



Sachstand

Fehler bei der Wahl der besonderen Vertreterversammlung für die Aufstellung von Listenkandidaten zur Bundestagswahl

**Fehler bei der Wahl der besonderen Vertreterversammlung für die Aufstellung von
Listenkandidaten zur Bundestagswahl**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 023/17
Abschluss der Arbeit: 06.02.2017
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Gefragt wird nach der **Relevanz** und **Anfechtbarkeit** von **Fehlern**, die sich auf die **Wahl der besonderen Vertreterversammlung** für die Aufstellung von Listenkandidaten zur Bundestagswahl beziehen. Konkret geht es um die Einladung der wahlberechtigten Parteimitglieder durch die Parteien, die Repräsentation der unteren Parteigliederungen in den besonderen Vertreterversammlungen, die Zulassung der Landeslisten durch die Landeswahlausschüsse sowie um die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes vor der Bundestagswahl.

2. Wahl der besonderen Vertreterversammlung

Die Wahl zur Aufstellung der Listenkandidaten der Parteien erfolgt gemäß § 27 Abs. 5 Bundeswahlgesetz (BWahlG) in entsprechender Anwendung des § 21 Abs. 1 BWahlG. Danach werden die Listenkandidaten durch **Mitgliederversammlungen** auf Landesebene oder durch **besondere** oder allgemeine **Vertreterversammlungen** auf Landesebene gewählt.¹ **Wahlberechtigt** sind dabei nur diejenigen Parteimitglieder, die in dem jeweiligen Land zum Deutschen Bundestag wahlberechtigt sind.

2.1. Einladung der wahlberechtigten Parteimitglieder

Es wird die Frage gestellt, ob Parteien ihre wahlrechtlichen Pflichten verletzen, wenn die Einladung einzelner wahlberechtigter Parteimitglieder zur besonderen Vertreterversammlung daran scheitert, dass diese nach einem Umzug ihre **aktuelle Adresse** nicht mitgeteilt haben.

Die Parteien sind grundsätzlich verpflichtet, **alle** zur Wahl der besonderen Vertreterversammlung **wahlberechtigten Parteimitglieder** einzuladen. Diese Pflicht folgt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus der Vorschrift des § 21 Abs. 1 S. 2 BWahlG, die über § 27 Abs. 5 BWahlG auch für die Aufstellung von Listenkandidaten gilt. Im Einzelnen führt das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Kandidatenaufstellung aus:

„§ 21 Abs. 1 Satz 2 BWahlG schreibt den Parteien vor, alle im Wahlkreis zum Deutschen Bundestag wahlberechtigten Parteimitglieder bei der Aufstellung eines Wahlkreisbewerbers als teilnahme- und stimmberechtigt zu behandeln. Diese Anforderungen werden grundsätzlich von jedem Mitglied der jeweiligen Partei erfüllt, das im Wahlkreis mit seinem Erstwohnsitz gemeldet ist (...). (...) Demzufolge haben die Parteien zu Mitgliederversammlungen, bei denen Wahlkandidaten aufgestellt oder Delegierte zu entsprechenden Vertreterversammlungen gewählt werden sollen, regelmäßig alle im betreffenden Wahlkreis mit Erstwohnsitz gemeldeten Parteiangehörigen einzuladen, (...).“²

Die Einladung der wahlberechtigten Parteimitglieder war in dem der Entscheidung zugrunde liegenden Fall problematisch, da der Landesverband nur diejenigen in dem betreffenden Bundesland wahlberechtigten Parteimitglieder eingeladen hatte, die in dem Bundesland parteilich organisiert waren. Teilnahmeberechtigt an der Vertreterversammlung waren aber auch diejenigen

1 Siehe dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Aufstellung der Listenkandidaten zur Bundestagswahl (WD 3 - 3000 - 252/16).

2 BVerfGE 89, 243, 255 f.

in dem betreffenden Bundesland zu Bundestagswahl wahlberechtigten Parteimitglieder, die einer Parteiorganisation eines anderen Bundeslandes angehörten. Die daraus folgenden „**Einladungsmängel**“ führen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber **nicht zwingend** zu einem **wahlrechtlich relevanten Gesetzesverstoß**. Im konkreten Fall hätten nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auch verschiedene organisatorische Maßnahmen, z.B. Abrufen der Adressen aus einer zentralen Mitgliederkartei, „nicht zuverlässig sicherstellen [können], dass jedes berechnigte Mitglied zu der Mitgliederversammlung eingeladen“ wird. Es widerspräche der Aufgabe der Wahl, ein funktionsfähiges Repräsentationsorgan des Volkes hervorzubringen, „wenn ihre Gültigkeit durch das Nichteinhalten von Verfahrensregeln in Frage gestellt wäre, deren lückenlose Befolgung den Parteien **unmöglich** oder **unzumutbar** ist“.³ Neben der Verletzung möglicher und zumutbarer Organisationsmaßnahmen nimmt das Bundesverfassungsgericht eine rechtliche Relevanz von „Einladungsmängeln“ auch an, wenn die Parteien den **rechtlichen Gehalt** des **§ 21 Abs. 1 S. 2 BWahlG**, hier also die Verpflichtung zur Einladung aller teilnahmeberechtigten Parteimitglieder, grundsätzlich **verkennen**.

