Hintergrundpapier

Position des AK Wahlrecht von Mehr Demokratie e. V. zur

Reform der Wahlprüfung

Beschlossen auf der Sitzung des AK Wahlrecht am 27.06.2026

Autor: Björn Benken
E-Mail: info@wahlrechtsreform.de

AK Wahlrecht bei Mehr Demokratie e. V.
https://mehr-demokratie.de/mehr-demokratie/organisation/arbeitskreise/ak-wahlrecht

Inhalt

1. Forderung:
Für Wahlprüfungsverfahren sollten nicht Parlamente, sondern ausschließlich Gerichte zuständig sein

A) Entwicklung der Wahlprüfung in Deutschland und derzeitige Ausgestaltung
B) Alternativen zum derzeitigen Verfahren
C) Bietet die Einbeziehung des Parlaments einen besseren Rechtsschutz?
D) Entlastet die Einbeziehung des Parlaments die Gerichte?
E) Was ist zu tun?

2. Forderung:
Streitigkeiten über die Nicht-Zulassung von Wahlvorschlägen sollten rechtzeitig vor der Wahl gerichtlich entschieden werden können

A) Das Recht auf effektiven Rechtsschutz
B) Folgen der Rechtsschutzdefizite
C) Nichtzulassungsbeschwerden müssen vor der Wahl behandelt werden
D) Belastungen der Gerichtsbarkeit bei Vorverlegung des Rechtsschutzes
E) Was ist zu tun?

3. Forderung:
Die Möglichkeit, bei sehr knappen Wahlergebnissen Neuauszählungen zu veranlassen, sollte erleichtert werden

A) Wie groß müssen Zweifel sein, um eine Neuauszählung zu erreichen?
B) Was ist zu tun?

4. Forderung:
Teil-Wiederholungswahlen sollten nur innerhalb eines kurzen Zeitraums nach der Hauptwahl zulässig sein

Zusammenfassung

ANHANG: Vorschläge für Verfassungs- und Gesetzesänderungen

Hintergrundpapier zur Reform der Wahlprüfung

Fehler können passieren – auch bei einem so wichtigen Vorgang wie einer staatlichen Wahl. Doch nur wenn sichergestellt ist, dass Wahlfehler bestmöglich aufgedeckt und ab einem relevanten Ausmaß schnellstmöglich geheilt werden, können Bürgerinnen und Bürger das nötige Vertrauen in die repräsentative Demokratie entwickeln. Im Folgenden werden Vorschläge diskutiert, wie das Instrument der Wahlprüfung diesem Ziel künftig besser gerecht werden könnte.[1]

1. Forderung:
Für Wahlprüfungsverfahren sollten nicht Parlamente, sondern ausschließlich Gerichte zuständig sein

A) Entwicklung der Wahlprüfung in Deutschland und derzeitige Ausgestaltung

Dass bei Bundestagswahlen und bei den meisten Landtagswahlen in Deutschland die Aufgabe der Wahlprüfung erstinstanzlich bei den Parlamenten angesiedelt ist, hat vor allem historische Gründe. Im Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts gab es ein ausgeprägtes Misstrauen der Parlamente gegenüber den von den Monarchen eingesetzten Richtern. So kannte die Verfassung von 1871 nur die Selbstprüfung durch das Parlament. In der Weimarer Verfassung entschied man sich für eine Kombination aus parlamentarischer und richterlicher Wahlprüfung, indem ein Wahlprüfungsgericht eingerichtet wurde, welches aus zwei Richtern des Reichsverwaltungsgerichts und drei vom Reichstag gewählten Abgeordneten bestand. Auf dem Weg zum Grundgesetz wurde die Idee eines unabhängigen Wahlprüfungsgerichts ebenfalls diskutiert, aber letztlich verworfen. Die Stellung des Bundestags sollte bewusst gestärkt werden, indem zunächst er selbst die Wahlprüfung durchführte. Laut dem Herrenchiemseer Entwurf sollten Beschwerden gegen Entscheidungen des Bundestags an das Bundesverfassungsgericht oder (sofern es nicht um die Anfechtung der Wahl als Ganzes ging) an ein besonderes Wahlprüfungsgericht gerichtet werden.[2]

---

[1] Dieses Positionspapier wurde am 27. Juni 2026 vom Arbeitskreis Wahlrecht von Mehr Demokratie e.V. verabschiedet. An der Ausarbeitung des Textes waren neben Björn Benken auch Wilko Zicht, Sebastian Roßner, Helmut Schallock, Matthias Cantow, Judith Schulz, Daniel Lübbert und weitere Mitglieder des AK Wahlrecht beteiligt.

