

Not Too Late, but Still Too Little

Warum der Bundeswahlausschuss bei der Zulassung von Landeslisten nicht das letzte Wort haben darf

Anna von Notz¹

Geht bei der Vorbereitung der Bundestagswahl etwas schief, ist Abhilfe vor der Wahl in der Regel ausgeschlossen. Um die termingerechte Durchführung der Wahl sicherzustellen, ist die Rechtskontrolle grundsätzlich dem Wahlprüfungsverfahren vorbehalten.² Dieses findet allerdings nach der Wahl statt und kommt damit zu spät. Das Wahlrecht kennt aber auch Rechtsbehelfe, die vor der Wahl greifen und neben der Wahlprüfung bestehen (§ 49 BWahlG). Zu ihnen gehören insbesondere die Nichtanerkennungsbeschwerde sowie die Beschwerde gegen die Zurückweisung von Wahlvorschlägen. Während die Nichtanerkennungsbeschwerde an das Bundesverfassungsgericht rechtzeitigen und effektiven Rechtsschutz gewährleistet (I.), bleibt die Beschwerde gegen die Zurückweisung von Wahlvorschlägen (selbst-)verwaltungsintern³ und unzureichend (II.). Das gilt jedenfalls für die Zurückweisung von Landeslisten. Die massiven Folgen dieser Entscheidung für das aktive und passive Wahlrecht verlangen, dass auch vor der Wahl nicht der Bundeswahlausschuss, sondern das Bundesverfassungsgericht das letzte Wort hat (III.).

I. Die Nichtanerkennungsbeschwerde

Die Nichtanerkennungsbeschwerde gewährleistet Rechtsschutz insbesondere für den Fall, dass eine Vereinigung, die nicht zum Kreis der „etablierten Parteien“ i.S.v. § 18 Abs. 2 Satz 1 BWahlG⁴ gehört, vom Bundeswahlausschuss nicht als Partei für die Wahl anerkannt wird. In diesem Fall steht ihr die Nichtaner-

¹ Dr. Anna von Notz ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Bundesverfassungsgericht und Associate Editor des Verfassungsblogs. Sie war Mitglied des Bundesschiedsgerichts von B90/Die Grünen und in dieser Funktion an der Entscheidung des Schiedsgerichts beteiligt, die zur Nichtzulassung der saarländischen Landesliste zur Wahl des 20. Deutschen Bundestages geführt hat.

² StRSpr., zuletzt BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 10/21, Rn. 29, http://www.bverfg.de/e/cs20210722a_2bvc001021.html.

³ Die Wahlorgane gelten als Einrichtungen der Selbstorganisation des Wahlvolkes, vgl. Thum, in: Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, Einführung Rn. 48.

⁴ Damit sind solche Parteien gemeint, die aufgrund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten im Deutschen Bundestag oder einem Landtag seit deren letzten Wahl vertreten waren (§ 18 Abs. 2 Satz 1 BWahlG).

kennungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht offen (§ 18 Abs. 4a BWahlG i.V.m. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4c GG, §§ 13 Nr. 3a, 96a BVerfGG).

Geschaffen wurde die Nichtanerkennungsbeschwerde 2012 durch das Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen.⁵ Anlass war der Bericht der Wahlbewertungskommission der OSZE zur Bundestagswahl 2009⁶. Sie rügte – wie zuvor bereits zahlreiche Stimmen in der Literatur –, dass das deutsche Recht vor der Wahl keine Möglichkeit vorsah, Entscheidungen der Wahlorgane zu überprüfen; zumindest bestimmte Beschwerden „insbesondere zur Zulassung der Parteien zur Wahl“ sollten vor der Wahl von einem „Rechtsgremium“ gehört werden.⁷ Bis zur Rechtsänderung war die Entscheidung des Bundeswahlausschusses über die Wahlvorschlagsberechtigung einer gerichtlichen Kontrolle vor der Wahl gänzlich entzogen.⁸ Damit entschied er vor der Wahl faktisch letztverbindlich über die Wahlvorschlagsberechtigung zur Bundestagswahl – eine mögliche Entscheidung im Wahlprüfungsverfahren folgte nachgelagert.