In Bezug auf die hier fraglichen „Einladungsmängel“ durch **Adressänderungen** dürfte es den **Parteimitgliedern obliegen**, die in ihrer Sphäre eintretenden relevanten Änderungen den Parteien mitzuteilen oder Vorsorge für den Erhalt von Einladungen etc. zu treffen, z.B. durch Nachsendeaufträge. Umgekehrt erscheinen der organisatorische, finanzielle und zeitliche Aufwand, der zur Ermittlung der aktuellen Adressen benötigt wird (z.B. durch Anfragen beim Einwohnermeldeamt), für die Parteien nicht zumutbar. Denkbar wären allerdings andere Organisationsmaßnahmen der Parteien, z.B. parallele Einladungen per E-Mail, SMS etc. Ob und inwieweit diese zumutbar sind, lässt sich jedoch nicht abstrakt bewerten, sondern wäre im konkreten Einzelfall anhand der üblichen Kommunikationsformen innerhalb der Partei zu prüfen.

2.2. Repräsentation der unteren Parteigliederungen

Die Ausgestaltung der Wahl der besonderen Vertreterversammlung fällt grundsätzlich in die **Satzungsautonomie** der Parteien. Bei der Wahrnehmung der Satzungsautonomie haben die Parteien aber die **verfassungsrechtlichen Grenzen** aus **Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG** (innerparteiliche Demokratie) zu beachten sowie den „**Kernbestand an Verfahrensgrundsätzen**“ einzuhalten, „ohne den ein Kandidatenvorschlag schlechterdings nicht Grundlage eines demokratischen Wahlvorgangs sein kann“.⁴ In diesem Zusammenhang wird darum gebeten, die folgende Aussage aus der Kommentarliteratur zu § 27 BWahlG zu erörtern:

„Das Demokratieprinzip fordert nicht, die Vertreter etwa nach der Stärke der Orts- und Kreisverbände auszuwählen und in der Vertreterversammlung gleichsam ein Spiegelbild der Parteigliederung auf unterer Ebene zu schaffen.“⁵

Die Aussage geht auf die bereits erwähnte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Kandidatenaufstellung zurück. In dem zugrunde liegenden Fall wurde in einer landesweiten

3 BVerfGE 89, 243, 257 (Hervorhebungen nicht im Original).

4 Siehe dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Wahl der besonderen Vertreterversammlung für die Aufstellung von Listenkandidaten zur Bundestagswahl (WD 3 - 3000 - 017/17), 3 f.

5 Hahlen, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz (9. Aufl., 2013), Rn. 23 zu § 27.

Mitgliederversammlung eine allgemeine Vertreterversammlung gewählt. Das Bundesverfassungsgericht wies die Rügen an der „undemokratischen“ personellen Zusammensetzung der Vertreterversammlung wie folgt zurück:

„Vorgaben für die Bildung und Besetzung der Delegiertenversammlung enthält das Bundeswahlgesetz nicht. Auch fordert das Demokratieprinzip bei der Wahl in einer landesweiten Mitgliederversammlung nicht, die Vertreter nach der Stärke der Orts- oder Kreisverbände auszuwählen und in der Vertreterversammlung gleichsam ein Spiegelbild der Parteigliederungen auf unterer Ebene zu schaffen.“⁶

Das Bundesverfassungsgericht hat damit klargestellt, dass die Parteien im Rahmen ihrer Satzungsautonomie eine Repräsentation der unteren Parteigliederungen in den Vertreterversammlungen vorsehen können, eine entsprechende Verpflichtung aus dem Demokratieprinzip aber nicht besteht.