[2] Vgl. den Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, S. 86. Wörtlich heißt es in dem Dokument: „Die Wahlprüfung ist zwar in der Mehrzahl der Fälle, namentlich bei der Mehrheitswahl, eine Sache von untergeordneter Bedeutung. Daher ist zur Entlastung des Verfassungsgerichts die gesetzliche Zuweisung an ein Wahlprüfungsgericht vorgesehen. Mindestens der wichtigste Fall aber, der der Anfechtung einer Wahl im ganzen, soll dem Verfassungsgericht vorbehal-

Schließlich wurde die Materie in Art. 41 Grundgesetz (GG) wie folgt geregelt:
(1) Die Wahlprüfung ist Sache des Bundestages. […]
(2) Gegen die Entscheidung des Bundestages ist die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht zulässig.
(3) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

In der Praxis hat es sich eingebürgert, dass die Wahlprüfungsorgane in einem ersten Schritt prüfen, ob etwaige Wahlfehler aufgetreten sind. Wenn Wahlfehler festgestellt werden, wird in einem zweiten Schritt untersucht, ob sich diese auch auf die Zusammensetzung des Parlaments auswirken. Entfaltet ein Wahlfehler keine Mandatsrelevanz und wird die Wahl somit nicht für ungültig erklärt, hat der Bundestag dennoch ggf. eine Verletzung der subjektiven Rechte der Einspruchsführer festzustellen (§ 1 Abs. 2 Satz 2 Wahlprüfungsgesetz). Über die bloße Feststellung hinaus hat dies keine unmittelbaren praktische Auswirkungen, denn: „Die Verfolgung subjektiver Rechte Einzelner muss im Wahlprüfungsverfahren zurücktreten gegenüber der Notwendigkeit, die Stimmen einer Vielzahl von Bürgern zu einer einheitlichen, wirksamen Wahlentscheidung zusammenzufassen“.[3] Selbst im Fall einer Mandatsrelevanz wird die Wahl nicht zwingend wiederholt; vielmehr nimmt das Bundesverfassungsgericht im letzten Schritt eine Abwägung zwischen den Rechten der Einspruchsführer und dem Bestandsschutzinteresse des Parlaments vor, wobei es ersteres dem letzteren unterordnen kann (vgl. dazu untenstehenden Abschnitt 2.C).

B) Alternativen zum derzeitigen Verfahren

In den Bundesländern Hessen und Bremen (und früher auch in Rheinland-Pfalz und Berlin) wurde insofern eine andere Variante eines Wahlprüfungsverfahrens implementiert, als dass der erstinstanzliche Prüfschritt jeweils einem eigens eingerichteten Wahlprüfungsgericht übertragen wurde. Das Wahlprüfungsgericht in Hessen setzt sich gemäß Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung aus den beiden höchsten Richtern des Landes (also dem Präsidenten des Oberlandesgerichts und dem Präsidenten des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs) sowie drei Abgeordneten des Landtags zusammen. In Bremen besteht das Wahlprüfungsgericht gemäß § 37 BremWahlG aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts sowie fünf Mitgliedern der Bürgerschaft. Damit sind die Wahl-

---

ten bleiben.“ Fraglich ist allerdings, wie sicher sich diese beiden Szenarien zuverlässig voneinander trennen lassen.

[3] BVerfG, Beschluss vom 11.10.1972 - 2 BvR 912/71 = openJur 2011, 118210, Rn. 58.

prüfungsgerichte – anders als ihr Name vermuten lässt – keine Gerichte, sondern vielmehr als gemischte Gremien einzustufen.[4] Gegen ablehnende Entscheidungen der Wahlprüfungsgerichte kann in beiden Bundesländern Beschwerde vor dem jeweiligen Staatsgerichtshof erhoben werden.

