) abhalten, oft weitere Parteitage zwischendurch, ist gut so. Aber ist dieser enge Rhythmus zwingend nötig, damit die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entspricht (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG)? Die Amtszeit des Bundestages beträgt vier Jahre (Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG), die der meisten Landtage und des Europaparlaments 5 Jahre. Was würde Schlimmes passieren, wenn die eine oder andere Partei ihre internen Amtszeiten verlängern dürfte und würde? Gerade bei den kleinen Parteien, die nicht im Fokus des Gesetzgebers stehen, ist ein Bundesparteitag ein beträchtlicher Kostenfaktor. Wird mehr innerparteiliche Demokratie erreicht, wenn der Delegiertenschlüssel halbiert wird, um öfter tagen zu können?

³⁵ Siehe z.B. § 1 Abs. 1 Satz 1 Betriebsverfassungsgesetz: „In Betrieben mit in der Regel mindestens fünf ständigen wahlberechtigten Arbeitnehmern, von denen drei wählbar sind, werden Betriebsräte gewählt.“ Und wie viele Betriebe haben keinen Betriebsrat!

II. Noch an einem anderen Punkt drohte die Beteiligung der MLPD zu scheitern³⁶. § 18 Abs. 2 Satz 5 BWahlG lautet: *„Die schriftliche Satzung und das schriftliche Programm der Partei sowie ein Nachweis über die satzungsgemäße Bestellung des Vorstandes sind der Anzeige beizufügen.“* Der Bundeswahlleiter steht auf dem Standpunkt, dass zur Satzung und zum Programm auch *„persönlich und handschriftlich unterzeichnete Protokolle über die entsprechenden Parteitagebeschlüsse einzureichen“* seien. Das geht über den Wortlaut des Gesetzes hinaus. Beschlussfassung über Satzung und Programm sind in der Tat (und selbstverständlich) dem Parteitag vorbehalten (§ 9 Abs. 3 PartG); darüber kann nicht der Vorstand befinden. An sich sollte es reichen, wenn der Beteiligungsanzeige die geltende Satzung und das geltende Programm beigelegt werden. Solange weder eine rechtliche Notwendigkeit besteht, noch Indizien für eine rechtswidrige Beschlussfassung bestehen, sollte das ausreichen. Welcher Vorstand wird ein Motiv haben, eine falsche Satzung oder ein falsches Programm zu übersenden?

Zwingt der vom Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2017 – 2 BvC 4/17 wirklich, wie vom Bundeswahlleiter angenommen, die besagten Unterlagen zu verlangen? In dem Beschluss war eine Nichtanerkennungsbeschwerde als unzulässig verworfen worden, weil die Beschwerdeführerin sich nicht mit den Erwägungen des Bundeswahlausschusses auseinandergesetzt hatte (siehe § 96a Abs. 2 BVerfGG). Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht auch noch dargelegt, dass die Beschwerde auch unbegründet sei; das war kein tragender Grund. Und vom Normalfall einer Wahlbeteiligungsanzeige hatte sich die Anzeige der dortigen Beschwerdeführerin insofern unterschieden, als die vorgelegten Unterlagen selbst Zweifel an einer ordnungsgemäßen Beschlussfassung nährten.

Der Bundeswahlleiter könnte durchaus auf die Vorlage *„persönlich und handschriftlich unterzeichneter Protokolle über die entsprechenden Parteitagebeschlüsse“* verzichten und so sich und den kleinen Parteien ein Stück Bürokratie ersparen.

III. § 2 Abs. 2 PartG lautet: *„Eine Vereinigung verliert ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang weder an einer Bundestagswahl noch an einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat. Gleiches gilt, wenn eine Vereinigung sechs Jahre lang entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gemäß § 23 keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat; § 19a Absatz 3 Satz 5³⁷ gilt entsprechend.“*

³⁶ Siehe oben A. II.