3. Zulassung der Landeslisten

Nach § 28 Abs. 1 BWahlG entscheidet der **Landeswahlausschuss** über die Zulassung der Landeslisten. Er hat die Landeslisten **zurückzuweisen**, wenn sie verspätet eingereicht sind oder den Anforderungen nicht entsprechen, die durch das Bundeswahlgesetz und die Bundeswahlordnung aufgestellt sind. Sind die Anforderungen nur hinsichtlich **einzelner Bewerber** nicht erfüllt, so werden ihre Namen aus der Landesliste gestrichen, § 28 Abs. 1 S. 3 BWahlG. In diesem Zusammenhang wird gefragt, inwieweit sich Fehler bei der Wahl zur besonderen Vertreterversammlungen auf die Zulassungsentscheidung des Landeswahlausschusses auswirken können. Dabei soll darauf eingegangen werden, ob die **fehlerhafte Wahl eines einzelnen Delegierten** (z.B. wegen fehlender Wahlberechtigung zum Bundestag in dem betreffenden Bundesland) auch dann zur Zurückweisung der Landesliste führen kann, wenn sich dessen Stimme auf die Zusammensetzung und Reihung der Liste nicht ausgewirkt hat.

Im **Wahlprüfungsverfahren** (nach der Bundestagswahl) kommt es auf die Relevanz eines Wahlfehlers für das Ergebnis der Wahl an, Art. 41 GG. Gegenstand des Wahlprüfungsverfahrens ist die **Gültigkeit der Wahl** mit der Folge, dass nur solche Wahlfehler relevant sind, die sich auf die Zusammensetzung des Bundestages ausgewirkt haben. Bei der **Prüfung der Landeslisten** durch die Landeswahlausschüsse (vor der Bundestagswahl) geht es allein um die Einhaltung der Vorschriften des Bundeswahlgesetzes und der Bundeswahlordnung. Soweit die wahlrechtlichen Vorschriften nicht eingehalten wurden, kommt **grundsätzlich eine Zurückweisung** der Landesliste in Betracht, auch wenn sich der Fehler als solcher nicht auf die Zusammensetzung und Reihung der Landesliste ausgewirkt hat. Auch die fehlerhafte Wahl eines einzelnen Delegierten der besonderen Vertreterversammlung könnte daher grundsätzlich zu einer Zurückweisung der Landesliste führen. Zu beachten ist aber, dass nach der oben erläuterten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zunächst ein **wahlrechtlich relevanter Gesetzesverstoß** vorliegen muss. Bei den in diesem Zusammenhang vorzunehmenden Zumutbarkeits- und Verhältnismäßigkeitserwägungen kann die Frage der Auswirkungen eines Wahlfehlers auf die Zusammensetzung und Reihung der Liste Berücksichtigung finden. So wird differenziert zwischen besonders **schwerwiegenden**

Wahlfehlern – z.B. der vorsätzliche Ausschluss stimmberechtigter Parteimitglieder von der Kandidatenaufstellung –, die unabhängig von ihrer „Listenrelevanz“ zur Zurückweisung der Landesliste führen,⁷ und weniger schwerwiegenden Wahlfehlern – z.B. die versehentliche Nichteinladung teilnahmeberechtigter Parteimitglieder –, bei denen eine Zulassung der Landesliste in Betracht kommt, wenn sich der Fehler auf die Abstimmung im Ergebnis nicht ausgewirkt hat.⁸ Ob es in der Praxis überhaupt zu einer vertieften Prüfung durch die Landeswahlausschüsse kommt, ist abhängig vom Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für das Vorliegen von Wahlrechtsverstößen. Ansonsten beschränkt sich die Prüfung auf die von den Parteien nach den §§ 27 Abs. 5, 21 Abs. 6 BWahlG zu erbringenden **Nachweise** über die **ordnungsmäße parteiinterne Wahlbewerberaufstellung**.⁹

4. Gerichtlicher Rechtsschutz vor der Bundestagswahl

Fraglich ist, ob Wahlberechtigte vor der Bundestagswahl gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen können, um Wahlfehler bei der Aufstellung von Listenkandidaten zu rügen, oder ob diesbezüglich eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundeswahlausschusses besteht.

Einfachgesetzlich ist insoweit die Vorschrift des **§ 49 BWahlG** maßgeblich. Danach können Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen, nur mit den im Bundeswahlgesetz und in der Bundeswahlordnung vorgesehenen Rechtsbehelfen sowie im Wahlprüfungsverfahren angefochten werden. Das Wahlprüfungsverfahren nach Art. 41 GG greift von vornherein erst nach der Bundestagswahl. Die im Bundeswahlgesetz und in der Bundeswahlordnung vorgesehenen Rechtsbehelfe, die **vor der Bundestagswahl** greifen, enthalten aber **keine gerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten**.¹⁰ So kann die hier fragliche Zulassung oder Zurückweisung der Landesliste durch den Landeswahlausschuss **allein** durch eine **Beschwerde** vor dem **Bundeswahlausschuss** gerügt werden, § 28 Abs. 2 BWahlG. Beschwerdeberechtigt sind dabei nur die Vertrauenspersonen der Landeslisten und die Landeswahlleiter (§ 28 Abs. 2 S. 2 BWahlG), nicht hingegen die Wahlberechtigten.

