

Freie Wahl

Der Rechtsschutz gegen Entscheidungen über die Zulassung zur Bundestagswahl ist immer noch mangelhaft. Dabei geht es hier um die Sicherung der Demokratie.

Von Hans-Detlef Horn

gen Fehlers im Wahlverfahren voraussichtlich anders ausgefallen wäre (was freilich noch nie bejaht worden ist). Auch die internationale OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission hatte diese Rechtslage in ihrem Bericht zur Bundestagswahl 2009 deutlich kritisiert. Für „besonders problematisch“ hielt sie es, dass es in Deutschland für Parteien und Vereinigungen vor dem Wahltag keine gerichtliche Einspruchsmöglichkeit gegen die Ablehnung ihrer Wahlbewerbung durch den Bundeswahlausschuss gebe. Das hatte sich damals nicht nur an dem prominenten Fall der abgelehnten Partei „Die Partei“ wieder einmal erwiesen; insgesamt war 28 von 49 Bewerbern eine Wahlteilnahme verweigert worden.

Das neue Recht bietet nun in mehrerer Hinsicht Abhilfe. Um den ganz großen Durchbruch handelt es sich freilich noch nicht. Der Gesetzgeber unternimmt erste, wichtige Schritte in die richtige Richtung. Doch bleibt zu wünschen, dass dem noch weitere folgen. Das betrifft vor allem den Rechtsschutz gegen die staatlichen Wahlzulassungsentscheidungen. Da die Wahlbehörden über den Kreis derjenigen bestimmen, die am Wahltag berechtigt sind, sich dem Votum des Wahlvolks zu stellen, gibt es besonderen Bedarf nach einer rechtzeitigen Korrektur etwaiger Fehlentscheidungen aus. Nicht nur, dass in die behördlichen Wahlzulassungen auch politische Wertungen einfließen, die ihrerseits für Manipulationen anfällig sind. Vielmehr ist die prinzipielle Offenheit der Konkurrenz

um die Wählergunst ein ganz wesentlicher Faktor einer demokratischen Ordnung, welche die Grundlegitimation der staatlichen Gewalt dadurch herstellen will, dass sie die Frage nach politischen „Alternativen“ in regelmäßigen Abständen in die Hände der Wahlbürger legt.

Entscheidungen über die Zulassung zur Wahl beeinflussen aber immer das mögliche Ergebnis dieser Wahl und wirken sich damit potentiell auch auf die Mandatsverteilung aus. Hier rechtzeitigen Rechtsschutz zu gewährleisten, erscheint daher nicht nur als ein rechtsstaatliches, sondern auch als ein die Demokratie sicherndes Anliegen. Der Termindruck, dem die Organisation einer Wahl unterliegt, steht dem nicht, wie immer wieder behauptet wird, per se entgegen, erfordert aber kurze Fristen und eine zügige Erledigung.

Die Novelle durchbricht nun den bisherigen Quarantäneschutz des Wahlzulassungsrechts an seiner problematischsten Stelle. Zukünftig kann eine Vereinigung, die vom Bundeswahlausschuss nicht als eine wahlvorschlagsberechtigte Partei anerkannt worden ist, noch vor der Wahl Beschwerde zum Bundesverfassungsgericht erheben; das war ihr bislang sogar auch nach der Wahl verwehrt. Die neue Beschwerdemöglichkeit muss allerdings binnen vier Tagen ergriffen werden, und auch das Bundesverfassungsgericht muss dann schnell zu einer Entscheidung gelangen, um den Fortgang des Wahlverfahrens nicht zu blockieren. Dass dem Gericht gleichwohl keine Entscheidungsfrist vorgegeben wird, scheint auf den ersten Blick misslich. Doch wäre mit einer solchen Frist nichts gewonnen, wenn sie nicht für den Fall einer Fristüberschreitung mit einer fiktiven Anerkennung der Beschwerdeführerin als Wahlvorschlagsberechtigte verbunden wäre. Eine derartige Regelung ließe sich indes weder sachlich rechtfertigen, noch entspräche sie in ihrem (dann einzigartigen) Sanktionscharakter dem gebotenen Respekt vor dem Bundesverfassungsgericht. Der Gesetzgeber vertraut daher darauf, dass das Gericht seine Entscheidung innerhalb jenes Zeitraums fällen wird, in dem die Ablehnung der Parteieigenschaft im Wahlverfahren noch korrigiert werden kann. Dafür ergibt sich aus