Einen Sonderweg hat das Bundesland Berlin gewählt. Hier sind seit der Abschaffung des Berliner Wahlprüfungsgerichts im Jahr 1995 keine Abgeordneten – egal in welcher Form – mit der Wahlprüfung betraut, sondern jeder Wahleinspruch geht direkt an den Verfassungsgerichtshof und wird dort erstinstanzlich als auch zugleich letztinstanzlich entschieden. Schon seit einiger Zeit (und nochmals verstärkt seit der Berliner Pannenwahl 2021, als man das Agieren der unterschiedlichen Wahlprüfungsorgane parallel verfolgen konnte) wird in der Rechtsliteratur und Politik darüber diskutiert, ob das Berliner Modell nicht auch auf Bundesebene eingeführt werden sollte. Die Befürworter dieser Idee verweisen darauf, dass das derzeitige Verfahren unnötig politisiert sei und vor allem viel zu lange dauern würde, was zu einer Entwertung der Wahleinsprüche führen würde.[5] Dahingegen argumentieren die Verteidiger des Status quo mit der rechtsstaatlichen Bedeutung einer weiteren Kontroll-Instanz und einer Entlastung der Gerichte.[6] In den beiden folgenden Abschnitten soll dargelegt werden, warum diese Argumente für die Beibehaltung des zweistufigen Verfahrens in seiner bisherigen Form nicht wirklich stichhaltig sind.

C) Bietet die Einbeziehung des Parlaments einen besseren Rechtsschutz?

Insbesondere drei Gründe sprechen gegen die Annahme, dass sich mit dem geltenden zweistufigen Verfahren ein effektiverer Rechtsschutz erzielen ließe als ohne eine Beteiligung des Parlaments; vielmehr ist das Gegenteil zutreffend.

Erstens missachtet Art. 41 den alten, schon bei Aristoteles zu findenden Grundsatz, dass niemand Richter in seiner eigenen Sache sein solle („Nemo iudex in sua causa“). Es wird wohl kaum in Zweifel gezogen werden können, dass die Entscheidungen, die die Parlamentarier bei einer Wahlprüfung treffen müssen, tatsächlich Entscheidungen in eigener Sache sind. Denn die Abgeordneten sind bei der Erfüllung ihrer Aufgabe nicht frei von eigenen Interessen, weil sie wissen, dass un-

---

[4] Vgl. dazu auch das Urteil des Zweiten Senats des BVerfG vom 8. Februar 2001 - 2 BvF 1/00.
[5] Vgl. z.B. Martin Plum, „Berlin sollte Karlsruhe das Feld überlassen“, LTO vom 11.9.2025, https://lto.de/recht/meinung/m/wahlpruefung-bundestag-bverfg-einstufig-zweistufig-berlin-karlsruhe
[6] Vgl. z.B. Frank Bätge, „Warum sich die mehrstufige Wahlprüfung bewährt hat“, Verfassungsblog vom 27.10.2022, https://verfassungsblog.de/warum-sich-die-mehrstufige-wahlprufung-bewahrt-hat/

ter Umständen auch ihr Mandat gefährdet sein könnte, wenn sie einem Wahleinspruch stattgeben. Damit ist nach herkömmlichen juristischen Kriterien zumindest der Verdacht einer Befangenheit gegeben, was für den parlamentarischen Teil der Wahlprüfung zu einem Glaubwürdigkeits-Problem führt bzw. führen kann.

Zweitens kommt bei der Frage, wie effektiv der gewährte Rechtsschutz tatsächlich ist, dem Faktor Zeit eine entscheidende Bedeutung zu. Wenn beispielsweise eine positive gerichtliche Entscheidung zu einem Wahleinspruch erst nach Beendigung der Legislaturperiode ergeht, stellt das sicherlich eine Pervertierung des Rechtsschutzgedankens dar – und doch kommt dies in der Praxis vor. So wurde z.B. am 28. Juli 2017 die Landesliste der NPD vom Landeswahlausschuss Berlin nicht zur Bundestagswahl zugelassen und auch die Beschwerde vor dem Bundeswahlausschuss blieb ohne Erfolg. Am 23. März 2022 stellte das Bundesverfassungsgericht eine Verletzung subjektiver Rechte der Antragstellerin durch die Wahlausschüsse fest[7] – also knapp vier Jahre und acht Monate nach dem Vorfall und damit viele Monate nach Ablauf der Legislaturperiode. Eine Mandatsrelevanz des Wahlfehlers, die eine notwendige, aber nicht zwangsläufig auch hinreichende Voraussetzung für die Nichtigkeitserklärung einer Wahl und die Anordnung einer Neuwahl gewesen wäre, meinte das Gericht nicht erkennen zu können.[8]

Notwendigerweise ist der Zeitbedarf für ein zweistufiges Verfahren stets größer als für ein einstufiges Verfahren. Da die Bundestagswahl am 26. September 2021 zeitgleich mit der Berliner Abgeordnetenhauswahl stattfand und beide an irregulären Bedingungen litten, lässt sich leicht ein direkter Vergleich zwischen beiden Verfahrensarten ziehen: Während das Urteil des Berliner Verfassungsgerichtshofs, mit dem eine komplette Wiederholung der Abgeordnetenhauswahl angeordnet wurde, schon am 16. November 2022 erging, setzte der Wahlprüfungsausschuss des Bundestages mit Beschluss vom 10. November 2022 eine Teil-Wiederholung der Bundestagswahl fest. Diese Entscheidung wurde mittels einer Wahlprüfungsbeschwerde angegriffen, woraufhin das Bundesverfassungsgericht am 19. Dezember 2023 – also mehr als 13 Monate nach dem Berliner Gericht – sein abschließendes Urteil verkündete.

