

Nicht so zahnlos, wie es aussieht

Der Wahlprüfungsausschuss des Bundestags und seine Möglichkeiten

Daniel Hellmann¹

Seit 1949 sind 5.475 Wahleinsprüche gegen Bundestagswahlen beim Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages eingegangen, davon allein 2.121 gegen die Bundestagswahl 2021. Noch nie wurde eine Wahl auf Bundesebene teilweise, geschweige denn in Gänze wiederholt. Gemessen daran war bislang also noch kein Wahleinspruch erfolgreich. Dabei ist es keineswegs so, dass der Wahlprüfungsausschuss und seine Mitglieder noch nie Wahlfehler vorgefunden haben. Vielmehr wurde eine Vielzahl kleinerer und größerer Wahlfehler festgestellt, die jedoch nicht zu einer Wahlwiederholung führten. Wie kann es sein, dass das einzige Gremium zur Aufarbeitung von Wahlfehlern auf Bundesebene bislang trotz vielfältiger Wahlfehler noch nie einem Wahleinspruch Konsequenzen hat folgen lassen?

Woran Einsprüche scheitern

Die Prüfung der Zulässigkeit ist die erste Hürde, die Wahleinsprüche nehmen müssen. Geht dem Bundestag nach Ablauf der Zweimonatsfrist nach einer Wahl ein Einspruch zu, ist er nach § 2 Abs 4 WahlPrG unzulässig. Immer häufiger scheitern obendrein Einsprüche am Schriffterfordernis des § 2 Abs. 3 WahlPrG, da Wahleinsprüche etwa via E-Mail damit ausgeschlossen sind. Neben der Zulässigkeit scheitern viele Wahleinsprüche daran, dass sie keinen Wahlfehler schildern, sondern Probleme, die das geltende Recht aufwirft. Als Wahlfehler gilt nur ein Verstoß gegen die rechtlichen Vorgaben der Vorbereitung und Durchführung der Wahl. Wahleinsprüche, die sich gegen geltendes Recht wenden, können daher keinen Erfolg haben. So mussten die 906 Wahleinsprüche, die 1994 gegen die bei der 13. Bundestagswahl angefallenen 16 Überhangmandate richteten, vom Wahlprüfungsausschuss ebenso als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen werden wie die 46 Einsprüche gegen die Nichtwählbarkeit der CDU in Bayern und vice versa bei der Bundestagswahl 2017. Hier wurde ein Missstand beklagt, der sich aber nicht in einem Verstoß gegen einfachgesetzliche wahlrechtliche Normen äußerte. Die Entscheidung, ob eine Rechtsvorschrift wiederum mit dem

¹ Daniel Hellmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Parlamentarismusforschung (IParl) in Berlin.

Grundgesetz vereinbar ist, ist nach ständiger Spruchpraxis des Bundestags Sache des Bundesverfassungsgerichts.

Formuliert ein Wahleinspruch Wahlfehler, geht der Wahlprüfungsausschuss und hier insbesondere das Ausschussesekretariat dem Sachverhalt auf den Grund, indem er die verantwortlichen Wahlorgane, Wahlämter oder anderen Behörden um Stellungnahmen bittet. Oft lässt sich durch die Stellungnahme der Sachverhalt aufklären. Die meisten Vorwürfe, Wahlzettel seien gezinkt oder markiert gewesen, ließen sich beispielsweise entweder durch Markierungen für die repräsentative Wahlstatistik oder durch Lochungen als Lesehilfe für Blinde erklären. In anderen Fällen steht die Aussage des Einspruchsführers der Aussage der Wahlorgane gegenüber.