dem Gesetz der Ablauf des 59. Tages vor der Wahl als regelmäßig spätester Zeitpunkt, weil am 58. Tag die Kreis- und Landeswahlausschüsse über die Zulassung der eingereichten Wahlvorschläge befinden müssen. Längstens bis dahin wird die beschwerdeführende Partei nach Art eines einstweiligen Rechtsschutzes als wahlvorschlagsberechtigte Partei behandelt. Nach dem Eingang der Beschwerde (spätestens am 75. Tag vor der Wahl) hat das Gericht also für seine Entscheidung wenigstens 16, längstens 20 Tage Zeit. Die Folge ist, dass der Wahlrechtsschutz insoweit vollumfänglich in die Hände und die Verantwortung des Verfassungsgerichts gelegt ist. Wenn es nämlich zu spät oder (was in Wahlsachen schon vorgekommen ist) gar nicht entscheidet, bleibt es bei der Ablehnung. Dann freilich würden der abgelehnten Partei wohl noch die nachträglichen Rechtsbehelfe der Wahlprüfung erhalten bleiben, während diese bei einer rechtzeitig ergangenen Entscheidung nicht mehr ergriffen werden können, jedenfalls von vornherein unbegründet wären.

Im Übrigen aber soll es dabei bleiben, dass eine Kontrolle von wahlorganisatorischen Entscheidungen und Maßnahmen vor der Wahl nur, soweit vorgesehen, vor den Wahlorganen selbst, nicht aber vor Gericht angegriffen werden können. Namentlich die Fragen der Zulassung von Landeslisten ebenso wie die der Wählerregistrierung bleiben weiterhin dem vorgreiflichen Rechtsweg entzogen, und zwar sowohl für die Adressaten der Entscheidungen als auch für die im Wahlzulassungsverfahren (einschließlich der Anerkennung der Parteieigenschaft) mittelbar betroffenen Konkurrenzparteien. Immerhin sucht die Neuregelung der Tragweite dieser Entscheidungen durch eine personelle Ergänzung der wahlbehördlichen Beschwerdeinstanzen Rechnung zu tragen. In den Bundeswahlausschuss und die Landeswahlausschüsse sind künftig auch je zwei Richter des Bundesverwaltungsgerichts beziehungsweise der Oberverwaltungsgerichte zu berufen. Doch bleibt auch das hinter zahlreichen weitergehenden Reformvorschlägen zurück. Insbesondere bleibt es bei der Dominanz des jeweiligen Wahlleiters und der übrigen, regelmäßig den etablierten Parteien entstammenden Mitglieder.

Gegen eine Vorverlegung von Rechtsschutzmöglichkeiten wird unter anderem vorgebracht, dadurch würde die Kontrolle bestimmter Wahlfehler der nachträglichen Wahlprüfung entzogen und damit dem Bundestag als deren Träger vorenthalten. Artikel 41 des Grundgesetzes überträgt zwar dem Bundestag die primäre Befugnis, über die Gültigkeit seiner Wahl zu befinden; erst dagegen kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden. Doch damit garantiert die Verfassungsnorm dem Bundestag nicht zugleich auch ein exklusives Zugriffsrecht auf sämtliche denkbaren Wahlfehler. Auf einem anderen Blatt steht, ob die Norm nicht ohnehin einer Verfassungsreformüberlegung zugeführt werden sollte, handelt es sich doch bei der parlamentarischen Wahlprüfung um eine höchst fragwürdige Entscheidung in eigener Sache, die zudem mangels einer Entscheidungsfrist die Möglichkeit von Verfahrensverschleppungen in sich trägt. Schon deshalb kann es kaum verwundern, dass keinem einzigen der etwa 3000 gegen die bisherigen 17 Bundestagswahlen erhobenen Wahleinsprüche Erfolg beschieden war.

Die Gesetzesnovelle spart das Problem aus, bringt aber eine deutliche Aufwertung subjektiver Wahlrechte in Wahlprüfungsentscheidungen. Stellt der Bundestag zukünftig fest, dass die Wahl zwar im Ergebnis nicht ungültig ist, gleichwohl im Wahlverfahren subjektive Rechte des oder der Einspruchsführer verletzt worden waren, so hat er das ausdrücklich in die Entscheidungsformel aufzunehmen. Entsprechendes gilt für die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über eine nachfolgend erhobene Wahlprüfungsbeschwerde. Hiermit passt es schließlich zusammen, dass der Beschwerde nicht mehr wie bisher einhundert weitere Wahlberechtigte beitreten müssen, um zulässig zu sein. Mit der Streichung dieser Hürde kommt der Gesetzgeber ebenfalls einer dringenden Empfehlung der OSZE/ODIHR-Mission nach. Doch insgesamt muss das Fazit über die Neuerung verhalten ausfallen: eine zwar begrüßenswerte, aber noch ausbaufähige Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen.

Professor Dr. Hans-Detlef Horn lehrt Öffentliches Recht an der Philipps-Universität Marburg.