

Wahlprüfungsentscheidungen des Parlaments in eigener Sache?

Die Perspektive des europäischen regionalen Menschenrechtsschutzes

Laura Jung¹

Entscheidungen über die Rechtmäßigkeit und Gültigkeit von Parlamentswahlen berühren den Kern rechtsstaatlicher Garantien im demokratischen Prozess. Dieses Sonderheft setzt sich ausführlich mit dem Kriterium der Mandatsrelevanz auseinander. Daneben beleuchtet das Sonderheft einen weiteren Aspekt besonders, der für diesen Beitrag wichtiger ist: die traditionelle Zweistufigkeit des Verfahrens der Wahlprüfung. Auf Bundesebene ist in Deutschland zunächst Einspruch beim Bundestag einzulegen. Erst im Anschluss kann es zu der Überprüfung der Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht kommen, die Art. 41 Abs. 2 GG vorsieht. Auch die Länder folgen ganz überwiegend einem zweistufigen Ansatz, Rechtsschutz zu gewähren. Berlin bildet eine vor dem Hintergrund der Ereignisse des Wahlabends im September 2021² sehr relevante Ausnahme. Hier prüft der Landesverfassungsgerichtshof unmittelbar. Tritt man einige Schritte zurück von den damaligen Ereignissen, stellen sich auch auf der übergeordneten Ebene des europäischen regionalen Menschenrechtsschutzes wichtige Fragen nach den rechtlichen Anforderungen an Wahlprüfungsverfahren. Die alt-hergebrachte Tradition, dass das Parlament selbst seinen eigenen unmittelbaren Legitimationsakt prüft, ist in einigen unserer Nachbarstaaten nämlich noch in Reinform verwirklicht: Sie kennen bisher nur die parlamentarische Nachprüfung von Wahlen.

Der Straßburger Gerichtshof hatte im Jahr 2020 die Gelegenheit, mit diesem Überbleibsel des Konstitutionalismus aufzuräumen und seine Konventionswidrigkeit klar festzustellen³. Und tatsächlich verurteilte die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte den beklagten Staat Belgien einstimmig, was emphatisch begrüßt wurde⁴. Ziel dieses Beitrags ist es, etwas Wasser in den Wein bisheriger Beurteilungen zu gießen. Denn die konventionsrecht-

¹ Dr. Laura Jung, Mäîtr. en droit, MJur, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin (Postdoc) im Projekt „Kulturen politischer Entscheidung in der modernen Demokratie“ an der Bayerischen Akademie der Wissenschaften in München.

² Siehe Christian Waldhoff, Wahlen in Berlin: ein Bericht, VerfBlog vom 28.09.2021, <https://verfassungsblog.de/wahlen-in-berlin-ein-bericht/>, DOI: 10.17176/20210929-004649-0.

³ Grand Chamber, Case Of Muge Mangano v. Belgium (Application no. 310/15), Judgement date 10.07.2020, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-203885>.

⁴ Etwa von Eirik Holmøyvik, Strasbourg slams old democracies on elections, VerfBlog vom 01.08.2020, <https://verfassungsblog.de/strasbourg-slams-old-democracies-on-elections/>.

liche Rechtsprechung kann auch als eine Geschichte verpasster Chancen erzählt werden. So hat das Gericht mit einem schwer nachvollziehbaren Obiter Dictum die eigentlich klaren Maßstäbe der Europäischen Konvention für Menschenrechte in derselben Entscheidung gleich wieder aufgeweicht. Auch zur Frage, welche Rolle der von einem langjährigen demokratischen Konsens getragenen Verfassungstraditionen in seiner Rechtsprechung zukommen soll, konnte man auf mehr Erhellendes hoffen.