³⁷ „Die Fristen werden unabhängig von der inhaltlichen Richtigkeit gewahrt, wenn der Rechenschaftsbericht der in § 24 vorgegebenen Gliederung entspricht und den Prüfungsvermerk gemäß § 30 Abs. 2 trägt.“

An dem seit 2016 geltenden Satz 2 scheiterte die Zentrumsparterie und wäre die DKP fast gescheitert³⁸. Der Bundeswahlausschuss war über diese nun erstmals anzuwendende Vorschrift nicht glücklich. In einem Detail wurde er vom Bundesverfassungsgericht korrigiert: Auch verspätet eingereichte Rechenschaftsberichte können verhindern, dass die Parteieigenschaft verloren geht³⁹.

Mit der Einfügung von § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG soll erreicht werden, dass die Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG vielleicht nicht stets, aber doch häufiger als bisher durchgesetzt wird. Denn es gab (gibt?) wohl kleine Parteien, für die es nicht „lohnt“, einen Rechenschaftsbericht zu erstellen, weil sie ohnehin keinen Anspruch auf staatliche Mittel nach § 18 Abs. 4 PartG haben.

Ist diese neue Vorschrift wirklich sinnvoll? Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG müssen „die Parteien“ über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben. Aber zuvor steht in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG: *„Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“* Muss man diese Rechenschaftspflicht auch bei solchen „Parteien“ durchsetzen, die bei Wahlen so gut wie keinen Erfolg haben, mithin – oft jahrelang – vergeblich versucht haben, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken? Das praktisch wichtigste Kriterium für den Wahlerfolg einer kleinen Partei ist die Überwindung der 5-Prozent-Hürde nach § 6 Abs. 3 Satz 1 BWahlG⁴⁰. Um den „kleinen“ Wahlerfolg, nämlich staatliche Mittel nach § 18 Abs. 4 PartG, zu bekommen, müssen bei Europa- und Bundestagswahlen 0,5 Prozent, bei Landtagswahlen 1 Prozent der Stimmen (also ein Zehntel bzw. ein Fünftel dessen, was man für den Einzug ins Parlament braucht) erreicht werden. Die Parteien, die noch weniger Erfolg haben, „ignoriert“ der Gesetzgeber dann, wenn es um staatliches Geld geht. Wenn es denn „dieselben“ sind, die die Rechenschaftspflicht nicht erfüllen, sollte der Gesetzgeber konsequenterweise auch darauf verzichten.

Schließlich: Welches öffentliche Interesse besteht an Rechenschaftsberichten von Erfolglosen? Welchen politischen Einfluss haben diese? Welche potentiellen finanziellen Einflusststrukturen sind zu befürchten, die es transparent zu machen gilt? Man soll doch die Kirche im Dorf lassen.

IV. Wie oben⁴¹ schon mitgeteilt: Die Delegierten des Ortsverbandes Saarlouis der Grünen im Saarland waren auf einer Mitgliederversammlung gewählt worden, deren Beschlüsse das Bundesschiedsgericht für unwirksam erklärt hatte.

³⁸ Siehe oben B. II. 1.

³⁹ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 8/21, http://www.bverfg.de/e/cs20210722_2bvc000821.html; ausführlich dazu Thorsten Koch, Parteieigenschaft und Rechenschaftspflicht, in diesem Heft, MIP 2022, S. 20 ff.

⁴⁰ So z.B. auch § 33 LWahlG NRW, aber in den Ländern auch unterschiedlich geregelt.

⁴¹ D. II. 4.

Meine Kritik am Bundeswahlausschuss⁴² geht vor allem dahin, dass er sich ohne weiteres über eine Entscheidung des letztinstanzlichen Parteischiedsgerichts hinwegsetzt. Parteischiedsgerichte sind keine beliebigen Gremien, sondern gesetzlich vorgesehen und mit Kompetenzen ausgestattet (siehe insbesondere § 14 PartG⁴³). An dessen Entscheidungen sind die anderen Parteiorgane gebunden, solange diese nicht etwa durch Entscheidungen eines staatlichen Gerichts aufgehoben sind. Ich frage mich, wie der Bundeswahlausschuss entschieden hätte, wenn die Entscheidung des Bundesschiedsgerichts durch das zuständige Amtsgericht bestätigt worden wäre.