Eine nähere Untersuchung des Sachverhalts ist ohnehin nur notwendig, wenn der Wahlfehler mandatsrelevant wäre. Dies ist die letzte Hürde, an der bislang alle Einsprüche scheiterten. Mandatsrelevanz liegt vor, wenn der Wahlfehler potentiell dazu geeignet ist, eine Änderung der Mandatszuteilung herbeizuführen.² Hängen beispielsweise Wahlplakate zu nah an einem Wahllokal oder gar im Wahllokal selbst (der Wahlprüfungsausschuss hält einen Bannkreis von 10 bis 20m um das Wahllokal für angemessen³), ist dies eine unzulässige Beeinflussung der Wähler nach § 32 Abs. 1 BWahlG. Da die Zahl der Wähler in einem Wahllokal jedoch begrenzt und eine Wahlabsichtsänderung bei allen durch ein vor dem Wahllokal angebrachtes Plakat unwahrscheinlich ist, kann nur dann Mandatsrelevanz vorliegen, wenn entweder der Wahlkreis nur sehr knapp gewonnen oder die Mandatsverteilung nach Zweitstimmen nahe der Ab- oder Aufrundungsgrenze liegt. Die Gefahr, die von solchen kleineren Vorkommnissen für die Zusammensetzung des Bundestags ausgeht, ist somit begrenzt.

Eine große Zahl der festgestellten Wahlfehler bezieht sich auf die beeinflusste oder behinderte Wahlteilnahme einzelner Personen. Seit 2012 sieht § 11 Satz 3 WahlPrG die Möglichkeit der Feststellung einer subjektiven Wahlrechtsverletzung vor. Bislang hat der Wahlprüfungsausschuss dies nur in wenigen Fällen festgestellt. Bei der Bundestagswahl 2017 wurden zwei Einspruchsführer, die Briefwahl beantragt, aber dann doch am Wahltag mit Wahlschein wählen wollten, an der Stimmabgabe gehindert.⁴ Nach § 59 BWO kann gegen Vorlage des Wahlscheins ein neuer Stimmzettel ausgehändigt werden und so die Wahlteilnahme ermöglicht werden. Da dies nicht geschah, lag ein Wahlfehler und die Verletzung des subjektiven Wahlrechts der beiden Betroffenen vor. Doch solange diese und die allgemeine Feststellung von Wahlfehlern nicht mandatsrelevant ist, bleibt sie rechtlich folgenlos.

² Seit BVerfGE 4, 370 ständige Rechtsprechung.

³ Siehe erstmalig WP 153/94 in BT-Drs. 13/2800.

⁴ WP 2/17 in BT-Drs. 19/3050.

Kleiner Spielraum für große Entscheidungen

Diese Konstellation gibt dem Wahlprüfungsausschuss nur zwei Entscheidungsoptionen. Entweder war die Wahl gültig und Wahlfehler haben keine Konsequenzen, oder sie ist ungültig und die Konsequenz ist eine Wahlwiederholung. Letzteres ist eine sehr folgenreiche Entscheidung, denn das gewählte Parlament genießt Bestandsschutz.⁵ Das heißt, der Wiederholung einer gesamten Wahl (und abgeschwächt auch einer Teilwiederholung) sind somit hohe Hürden gesetzt: „Die Ungültigerklärung einer gesamten Wahl setzt einen erheblichen Wahlfehler von solchem Gewicht voraus, dass ein Fortbestand der in dieser Weise gewählten Volksvertretung unerträglich erschiene“.⁶ Unwahrscheinlicher wird eine Wiederholung auch, weil die gewählten Abgeordneten selten Interesse an einer Wiederholung der Wahl, die ihr eigenes Mandat oder das Mandat ihrer Kollegen zur Disposition stellt, haben. Die Entscheidung kann am Ende immer nur lauten: Wiederholung oder Nichtwiederholung. Vor diesem Hintergrund wird die Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses nahezu immer lauten: es liegt kein hinreichender Grund für eine Wahlwiederholung vor.