Mit der Aufnahme in das Bundeswahlgesetz hat die Nichtanerkennungsbeschwerde Eingang in den „Numerus clausus“ der Wahlkontrollverfahren gefunden. Sie ist binnen vier Tagen nach Bekanntgabe der Entscheidung des Bundeswahlausschusses, die spätestens am 79. Tag vor der Wahl erfolgt, an das Bundesverfassungsgericht zu richten; in diesem Fall ist die Vereinigung bis zum Ablauf des 59. Tages vor der Wahl als wahlvorschlagsberechtigende Partei zu behandeln (§ 18 Abs. 4a BWahlG). Damit stehen dem Bundesverfassungsgericht für seine Entscheidung in der Regel 16 Tage zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht die Nichtanerkennungsbeschwerde als hybrides Verfahren im Sinne eines beschleunigten Hauptsachverfahrens qualifiziert. In diesem ist darüber zu entscheiden, ob eine Vereinigung die Voraussetzungen für die Wahlvorschlagsberechtigung, insbesondere die Anforderungen des Parteibegriffs (§ 2 PartG), erfüllt. Für die Verwerfung der zugrundeliegenden Normen ist wegen der besonderen Eilbedürftigkeit hingegen kein Raum.⁹ Zugleich hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass die Nichtanerkennungsbeschwerde

⁵ BGBl. I 2012 Nr. 33 vom 18. Juli 2012, S. 1501 ff.

⁶ Bericht der OSZE/ODIHR-Mission (Election Assessment Mission) zur Bundestagswahl 2009, <https://www.osce.org/files/f/documents/e/7/40879.pdf>.

⁷ Bericht der OSZE/ODIHR-Mission (Election Assessment Mission) zur Bundestagswahl 2009, S. 23, <https://www.osce.org/files/f/documents/e/7/40879.pdf>.

⁸ BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 10/21, Rn. 35, http://www.bverfg.de/e/cs20210722a_2bvc001021.html.

⁹ BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 10/21, Rn. 46, 50 ff., http://www.bverfg.de/e/cs20210722a_2bvc001021.html; zustimmend Morlok, Versteckte Mahnung: Zum Beschluss des BVerfG über die Nichtanerkennungsbeschwerde der Zentrumspartei, VerBlog vom 20.06.2022, <https://verfassungsblog.de/versteckte-mahnung-2/>, DOI: 10.17176/20220621-033147-0.

den Grundsatz des nachgelagerten Rechtsschutzes in Wahlsachen zwar durchbricht, aber nicht infrage stellt.¹⁰

II. Die Beschwerde gegen die Nichtzulassung von Wahlvorschlägen

Ist eine Vereinigung als wahlvorschlagsberechtigte Partei anerkannt, garantiert dies indes noch nicht, dass sie tatsächlich auf dem Stimmzettel erscheint. Auch die Wahlvorschläge müssen ein Zulassungsverfahren durchlaufen. Über die Zulassung von Kreiswahlvorschlägen, also Direktkandidat*innen in den Wahlkreisen, entscheidet der Kreiswahlausschuss. Gegen seine Entscheidung kann man den Landeswahlausschuss anrufen (§ 26 BWahlG). Die Entscheidung über die Zulassung von Landeslisten trifft der jeweilige Landeswahlausschuss. Gegen dessen Entscheidung ist Beschwerde an den Bundeswahlausschuss möglich (§ 28 BWahlG). Die Beschwerdeentscheidung ist endgültig, ein weiteres Rechtsmittel steht vor der Wahl nicht zur Verfügung.¹¹