Der Ausschluss des gerichtlichen Rechtsschutzes vor der Bundestagswahl durch § 49 BWahlG ist in der rechtswissenschaftlichen Literatur mit Blick auf die in **Art. 19 Abs. 4 GG** gewährleisteten

7 Hahlen (Fn. 5), Rn. 18 zu § 26: „Ob solche Rechtsverstöße (...) für die Kandidatenaufstellung und damit für einen konkreten Wahlvorschlag erheblich sind oder nicht, kommt es nicht an. Ein bewusst unter Missachtung einer – als konstitutiv für eine demokratische Bewerberaufstellung anzusehenden – Wahlrechtsregelung zustande gekommener Wahlvorschlag ist vom zuständigen Wahlausschuss ohne Rücksicht darauf zurückzuweisen, ob der Rechtsverstoß für die Bewerberaufstellung (...) erheblich ist.“

8 Hahlen (Fn. 5), Rn. 19 zu § 26: „Bei versehentlicher Teilnahme einzelner Nicht-Parteimitglieder an einer Abstimmung gem. § 21 (...), die abstimmungsmäßig eindeutig nicht ins Gewicht fällt (...), kommt unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips i.S. des Art. 20 Abs. 3 GG eine Zulassung des Wahlvorschlages in Betracht.“

9 So Hahlen (Fn. 5), Rn. 17 zu § 26.

10 Vgl. dazu Koch, Plädoyer für eine Reform des Rechtsschutzes gegen wahlrechtliche Entscheidungen vor Bundestagswahlen, ZRP 2011, 196 ff.; Morlok/Bäcker, Zugang verweigert: Fehler und fehlender Rechtsschutz im Wahlzulassungsverfahren, NVwZ 2011, 1153 ff.

Rechtsweggarantie umstritten.¹¹ Das **Bundesverfassungsgericht** geht jedoch in ständiger Rechtsprechung von der **Verfassungsmäßigkeit** des § 49 BWahlG aus und verweist insoweit auf die Gewährleistung eines störungsfreien Wahlverfahrens sowie auf den Vorrang des nachgängigen Wahlprüfungsverfahrens:

„Die Wahl im großräumigen Flächenstaat erfordert eine Fülle von Einzelentscheidungen zahlreicher Wahlorgane (...). Der reibungslose Ablauf einer Parlamentswahl kann nur gewährleistet werden, wenn die Rechtskontrolle der zahlreichen Einzelentscheidungen der Wahlorgane während des Wahlverfahrens begrenzt und im Übrigen einem nach der Wahl stattfindenden Wahlprüfungsverfahren vorbehalten bleibt (...). Wären alle Entscheidungen, die sich unmittelbar auf die Vorbereitung und Durchführung der Wahl zum Deutschen Bundestag beziehen, vor dem Wahltermin mit Rechtsmitteln angreifbar, käme es in dem Wahlorganisationsverfahren, das durch das ebenenübergreifende Zusammenspiel der einzelnen Wahlorgane mit zahlreichen zu beachtenden Terminen und Fristen geprägt ist, zu erheblichen Beeinträchtigungen. Umfangreichere Sachverhaltsermittlungen und die Klärung schwieriger tatsächlicher und rechtlicher Fragen wären kaum ohne erhebliche Auswirkungen auf den Ablauf des Wahlverfahrens möglich. Daher ist es von Verfassungs wegen gerechtfertigt, dass gem. § 49 BWahlG bei der Wahl zum Deutschen Bundestag die Rechtskontrolle der auf das Wahlverfahren bezogenen Entscheidungen während des Wahlablaufs eingeschränkt ist und im Übrigen die Kontrolle von Wahlfehlern einem nach der Wahl durchzuführenden Prüfungsverfahren vorbehalten bleibt (...).“¹²

Wahlfehler bei der Aufstellung von Listenkandidaten können danach von den Wahlberechtigten nur im Wahlprüfungsverfahren geltend gemacht werden,¹³ und zwar mit Beschwerdemöglichkeit zum Bundesverfassungsgericht, Art. 41 Abs. 2 GG.

11 Siehe nur Hahlen (Fn. 5), Rn. 3 zu § 49 mit zahlreichen Nachweisen in Fn. 8.

12 BVerfG NVwZ 2009, 1367 (mit zahlreichen Verweisen auf die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts).

13 Siehe dazu auch Hahlen (Fn. 5), Rn. 7 zu § 49.