Die rein parlamentarische Wahlprüfung: ein klarer Verstoß gegen die EMRK

Der vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte 2020 in Sachen Wahlprüfung entschiedene Fall betraf die Regionalwahlen im belgischen Wallonien. Der Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens hatte 2015 einen Sitz im Regionalparlament um nur 14 Stimmen verfehlt und forderte eine Neuauszählung der Stimmen. Angesichts von 20.000 Stimmen, die in seinem Wahlkreis für uneindeutig, leer oder sonst ungültig erklärt worden waren, erscheint die Entscheidung des allein zuständigen Regionalparlaments auf den ersten Blick geradezu frappierend, lehnte es die Neuauszählung doch per einfacher Mehrheitsentscheidung ab. Diese Entscheidung ist allerdings etwas weniger überraschend, wenn man bedenkt, dass auch diejenigen Mitglieder des Parlaments an der Abstimmung teilnahmen, die bei einer Neuauszählung ihren Sitz gegebenenfalls verloren hätten.

Gegen diese Entscheidung war in Belgien kein Rechtsmittel mehr gegeben, insbesondere war eine gerichtliche Überprüfung nicht vorgesehen. Verglichen mit dem deutschen System auf Bundesebene fiel die zweite Stufe vor dem Bundesverfassungsgericht also weg. Die Große Kammer war also mit einer sehr grundsätzlichen Frage konfrontiert: Kann ein gerade erst gebildetes Parlament letztgültig über seine personelle Besetzung entscheiden? Mit anderen Worten: Sind rein parlamentarische Wahlprüfungsentscheidungen ‚in eigener Sache‘ zulässig? Diese Frage verneinte der Gerichtshof zunächst erfrischend eindeutig und einstimmig. Er sah zwei Konventionsverstöße Belgiens: Zum einen liege ein Verstoß gegen das Recht auf freie Wahlen vor, das Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK gewährt. Die Straßburger Richterinnen und Richter sahen darüber hinaus auch das Recht auf effektive Beschwerde gem. Art. 13 EMRK als verletzt an.

In seiner Prüfung des Rechts auf freie Wahlen ging der Gerichtshof in zwei Schritten vor. Zunächst hielt er fest, dass das Vorbringen des Beschwerdeführers ernsthaft und vertretbar war. Diese Vorabprüfung dient ihm dazu, offensichtlich erfolglose Begehren von einer weiteren Prüfung auszuschließen. Sie ist in gewisser Hinsicht vergleichbar mit dem vom deutschen Wahlprüfungsverfahren bekannten Kriterium der Mandatsrelevanz. Es fiel dem Gerichtshof sehr leicht, die Ernsthaftigkeit und Vertretbarkeit zu bejahen. Denn vor der Entscheidung des Parlaments im Plenum hatte der zuständige Parlamentsausschuss noch eine Nachzäh-

lung empfohlen, da nach manchen Szenarien eine andere Sitzverteilung wahrscheinlich erschien.

Im nächsten Schritt legte der Gerichtshof die substantiellen Maßstäbe des Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK fest: Der Entscheidungsprozess darf nicht willkürlich sein und muss von einem unparteilichen Spruchkörper getroffen werden. Wenn er Ermessen hat, so darf es nicht zu weit sein, vielmehr muss das innerstaatliche Recht den Spielraum ausreichend einhegen. Das Verfahren muss zuletzt eine faire, objektive und ausreichend begründete Entscheidung gewährleisten. Keines dieser drei Kriterien sieht der Gerichtshof im zugrundeliegenden belgischen Fall als erfüllt an. Was zunächst die Unparteilichkeit angeht, zieht der Gerichtshof Vergleiche zur in Art. 6 Abs. 1 EMRK garantierten richterlichen Unabhängigkeit. Bezogen auf das Recht auf freie Wahlen hat die Unparteilichkeit vor allem einen Zweck: sicherzustellen, dass die Entscheidung auf rechtlichen und sachlichen Überlegungen beruht. Keinesfalls soll das Wahlprüfungsverfahren zum Forum parteipolitischer Auseinandersetzung werden. Abgeordnete, stellt der Gerichtshof dann fast apodiktisch fest, können definitionsgemäß nicht ‚politisch neutral‘ sein. Erforderlich sei ein gerichtliches oder gerichtähnliches Verfahren. Die belgische Wahlprüfung wurde zunächst von einem Ausschuss von Parlamentariern vorgenommen, die durch das Los bestimmt wurden, und abschließend durch das Plenum. Dabei gab es keine rechtlichen Bestimmungen, die eine Beteiligung der im selben Wahlkreis gewählten Abgeordneten ausschloss. Sie beteiligten sich zwar freiwillig nicht an den Beratungen im Ausschuss, soweit sie hineingelost worden waren. Diese ad-hoc-Regelungen wollte der Gerichtshof aber nicht ausreichen lassen. Ähnlich klar verhielt er sich zum Ermessen des Spruchkörpers. Das Wallonische Regionalparlament genieße die ausschließliche Kompetenz, Beschwerden in Bezug auf seine Wahlen zu prüfen. Diese Entscheidung unterliegt, so der Gerichtshof weiter, keinen klaren Kriterien. Auch die Rechtsfolge der Entscheidung, von der Neuauszählung einzelner Wahlkreise bis zur Ungültigerklärung der gesamten Wahl, sei nicht klar vorgegeben. Die Verfahrensgarantien für eine faire, objektive und begründete Entscheidung als letztes Kriterium wurden durch das belgische Verfahren ebenfalls nicht gewährleistet. Das galt für das rechtliche Gehör und die Pflicht des Spruchkörpers, sich mit den Argumenten des Beschwerdeführers eingehend auseinanderzusetzen. Beide Pflichten wurden nur aufgrund von ad hoc getroffenen Ermessensentscheidungen erfüllt.