1. Verpasste Reformchance

Dies hat die OSZE 2009 ebenso deutlich kritisiert wie das Fehlen einer Möglichkeit, sich gegen die Ablehnung der Wahlvorschlagsberechtigung zu wehren. Die OSZE hatte angeregt, dass auch Beschwerden „zur Registrierung der Bewerberinnen und Bewerber [und] der Landeslisten“ vor der Wahl von einem „Rechtsgremium“ gehört werden.¹² Dies hat der Gesetzgeber im Zuge der Rechtsänderung 2012 indes nicht aufgegriffen. Ein Vorschlag der Fraktion DIE LINKE, ein Beschwerdeverfahren an das Bundesverwaltungsgericht zu schaffen, wurde abgelehnt.¹³ Der Begründung für den verabschiedeten Gesetzentwurf lässt sich entnehmen, dass der Rechtsbehelf der Beschwerde bei den Wahlorganen nächsthöherer Stufe als ausreichend erachtet wurde – er wird dem Fehlen jeglicher Beschwerdemöglichkeit im Fall der Ablehnung der Wahlvorschlagsberechtigung explizit gegenübergestellt.¹⁴ Eine Auseinandersetzung mit der abweichenden Auffassung der OSZE fehlt; der Bericht der Wahlbewertungskommission wird nur unvollständig zitiert.¹⁵

¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 10/21, Rn. 29 f., http://www.bverfg.de/e/cs20210722a_2bvc001021.html.

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 24. August 2009 – 2 BvR 1898/09, Rn. 2 ff., http://www.bverfg.de/e/rk20090824_2bvr189809.html.

¹² Bericht der OSZE/ODIHR-Mission (Election Assessment Mission) zur Bundestagswahl 2009, S. 23, <https://www.osce.org/files/f/documents/e/7/40879.pdf>.

¹³ BT-Drs. 17/7848 vom 22.11.2011, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/078/1707848.pdf>.

¹⁴ BT-Drs. 17/9391 vom 24.04.2012, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/093/1709391.pdf>.

¹⁵ BT-Drs. 17/9391 vom 24.04.2012, S. 6, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/093/1709391.pdf>.

Der Gesetzentwurf greift die Ausführungen der OSZE zum Zulassungsverfahren von Wahlvorschlägen aber insoweit auf, als er die Zusammensetzung der Landeswahlausschüsse und des Bundeswahlausschusses um jeweils zwei Berufsrichter*innen ergänzt. Dies soll u.a. dem Charakter der Ausschüsse als Beschwerdeinstanz Rechnung tragen.¹⁶ Die OSZE hatte kritisiert, dass der Bundeswahlausschuss im Wesentlichen aus von den politischen Parteien benannten Personen bestehe und es sich daher um ein „Peer Review“ handle.¹⁷

2. Unzureichender Rechtsschutz

Dass die Wahlausschüsse um jeweils zwei Berufsrichter*innen (des Bundesverwaltungsgerichts im Bundeswahlausschuss, des jeweiligen Oberverwaltungsgerichts in den Landeswahlausschüssen, § 9 Abs. 2 BWahlG) ergänzt worden sind, ändert indes kaum etwas an den strukturellen Problemen des Zulassungsverfahrens.

Das erste – geringere – Problem besteht darin, dass die politischen Parteien nach wie vor eine wesentliche Rolle spielen bei der Auswahl der Wahlberechtigten, die den Wahlausschüssen als Beisitzer*innen angehören – acht im Bundeswahlausschuss, sechs in den übrigen Wahlausschüssen (§ 9 Abs. 2 BWahlG). Sie werden in der Reihenfolge der bei der letzten Bundestagswahl in dem jeweiligen Gebiet errungenen Zahlen der Zweitstimmen berücksichtigt (§ 9 Abs. 2 Satz 4 BWahlG i.V.m. § 4 Abs. 2 BWO). Damit geht die Gefahr einer „Entscheidung in eigener Sache“ insbesondere zulasten kleinerer und neuerer Parteien einher.¹⁸

Hinzu kommt, dass die Beisitzer*innen vom Bundeswahlleiter berufen werden, der seinerseits vom Bundesinnenministerium ernannt wird (§ 9 Abs. 1 BWahlG). Vor diesem Hintergrund wird immer wieder der Vorwurf der fehlenden Unabhängigkeit des Bundeswahlausschusses laut.¹⁹ Das Gesetz schafft aber Vorkehrungen: Zum einen sind die Mitglieder der Wahlausschüsse verpflichtet, ihr Amt unparteiisch wahrzunehmen (§ 10 Abs. 2 BWahlG). Zum anderen – und vor allem – verhandeln, beraten und entscheiden die Wahlausschüsse in öffentlicher Sitzung

¹⁶ BT-Drs. 17/9391 vom 24.04.2012, S. 7, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/093/1709391.pdf>.