Wenn auf der ersten Stufe der Wahlprüfung ein Parlament tätig wird, muss sich dieses selbstredend zunächst einmal konstituieren. Doch auch ab diesem Zeit-

[7] BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 23. März 2022 - 2 BvC 22/19.
[8] Vgl. dazu auch Abschnitt 2.C mit Fußnote 37.

punkt kann es noch mehrere Monate dauern, bis tatsächlich ein Wahlprüfungsausschuss eingerichtet wird. So hat z.B. der 21. Deutsche Bundestag, der sich am 25. März 2025 konstituierte, die Mitglieder des Wahlprüfungsausschusses erst am 26. Juni 2025 gewählt. Derlei Verzögerungen lassen sich kaum mit dem Rechtsbehelf der Verfassungsbeschwerde angreifen, weil es die Verfassung selbst ist, die in Art. 41 dem Parlament einen weiten Ermessensspielraum bei der Organisation der Wahlprüfung zuweist. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung vom 13. August 2025 eine Hintertür geöffnet, um bei Bedarf aus dem eigentlich zweistufigen Verfahren ein de facto einstufiges Verfahren machen zu können. Es schließt nämlich „ausnahmsweise eine Wahlprüfungsbeschwerde auch ohne vorangehende Entscheidung des Deutschen Bundestages nicht aus, wenn dieser über den Wahleinspruch nicht in angemessener Frist entscheidet und dadurch die Gefahr besteht, dass das Wahlprüfungsbeschwerdeverfahren nicht mehr zeit- oder sachgerecht durchgeführt werden kann“.[9]

Die Gefahr, dass das parlamentarische Wahlprüfungsverfahren aus Eigeninteresse der beteiligten Parteien systematisch verschleppt wird, ist real. Wie man als Parlament ein Wahlprüfungsverfahren gar auf über zweieinhalb Jahre ausdehnen kann, hat der sächsische Landtag in der Causa Arvid Samtleben vorgeführt.[10] Als der Landtag am 21. Juni 2017 die Zurückweisung eines Wahleinspruches verkündete, der sich auf eine Entscheidung des Landeswahlausschusses im Vorfeld der sächsischen Landtagswahl vom 31. August 2014 bezog, waren bereits 70 Prozent der Legislaturperiode verstrichen. In der Folge widersprach der sächsische Verfassungsgerichtshof der Einschätzung des Landtags mit Beschluss vom 11. April 2018 und stellte einen mandatsrelevanten Wahlfehler fest, verzichtete aber unter Missachtung von § 1 Abs. 2 SächsWprG auf die Anordnung von Neuwahlen, weil er das Bestandsschutzinteresse des Landtages höher gewichtete als die Rechte des betroffenen Abgeordneten.[11] Die Wahlprüfung verkam endgültig zur Farce.

Das geschilderte Problem ließe sich abmildern, wenn konkrete gesetzliche Entscheidungsfristen eingeführt würden. Dass bei Bundestagswahlen bisher keine Frist bestimmt ist, bis wann das Parlament die Wahlprüfung beendet haben muss,

---

[9] BVerfG, Beschluss vom 13. August 2025 - 2 BvR 957/25, Rn. 10. Das wiederum führt geradewegs zu der Frage, wie sich eigentlich erkennen ließe, ob eine Frist noch angemessen oder schon unangemessen lang ist.

[10] Vgl. Melanie Amann, Steffen Winter, „Wie der Landtag die Wahltricksereien der AfD deckt“, SPIEGEL vom 31.1.2017, https://www.spiegel.de/spiegel/wie-der-saechsische-landtag-aus-eigennutz-die-wahltricksereien-der-afd-deckt-a-1132310.html

[11] SächsVerfGH, Urteil vom 11. April 2018, Verfahren 108-V-17.