Nach diesen klaren Ausführungen zum Recht aus Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK kam die Große Kammer des Straßburger Gerichts noch auf das Recht auf effektive Beschwerde zu sprechen. Diese Garantie gem. Art. 13 EMRK prüft der Gerichtshof nur in den Fällen, in denen für die Wahlprüfung keine richterlichen Spruchkörper tätig werden. In diesen Fällen folgt für den Gerichtshof aus der Verletzung des Rechts auf freie Wahlen und insbesondere dem Fehlen

angemessener Verfahrensgarantien auch eine Verletzung des Rechts auf wirksame Beschwerde. Fehlen diese grundlegenden Verfahrensgarantien, kann die Beschwerde auch nicht als wirksam angesehen werden.

Verpasste Chance 1: Ein kaum erklärliches Obiter Dictum

Diesen erfreulich eindeutigen Aussagen folgt eine kurze Passage der Entscheidung, die man nur als Obiter Dictum bezeichnen kann. In zwei Randnummern (Rn. 137 f.) baut die Große Kammer eine Hintertür in ihre bis dahin klare Entscheidung ein: Sie knüpft an den Wortlaut des Art. 13 EMRK an, der für die wirksame Beschwerde eine „Instanz“ voraussetzt. Darunter wollen die Richter kein „Gericht im engeren Sinne“ verstanden wissen. Ausreichend ist, dass die oben genannten drei substantziellen Kriterien eingehalten sind, da andernfalls das Recht auf freie Wahlen verletzt wäre. Anschließend kommt der Gerichtshof noch auf das Subsidiaritätsprinzip zu sprechen. Daraus folgt, so das Gericht, dass die Art des Rechtsbehelfs nicht vorgeschrieben werden könne, zumal ein enger Zusammenhang mit Fragen der Gewaltenteilung bestehe. Den Vertragsstaaten kommt hier also ein Spielraum zu, wie sie den Rechtsschutz in ihrem jeweiligen Wahlsystem organisieren.

Dieses Obiter Dictum ist kaum erklärlich und schwächt die Argumentation des Gerichtshofs. Die Prüfung der beiden einschlägigen Konventionsbestimmungen fällt nach dem Obiter Dictum in eins, da die Kriterien des Art. 3 ZP 1 EMRK auch zur Verletzung von Art. 13 EMRK führen. Mit der Urteils Passage fällt der Gerichtshof außerdem hinter seine bisherige Kammerrechtsprechung zurück. Bereits 2010 hatte der Gerichtshof in einem Verfahren die Unparteilichkeit parlamentarischer Gremien in Bezug auf Wahlprüfungsentscheidungen verneint⁵. Der Entscheidung lag ein Fall zugrunde, in dem ein Gremium aus sieben Richtern und sechzehn Parlamentariern zur Wahlprüfung gebildet worden war. Die Belgien betreffende Entscheidung knüpft an diesen Ansatz an – das Obiter Dictum in der gleichen Entscheidung zweifelt ihn wieder an. Unwillkürlich stellt man sich die Frage, welche Situationen der Gerichtshof wohl erfassen wollte. Vor allem das Kriterium der Unparteilichkeit bereitet für rein parlamentarische Gremien, oder andere Spruchkörper, in dem Mitglieder des Parlaments die Mehrheit haben, Kopfzerbrechen⁶. Denn weiter oben stellt die Große Kammer ja gerade fest, Parlamentarier könnten definitionsgemäß nicht als unparteiisch gelten. Der Gerichts-