¹⁷ Bericht der OSZE/ODIHR-Mission (Election Assessment Mission) zur Bundestagswahl 2009, S. 14, <https://www.osce.org/files/f/documents/e/7/40879.pdf>.

¹⁸ Von einem Kooptationsverfahren spricht insofern Meinel, Chancengleichheit oder Kooptation? Der Zugang kleiner Parteien zur Bundestagswahl, in: ZParl 2010, S. 67 (71).

¹⁹ Vgl. etwa Meinel, Chancengleichheit oder Kooptation? Der Zugang kleiner Parteien zur Bundestagswahl, in: ZParl 2010, S. 67; Morlok/Bäcker, Zugang verweigert: Fehler und fehlender Rechtsschutz im Wahlzulassungsverfahren, in: NVwZ 2011, S. 1153 (1156); Schreiber, Das Neunzehnte Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 25. November 2011 – Ein Trauerspiel in vier Akten, in: DÖV 2012, S. 125 (135).

(§ 10 Abs. 1 BWahlG). Ihre Arbeit vollzieht sich folglich entsprechend dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl vor den Augen der Wähler*innen²⁰.

Das zweite – größere – Problem besteht darin, dass die Wahlausschüsse kaum über den speziellen Sachverstand verfügen, der erforderlich ist, um den Anforderungen des Zulassungsverfahrens gerecht zu werden. Mit Ausnahme der Wahlberechtigung stellt das Gesetz keine Anforderungen an die Qualifikation der Beisitzer*innen. Zwar gilt für den aktuellen Bundeswahlausschuss, dass die Beisitzer*innen – wie auch der Bundeswahlleiter – überwiegend Jurist*innen sind. Zudem verfügen einige über einschlägige Erfahrung als Mitglieder von Parteischiedskommissionen und somit über Kenntnisse im Parteienrecht einschließlich der Aufstellung von Wahlvorschlägen. Letzteres ist aber die Ausnahme.

Das ist mit Blick auf den Gedanken der Teilhabe des Wahlvolkes an der Organisation der Wahl als dem Grundakt demokratischer Legitimation²¹ konsequent. Es übersieht aber, dass die Frage, ob ein Wahlvorschlag die gesetzlichen Anforderungen erfüllt, hochkomplex ist. Dies zeigt sich etwa, wenn das Bundeswahlgesetz verlangt, dass die Bewerber*innen in einer Parteiversammlung in geheimer Wahl gewählt werden, jeder stimmberechtigte Teilnehmer dabei vorschlagsberechtigt sein muss und alle Bewerber*innen die Gelegenheit zur Vorstellung in angemessener Zeit haben müssen (§ 21 Abs. 1 und Abs. 3 i.V.m. § 27 Abs. 5 BWahlG).²² Auch § 21 Abs. 5 BWahlG bestimmt nur scheinbar trivial: „Das Nähere regeln die Parteien durch ihre Satzungen.“ Dahinter verbirgt sich die anspruchsvolle Frage, wie weit diese Freiheit im Einzelnen reicht und wann eine Parteisatzung oder ihre Anwendung den „Kernbestand an Verfahrensgrundsätzen verletzen, ohne den ein Kandidatenvorschlag schlechterdings nicht Grundlage eines demokratischen Wahlvorgangs sein kann“²³. In ihr scheint zugleich die besondere Stellung der politischen Parteien zwischen Verfassungsrecht, Parteienrecht und allgemeinem Vereinsrecht auf.