Dabei gab es auch in der Vergangenheit durchaus strittige Fälle. So wurden bei der Bundestagswahl 2005 in Dortmund rund 50.000 Briefwahlunterlagen an die Wahlberechtigten versandt, ohne dass überprüft wurde, ob es sich um Stimmzettel für den Wahlkreis Dortmund I oder Dortmund II handelte. Trotz Rückruf und Umtauschaktionen, bei denen ihrerseits wieder Pannen auftraten, gingen 10.533 vertauschte und damit ungültige Stimmzettel ein. Nach Modellrechnungen des Bundeswahlleiters hätte deren Gültigkeit keinen Einfluss auf die Mandatsverteilung gehabt. Lediglich, wenn von den 10.000 ungültigen Stimmzetteln 8.002 Zweitstimmen für die FDP abgegeben worden wären, hätte sich ein Mandat von Sachsen nach Nordrhein-Westfalen verschoben. Auch wenn dies theoretisch möglich wäre, ist es doch hochgradig unrealistisch.

Vor größere Probleme stellt die Abgeordneten die Kandidatenaufstellung. Treten Verfahrensfehler bei der Nominierung von Bewerbern auf, die durch die Wahlausschüsse nicht korrigiert werden, wird auf der Grundlage falsch zustande gekommener Listen und Direktbewerber die Mandatszuteilung vorgenommen. Dies war auch der Grund für die bislang einzige Wahlwiederholung auf Landesebene in der bundesrepublikanischen Geschichte: Die Wiederholung der Wahl zur 1991er Hamburger Bürgerschaft 1993 aufgrund schwerwiegender Verstöße gegen das Gebot der innerparteilichen Demokratie bei der Aufstellung der CDU-Kandidatenliste.⁷ Derartige Fehler lassen sich nach der Wahl nicht mehr heilen,

⁵ BVerfGE 129, 300, 344ff; 121, 266, 311f; 103, 111, 134; 89, 243, 253.

⁶ BVerfGE 129, 300, 344.

⁷ VerfG Hamburg, Urteil vom 04.05.1993 – HVerfG 3/92.

sodass auch hier die Entscheidung gültig oder ungültig in der Realität zwar graduell ist, in der Entscheidung aber eindeutig sein muss.

Sind Wahleinsprüche vergebene Liebesmüh?

Wenngleich Wahleinsprüche auf Bundesebene noch nie zu einer Wahlwiederholung geführt haben, sind sie dennoch nicht ganz vergebens. Ganz grundlegend haben sie die Funktion, Unzufriedenheit zu artikulieren und auf Missstände hinzuweisen. Margaret Lavinia Anderson verdeutlicht dies am Beispiel der Wahlbeschwerden im Deutschen Kaiserreich: „the types of behaviour Germans protested [...] show us were the electoral shoe pinched: what practices were taken for granted and what aroused anger.”⁸ Das Beispiel der über 900 Beschwerden gegen die 16 Überhangmandate bei der Bundestagswahl 1994 zeigte Wirkung. Die Einsprüche trugen dazu bei, dass eine Reformkommission eingesetzt wurde, die verschiedene Änderungen im Wahlrecht vorschlug, nicht zuletzt die Senkung der Wahlkreiszahl von 328 auf 299 zur Bundestagswahl 2002, und die damit auch (vorübergehend) zur Reduzierung der Überhangmandate beitrug.

Die Möglichkeit, aus den Wahlbeschwerden direkte Konsequenzen zu ziehen, ist eine Stärke der parlamentarischen Wahlprüfung. Fallen den Abgeordneten strukturelle Probleme auf, werden diese im Rahmen der Gesetzgebung behoben oder aber als Prüfbitten an das Bundesministerium des Innern gestellt. Dass etwa 2005 in Dortmund über 10.000 Zweitstimmen ungültig waren, obwohl der Stimmzettel lediglich die falschen Direktbewerber enthielt, mündete in einer Reform des § 39 Abs. 1 BWahlG, sodass in solchen Fällen künftig nur die Erststimmen ungültig gewertet werden. Bisweilen mündet das Verfahren auch in einer Prüfbitten an das Bundesinnenministerium, so etwa 2005, als das BMI gebeten wurde zu prüfen, ob nicht auch die E-Mail als Form der Eingabe eines Wahleinspruchs zulässig wäre, was mit Verweis auf den Wortlaut des § 2 Abs. 3 WahlPrG bislang allerdings verneint wurde (BT-Drs. 16/5700 und 16/9253).