⁵ European Court of Human Rights (Third Section), Case Of Grosaru v. Romania (Application no. 78039/01), Judgment date 02.03.2010, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97617>.

⁶ Siehe auch schon Eirik Holmøyvik, Strasbourg slams old democracies on elections, VerfBlog vom 01.08.2020, <https://verfassungsblog.de/strasbourg-slams-old-democracies-on-elections/>; Mathieu Leloup, Mugemangango v. Belgium: finally a Grand Chamber judgment on post-election disputes, Strasbourg observers vom 06.08.2020, <https://strasbourgoobservers.com/2020/08/06/mugemangango-v-belgium-finally-a-grand-chamber-judgment-on-post-election-disputes/>.

hof interpretiert zudem traditionell autonom, ob ein Spruchkörper als Gericht gilt. Ob er im innerstaatlichen Recht als solches bezeichnet wird oder wie er dort rechtlich einzuordnen ist, spielt keine Rolle. Ähnliche Kritik findet sich auch in den Sondervoten, die zwar mit dem Ergebnis übereinstimmen, aber Zweifel an der Argumentation im Obiter Dictum äußern. So fragen die Richterin Turković und ihr belgischer Kollege Lemmens am Ende ihres Sondervotums rhetorisch, wie eine rein parlamentarische Wahlprüfung die gerade ausdifferenzierten Voraussetzungen des Art. 13 EMRK wohl erfüllen soll. Auch Richter Wojtyczek kritisiert die Urteilspassage in seinem Sondervotum als widersprüchlich.

Besonders erstaunlich ist die Aussage auch vor dem Hintergrund, dass die Große Kammer die Venedig-Kommission um eine Stellungnahme bat und sie als Dritt-intervenientin zugelassen wurde. Ihre Haltung in Bezug auf parlamentarische Wahlprüfungsverfahren ist klar. Sie kommen nur als erster Schritt in Frage, danach muss es einen gerichtlichen Rechtsbehelf geben. Warum das Gericht im Obiter Dictum seine eigene klare Haltung relativiert, ist vor diesem Hintergrund noch unklarer. Möglicherweise besteht ein Zusammenhang mit der zweiten Chance, die das Gericht verpasst hat: die Rolle rechtlicher Traditionsbestände klarer zu machen.

Verpasste Chance 2: Unklare Rolle rechtlicher Traditionsbestände

Auf den ersten Blick verhält sich der Gerichtshof zum Argument rechtlicher Traditionsbestände erneut klar. Vom Ergebnis her betrachtet spielen sie im Fall eines Konventionsverstößes nämlich keine Rolle mehr. Bei näherem Hinsehen bleibt die Große Kammer eine eindeutige Antwort auf die Frage nach der Bedeutung demokratischer Traditionen aber schuldig. Es ist dabei sicherlich nicht Aufgabe des Gerichtshofs, abstrakte Aussagen zu übergreifenden Themen zu machen; er entscheidet in erster Linie Fälle. Gerade bei einem Urteil der Großen Kammer wäre aber eine grundsätzlichere Aussage zur Frage zu begrüßen gewesen, welche Rolle Entscheidungen spielen, die von einem weit zurückreichenden demokratischen Konsens getragen sind. Vor allem die dänische Regierung als Dritt-intervenientin warf die Frage nach der Bedeutung von Verfassungstraditionen auf. Auch Dänemark sieht in § 33 seiner Verfassung bis heute eine rein parlamentarische Kontrolle vor und vertrat im Verfahren, dass es nicht Aufgabe des Gerichtshofs sei, seit langer Zeit bestehende demokratische Wahlsysteme am Maßstab der Konvention zu korrigieren. Der Gerichtshof trat diesem Argument nur implizit entgegen, indem er Belgien verurteilte. Beim Lesen des Obiter Dictums fragt man sich, ob die Große Kammer möglicherweise Angst vor der eigenen Courage hatte. Denn dort rekurriert sie wieder auf die Verschiedenheit und Diversität der Wahlsysteme und spricht den Vertragsstaaten einen weiten Regelungsspielraum zu.