Erschwert wird die Aufgabe der Kreis- und Landeswahlausschüsse dadurch, dass sie „am 58. Tag“ vor der Wahl entscheiden (§ 26 Abs. 1, § 28 Abs. 1 BWahlG). Für eine Verschiebung ist ebenso wenig Raum wie für eine Aufteilung auf mehrere Termine. Dies schränkt die Möglichkeit zur Sachverhaltsaufklärung und Rechtsprüfung erheblich ein. In der Folge kommt der Vorprüfung durch den Wahlleiter wesentliche Bedeutung zu (§ 25 i.V.m. § 27 Abs. 5 BWahlG i.V.m. §§ 35, 40 BWO). Sie soll verhindern, dass die Zulassung an behebbaren Mängeln scheitert, und bereitet die Entscheidung der Wahlausschüsse vor. Sie darf ihr

²⁰ Grundlegend BVerfG, Urteil vom 03. März 2009 – 2 BvC 3/07, http://www.bverfg.de/e/cs20090303_2bvc000307.html.

²¹ BVerfGE 44, 125 (140), <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv044125.html>.

²² In diesem Sinne auch Morlok/Bäcker, Zugang verweigert: Fehler und fehlender Rechtsschutz im Wahlzulassungsverfahren, in: NVwZ 2011, S. 1153 (1155).

²³ BVerfGE 89, 243 (LS 2a, 252 f.), <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv089243.html>.

aber nicht vorgreifen, zumal sie selbst nicht dem Öffentlichkeitsgrundsatz unterliegt. In der Praxis dürfte die Einschätzung des Wahlleiters den Ausgang des Verfahrens aber entscheidend prägen. Dies gilt auch für die Entscheidung des Landes- oder Bundeswahlausschusses im Beschwerdeverfahren. Diese muss spätestens am 52. Tag vor der Wahl und damit nur sechs Tage nach der angegriffenen Entscheidung getroffen werden (§ 26 Abs. 2 Satz 5, § 28 Abs. 2 Satz 5 BWahlG); in der Regel findet eine einzige Sitzung am letztmöglichen Termin statt.²⁴

Der enge zeitliche Rahmen erklärt auch, warum die Arbeit der Wahlausschüsse nur zurückhaltend reglementiert ist. So sind sie ohne Rücksicht auf die Zahl der erschienenen Beisitzer*innen beschlussfähig; diese „sollen“ vor der Sitzung Gelegenheit erhalten, die zu beratenden Unterlagen zur Kenntnis zu nehmen (§ 5 Abs. 1, Abs. 2 Satz 3 BWO). Sofern die erschienenen Beteiligten in der Beschwerdeverhandlung zu hören sind (§ 26 Abs. 2 Satz 4, § 28 Abs. 2 Satz 4 BWahlG; vgl. auch §§ 36 ff. BWO), wirft der Umgang damit in der Praxis zum Teil Zweifel auf, etwa wenn die Beteiligten sich zu den Rechtsfragen erst äußern können, wenn die Meinungsbildung im Ausschuss weitgehend abgeschlossen ist.²⁵

Die Beschlussfassung erfolgt mit Stimmenmehrheit; bei Stimmgleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag (§ 10 Abs. 1 Satz 2 BWahlG). Dabei zeigt sich ein auffälliger Unterschied zur Entscheidung des Bundeswahlausschusses über die Anerkennung einer Vereinigung als Partei. Für deren Ablehnung ist eine Zweidrittelmehrheit der erschienenen Mitglieder erforderlich (§ 18 Abs. 4 Nr. 4 BWahlG). Hintergrund ist der Gedanke, die Wähler*innen im Zweifel selbst entscheiden zu lassen. Dieser gilt auch für die Zulassung von Wahlvorschlägen; im Zweifel soll eine Entscheidung für den Wahlvorschlagsträger fallen.²⁶ Dabei kommt jedenfalls die Nichtzulassung einer kompletten Landesliste der Ablehnung der Wahlvorschlagsberechtigung so nahe, dass auch sie an höhere Mehrheitserfordernisse zu binden ist.