Die Entscheidung des Bundesschiedsgerichts beruhte darauf, dass es dem Grundsatz der innerparteilichen Öffentlichkeit, der dort sogar für Nichtmitglieder im jeweiligen Gebietsverband gilt, einen besonders hohen Rang zuwies. Das mag mancher anders sehen. Aber es ist eben bedeutsam im Selbstverständnis der Grünen. Zweck der innerparteilichen Schiedsgerichtsbarkeit ist es ja auch, Wertungen, die auf dem Selbstverständnis der Partei beruhen, zur Geltung zu verhelfen. Andere Parteien werden anderes in ihrer inneren Ordnung für wichtig halten.

„Dass die Satzung der Beschwerdeführerin eine gesetzlich nicht geforderte Parteiöffentlichkeit vorschreibe, könne nicht die Verletzung anderer demokratischer Grundsätze rechtfertigen.“ So der Bundeswahlausschuss. Wenn das so richtig ist, können manche eigene Vorschriften der Parteien nur „halbgültig“ sein. Nehmen wir an, eine Parteisatzung schreibt vor, dass die Ladungsfrist für Mitgliederversammlungen 14 Tage betrage. Der Vorstand lädt aber erst drei Tage vor der Mitgliederversammlung ein. Nach der Argumentation des Bundeswahlausschusses dürfte ein Parteischiedsgericht die Beschlüsse der so einberufenen Mitgliederversammlung nicht kassieren, weil eine Ladungsfrist von 14 Tagen gesetzlich nicht gefordert sei (vgl. § 27 Abs. 5 i.V.m. § 21 Abs. 5 PartG). Wenn Parteien zusätzlich zu den gesetzlichen Anforderungen weitere inhaltlich zulässige Regelungen treffen dürfen (und teilweise auch müssen, siehe § 6 PartG), müssen sie deren Einhaltung auch durchsetzen dürfen. Der Bundeswahlausschuss räumt selbst ein, dass auch die Parteiöffentlichkeit ein demokratischer Grundsatz sein kann.

Zu Unrecht beruft sich der Bundeswahlausschuss⁴⁴ auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Oktober 1993 – 2 BvC 2/91⁴⁵. Dort hatten Mitglieder des CDU-Landesverbandes Hamburg fehlende Parteiöffentlichkeit

⁴² Voller Wortlaut in der Niederschrift der 2. Sitzung ab Seite 37, siehe oben Fußnote 21.

⁴³ Ferner § 10 Abs. 5 (Ausschluss von Mitgliedern), § 16 Abs. 3 (Maßnahmen gegen Gebietsverbände).

⁴⁴ Niederschrift S. 42.

⁴⁵ BVerfGE 89, 243 ff., .

einer Versammlung gerügt, obwohl eine solche satzungsmäßig nicht(!) vorgeschrieben war. Also die genau gegenteilige Konstellation. Natürlich ist eine Partei nicht verpflichtet, noch demokratischer zu sein als das Gesetz verlangt. Sie muss aber mehr als das gesetzliche Mindestmaß sich selbst und damit ihren Mitgliedern aufgeben dürfen.

Wenn die Entscheidung des Bundeswahlausschusses Schule macht, ist das schlecht für die Parteienautonomie.

V. Wegen der Covid-19-Pandemie hatte der Gesetzgeber die Anzahl der für Wahlvorschläge nötigen Unterstützungsunterschriften auf ein Viertel der regulären Anzahl herabgesetzt⁴⁶. Das war fair und sinnvoll. Fair und sinnvoll wäre es ebenfalls gewesen, wenn er bei dieser Gelegenheit die uralte Anregung des Bundeswahlausschusses aufgegriffen hätte, die Anzahl der nötigen Unterstützungsunterschriften auch für den Fall vorgezogener Bundestagswahlen herabzusetzen. Ein gutes Vorbild ist da auch heute noch Schleswig-Holstein⁴⁷. Im Falle vorgezogener Wahlen muss dort nur die Hälfte der sonst nötigen Unterstützungsunterschriften erbracht werden. Zu dieser Anregung hatte sich der Bundeswahlausschuss in seiner dritten Sitzung zur Bundestagswahl 2005 entschlossen⁴⁸.

⁴⁶ Siehe oben D. I.

⁴⁷ § 35 Nr. 1 Landeswahlgesetz Schleswig-Holstein.

⁴⁸ Risse, Johannes, Der Bundeswahlausschuss und die Bundestagswahl 2005, MIP 2006, 60, 66.