Für unmittelbare Wahlorganisationsfehler, etwa die Verteilung falscher Stimmzettel oder fehlerhafte Einträge im Wählerregister, kann die Nachforschung durch den Deutschen Bundestag einen disziplinierenden Effekt auf betroffene Wahlorgane und Wahlämter haben. Ob dies jedoch tatsächlich zutrifft, ist fraglich. Ein Negativbeispiel in dieser Hinsicht ist das Land Berlin, in dem auch vor der Bundestagswahl 2021 regelmäßig mittlere und größere Probleme bei der Wahlvorbereitung und beim Wahlablauf auftraten. Zur Bundestagswahl 2017 kam es u.a. zu technischen Problemen bei der Ergebnisübermittlung, 2013 und 2009 zu einem Doppelversand von Wahlscheinen und 2005 und 2002 zur

⁸ Margaret Lavinia Anderson, 2000, *Practicing Democracy: Elections and Political Culture in Imperial Germany*, Princeton University Press, S. 25.

Vertauschung von Stimmzetteln. Dass der Wahlprüfungsausschuss zwischen 1990 und 2017 über 300 Wahleinsprüche allein aus Berlin erhalten und zu den dortigen Vorkommissionen Stellungnahmen eingefordert hat, führte in der Vergangenheit zu keiner merklichen Verbesserung der Lage.

Zuletzt können Wahleinsprüche auch über das Bundesverfassungsgericht Wirkung entfalten. Nach Art. 41 Abs. 2 GG i.V.m. § 13 Nr. 3 BVerfGG eröffnet die Ablehnung eines Wahleinspruchs die Möglichkeit einer Beschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG). Anders als der Wahlprüfungsausschuss kann das BVerfG auch über die Vereinbarkeit rechtlicher Vorschriften mit dem Grundgesetz entscheiden. So geht die bis heute folgenreiche Entscheidung zum negativen Stimmgewicht von 2008 (BVerfGE 121, 266) auf einen vom Bundestag zurückgewiesenen Wahleinspruch zurück (WP 179/05 in BT-Drs. 16/3600).

Gründlichkeit oder Arbeitsverweigerung?

Da das Bundesverfassungsgericht aber erst aktiv werden kann, wenn der Bundestag seinen Beschluss gefasst hat, kann der Wahlprüfungsausschuss das Verfahren verschleppen. Er braucht üblicherweise zwei bis zweieinhalb Jahre, bis alle Wahleinsprüche bearbeitet sind und dem Plenum zur Abstimmung vorgelegt werden. Sollte im „worst case“ ein Einspruch, der tatsächlich einen mandatsrelevanten Wahlfehler feststellt, erst so spät in der Wahlperiode zurückgewiesen werden, wäre die Wahlperiode des demzufolge fehlerhaft zusammengesetzten Parlaments bis zu einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung fast eine ganze Wahlperiode im Amt.

Ein prominentes Beispiel auf der Landesebene ist die Entscheidung über die Zulassung der Landesliste der AfD zur sächsischen Landtagswahl 2014. Ein Beschwerdeführer war unzulässigerweise durch den Landesvorstand von der Liste gestrichen worden und hatte so kein Landtagsmandat erhalten.⁹ Damit wäre der Landtag ohne diesen Wahlfehler anders zusammengesetzt gewesen. Erst im Juni 2017 und damit fast drei Jahre nach der Landtagswahl fasste der Landtag den Beschluss, den betreffenden Wahleinspruch zurückzuweisen. Am 11. April 2018, nur etwa eineinhalb Jahre vor der nächsten Landtagswahl entschied dann der sächsische Verfassungsgerichtshof, dass zwar ein Wahlfehler vorlag, der Bestandsschutz des gewählten Parlaments aber Vorrang hat.¹⁰

⁹ Siehe beispielhaft Sebastian Roßner, Keine Neuwahl in Sachsen trotz Demokratieverstoß der AfD: Wo kein Kläger, da kein Richter, in: LTO vom 25.10.2016, https://www.lto.de/persistent/a_id/20971/.