III. Notwendigkeit einer gerichtsförmigen Kontrolle bei der Nichtzulassung von Landeslisten

Mit Verbesserungen am Verfahren vor den Wahlausschüssen ist es indes nicht getan. Die grundlegende Bedeutung der (Nicht-)Zulassung von Wahlvorschlägen verlangt, dagegen noch vor der Wahl Rechtsschutz zu gewähren. Dies gilt jedenfalls für die Zulassung von Landeslisten. Wenn der Bundeswahlausschuss fehlerhaft entscheidet, hat das nicht nur gravierende Folgen für die betroffene Partei,

²⁴ Kritisch zu diesem „selbstgemachten“ Zeitdruck Morlok/Bäcker, Zugang verweigert: Fehler und fehlender Rechtsschutz im Wahlzulassungsverfahren, in: NVwZ 2011, S. 1153 (1156 f.).

²⁵ Siehe etwa <https://www.youtube.com/watch?v=vYdE5tuVGtw&t=9536s>.

²⁶ Vgl. Morlok/Bäcker, Zugang verweigert: Fehler und fehlender Rechtsschutz im Wahlzulassungsverfahren, in: NVwZ 2011, S. 1153 (1156, 1157, 1159).

sondern kann die Legitimität der Zusammensetzung des Deutschen Bundestages insgesamt infrage stellen – zumal eine mögliche Neuwahl in einem Bundesland sich wegen der Besonderheiten des Wahlrechts auch auf Mandate aus anderen Bundesländern auswirken kann.

Erforderlich ist ein Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht, vergleichbar dem Verfahren der Nichtanerkennungsbeschwerde.²⁷ Für die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts spricht die Bedeutung der Zulassungsentscheidung für das aktive und passive Wahlrecht. Zudem nimmt eine solche Beschwerde faktisch die Befassung des Bundesverfassungsgerichts im Wahlprüfungsbeschwerdeverfahren vorweg.²⁸ Der Grundsatz des nachgelagerten Rechtsschutzes in Wahlsachen würde durch ein solches Verfahren nicht infrage gestellt, sondern lediglich in einem weiteren Fall durchbrochen, der in seinen Auswirkungen der Nichtanerkennung der Wahlvorschlagsberechtigung vergleichbar ist.

Um einen solchen Rechtsschutz zu realisieren, müssten – beginnend mit der Beteiligungsanzeige (§ 18 Abs. 2 BWahlG) – mehrere Fristen der Wahlvorbereitung vorverlegt werden. Zudem sollte für die Zulassungsbeschwerde bei dem Bundesverfassungsgericht eine Kammerzuständigkeit geschaffen werden.²⁹ Eine Überlastung des Gerichts ist nicht zu befürchten: Vor der letzten Bundestagswahl hatte der Bundeswahlausschuss über elf Beschwerden zu entscheiden.³⁰ Lediglich bei der vorgezogenen Bundestagswahl 2005 lag die Zahl mit 64 Beschwerden wesentlich höher.³¹

²⁷ In diesem Sinne auch Drossel/Schemmel, Vorgelagerter Rechtsschutz bei Bundestagswahlen, in: NVwZ 2020, S. 1318 (1323); Morlok/Bäcker, Zugang verweigert: Fehler und fehlender Rechtsschutz im Wahlzulassungsverfahren, in: NVwZ 2011, S. 1153 (1157).

²⁸ Entsprechend wäre eine auf die Nichtzulassung gestützte Wahlprüfung ausgeschlossen, soweit eine Entscheidung im Beschwerdeverfahren ergangen ist: vgl. für den Fall der Nichtanerkennungsbeschwerde BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 2022 – 2 BvC 10/21, Rn. 70 ff., http://www.bverfg.de/e/cs20210722a_2bvc001021.html.

²⁹ Gleiches sollte für die Nichtaberkennungsbeschwerden und die Wahlprüfungsbeschwerden vorgesehen werden, für die noch die Senatszuständigkeit gilt.

³⁰ Niederschrift über die 2. Sitzung des Bundeswahlausschusses für die Bundestagswahl 2021 am 5. August 2021 in Berlin, https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/1f8bb302-8892-4868-bea4-8f8cbf701ab7/20210805_niederschrift_2bwa.pdf.

³¹ Vgl. Wolf, in: Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 28 Fn. 63.