Die fehlende Auseinandersetzung des Gerichtshofs mit rechtlichen Traditionsbeständen überzeugt aber an dieser Stelle vor allem deshalb nicht, weil er in früheren Urteilen Traditionen durchaus Gewicht beigemessen hatte. So hielt die Große Kammer noch 2011 fest, dass es grundsätzlich in den Entscheidungsspielraum der Vertragsstaaten fällt, ob an Traditionen festgehalten werden soll oder nicht. Im dort entschiedenen Fall, in dem es um Kreuzfixe in italienischen Klassenzimmern ging⁷, war dieses Argument sogar entscheidend. Warum es im Wahlprüfungsfall von 2020 kaum eine Rolle spielte, erschließt sich vor diesem Hintergrund kaum. So bleibt etwa im Dunkeln, ob der Gerichtshof nur den Umstand, dass es sich um eine Tradition handelt, oder auch die Gründe für das Festhalten an der Tradition für relevant erachtet. Im Fall der rein parlamentarischen Wahlprüfung sind die ursprünglichen Gründe nämlich in den Ländern, die wie Dänemark oder Island⁸ auf ihr beharren, nämlich zumindest zum Teil überholt: Was im Konstitutionalismus als Schutz des Parlaments vor dem Monarchen und seiner noch nicht vollständig unabhängigen Justiz gedacht war, gilt seit langem als missbrauchsanfälliges System. Wenn sie einige Staaten weiterhin beibehalten, dann auch wegen eines spezifischen Verständnisses parlamentarischer Autonomie und dem Parlament als souveränem Organ, in dessen originäre Rechte keine richterliche Macht eingreifen kann. Gerade in einem System regionalen Menschenrechtsschutzes erscheint die Bedeutung der rechtlichen Traditionsbestände als Argument zu wichtig, um sie nur implizit abzuhandeln.

Fazit

Die Entscheidung der Großen Kammer zur rein parlamentarischen Wahlprüfung zeigt, dass die konventionskonforme Ausgestaltung des Wahlprüfungsverfahrens auch in alten Demokratien keine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit ist. Der Gerichtshof hätte es unterlassen sollen, seine klaren Aussagen durch das Obiter Dictum wieder zu relativieren. Zudem hätte er die Gelegenheit nutzen können, sich zur Frage der Bedeutung von Verfassungstraditionen zu äußern, die von einem demokratischen Konsens getragen sind. Warum Rechtstraditionen manchmal entscheidend und manchmal nicht einmal erwähnenswert sein sollen, erschließt sich jedenfalls nicht ohne ein Offenlegen der angewandten Kriterien.

Für das deutsche System der Wahlprüfung und seine Reformoptionen zieht die EGMR-Entscheidung bei aller Kritik am Obiter Dictum deutliche Grenzen: Eine

⁷ Grand Chamber, Case Of Lautsi and Others v. Italy (Application no. 30814/06), Judgment date 18.03.2011, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104040>.

⁸ Valgerður Sólnes, A Mugemangango v. Belgium Sequel in the Making: The Icelandic Parliament's Ruling on the Validity of the 2021 Parliamentary Elections, VerfBlog vom 03.12.2021, <https://verfassungsblog.de/a-mugemangango-v-belgium-sequel-in-the-making/>, DOI: 10.17176/20211203-212728-0.

einstufige Prüfung nur durch das Parlament wäre mit Straßburg jedenfalls nicht zu machen. Das gilt umso mehr, als Deutschland sich hier nicht auf eine vom demokratischen Konsens getragene, weit zurückreichende Tradition berufen könnte.