¹⁰ VerfGH Sachsen, Urteil vom 11.04.2018 – Vf. 108-V-17, https://www.justiz.sachsen.de/esa-ver/internet/2017_108_V/2017_108_V.pdf.

Lässt man einmal die unterstellte Verschleppung von Entscheidungen außen vor, sind die Gründe für die lange Bearbeitungsdauer vorwiegend organisatorischer Natur. Zum einen wird der größte Teil der Arbeit vom Ausschussesekretariat übernommen, dem für diesen Bereich normalerweise zwei Volljuristen zur Verfügung stehen. Bei etwa 100-300 Wahleinsprüchen pro Wahl (die Wahlen 1994 mit 1.434, 2005 mit 520 und 2021 mit 2.121 liegen insoweit deutlich über dem Durchschnitt) und den damit verbundenen Nachforschungen stellt dies mit Sicherheit eine beachtliche Arbeitsbelastung dar. Es kann auch dauern, bis die Stellungnahmen eingegangen, Gegenstellungnahmen der Wahleinspruchsführer verfasst und daraus vorlagefähige Beschlussfassungen generiert worden sind. Ferner sind die Abgeordneten, die im Wahlprüfungsausschuss sitzen, oft parlamentarische Geschäftsführer, Justiziere oder anderweitig eng in den Parlamentsbetrieb eingebunden, weswegen die Arbeit im Wahlprüfungsausschuss oft nur eine unter vielen zeitaufwändigen Tätigkeiten darstellt. Es ist also mitnichten der Wille der Abgeordneten, Entscheidungen zu verschleppen; vielmehr führen praktisch-organisatorische Gründe dazu, dass die Wahlprüfung in ihrer aktuellen Form Zeit benötigt.

Die Zähne nachschärfen

Wenngleich es auf den ersten Blick so wirken mag, ist das Mittel der Wahlprüfung nicht so zahnlos, wie es aussieht. Selbst wenn ein Wahleinspruch vor dem Wahlprüfungsausschuss keinen unmittelbar sichtbaren Erfolg hat, kann er doch Wirkung entfalten. Zum einen kann er Missstände aufzeigen, die von den Abgeordneten aufgegriffen und in den Gesetzgebungsprozess überführt werden können. Diese Folgewirkung der parlamentarischen Wahlprüfung kann jedoch nur dann Wirkung entfalten, wenn strukturellen Problemen vorliegen, die sich auf dem Gesetzgebungsweg beheben lassen und die mehrheitsfähig sind. Bislang ist es den Ausschussmitgliedern anscheinend nicht gelungen, eine Änderung des § 2 Abs. 3 WahlPrG, die auch E-Mails als Einspruchsform zulassen würde, in ihren Fraktionen mehrheitsfähig zu machen. Gegenüber den Wahlorganen und Wahlämtern bleibt der Ausschuss weitgehend ohne Einfluss. Als Reformoption wären Sperren für Wahlämter oder der Zugriff auf Disziplinarmaßnahmen nach § 5 BDG durch Beschluss des Bundestages auf Vorschlag des Wahlprüfungsausschusses denkbar. Um die Arbeit des Wahlprüfungsausschusses zu beschleunigen, wären feste Fristen denkbar, die allerdings auch nur dann zu realisieren sind, wenn dem Ausschuss die notwendigen personellen Kapazitäten zugeteilt würden.