widerspricht internationalen Standards und wurde unter anderem von der OSZE in dem Abschlussbericht ihrer Beobachtermission zur Bundestagswahl 2025 moniert.[12] Doch selbst bei einer gesetzlichen Fixierung müsste man dem Parlament wohl eine Frist für die Wahlprüfung von einigen Monaten ab Wahltag einräumen.[13] Damit wäre man jedoch weit entfernt von der Norm, die im Verhaltenskodex für Wahlangelegenheiten der Venedig-Kommission[14] von 2002 gefordert wird: „Die Fristen für die Einlegung und Entscheidung von Rechtsmitteln müssen kurz sein (jeweils drei bis fünf Tage in erster Instanz)“.[15] Es ist ausgeschlossen, dass ein Parlament eine derart kurze Frist jemals umsetzen könnte. Einem Gericht hingegen wäre dies – zumindest theoretisch bei Vorliegen einfach strukturierter Sachverhalte – möglich.

Drittens ist es der Bundestag selbst, der seine Kompetenz für bestimmte Wahlprüfungsverfahren regelmäßig verneint. Sofern nämlich nicht die ordnungsgemäße Anwendung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen bei der Durchführung der Wahl zu prüfen ist, sondern wenn im Wahlprüfungsverfahren die Verfassungskonformität der zugrundeliegenden gesetzlichen Vorschriften von den Einspruchsführern angezweifelt wird, verweist der Bundestag stets auf seine fehlende Verwerfungskompetenz und betont, nur ein Gericht könne die Normen des Bundeswahlgesetzes nachträglich aufheben bzw. für nichtig erklären. In der Folge werden die Antragsteller auf die Möglichkeit einer Wahlprüfungsbeschwerde vor dem Verfassungsgericht verwiesen. Oft wird dabei aber übersehen, dass den Parlamenten trotz fehlender Verwerfungskompetenz eine grundsätzliche Prüfkompetenz zusteht[16], die auch im Sinne einer Prüfpflicht interpretiert werden kann.[17] Würde der Wahlprüfungsausschuss zu dem Schluss kommen, dass eine gesetzliche Regelung verfassungswidrig ist, könnte er dies nach einer in der rechtswissenschaftlichen Literatur vertretenen Ansicht in seinem Beschluss

---

[12] Vgl. Office for Democratic Institutions and Human Rights, Bundesrepublik Deutschland, Vorgezogene Bundestagswahlen 23. Februar 2025, BDIMR Wahlbewertungsmission Abschlussbericht, 23. Juni 2025, S. 36 f., https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/3/f/596081.pdf

[13] Alternativ wäre auch eine Regelung wie In Nordrhein-Westfalen möglich, wo Einsprüche zur Landtagswahl als abgelehnt gelten, wenn der Landtag nicht innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach dem Wahltag entscheidet (§ 7 Abs. 2 WahlprG NRW).

[14] Die als Venedig-Kommission bekannte Europäische Kommission für Demokratie durch Recht ist eine Einrichtung des Europarates, die Staaten verfassungsrechtlich berät.

[15] Venice Commission: Code of Good Practice in Electoral Matters, 2002, Punkt 3.3 g, S. 16, https://venice.coe.int/images/SITE IMAGES/Publications/Code_conduite_PREMS 026115 GBR.pdf

[16] Vgl. Achterberg/Schulte in: von Mangoldt/ Klein/ Starck, "Kommentar zum Grundgesetz", Band II, Art. 41 Rn. 36 f..

[17] Vgl. Tristan Barczak, "BVerfGG Mitarbeiterkommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz", 2017, § 48 Rn. 28.

festhalten, auch wenn er den Wahleinspruch insgesamt zurückweist.[18] Nach einer anderen Rechtsauffassung[19] müsste der Bundestag, wenn er eine bestimmte Norm für verfassungswidrig hält, den Weg der abstrakten Normenkontrolle beschreiten und die Wahlprüfung anschließend unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Verfassungsgerichts fortsetzen, was das Verfahren weiter in die Länge ziehen würde. Diese möglichen Komplikationen ließen sich vermeiden, wenn schon in erster Instanz ein Gericht für die Wahlprüfung zuständig ist. So, wie der Wahlprüfungsausschuss des Bundestages normenangreifende Wahleinsprüche derzeit behandelt, ist dies ein völlig unproduktiver Zwischenschritt und ein weiterer Grund, die parlamentarische Erstinstanz im Wahlprüfungsverfahren abzuschaffen.

D) Entlastet die Einbeziehung des Parlaments die Gerichte?

Teilweise wird behauptet, dass kein Gericht personell in der Lage sein könne, eine mögliche Flut von tausend oder mehr Wahleinsprüchen zu bewältigen. Dabei ist es nicht allein die bloße Zahl an Einsprüchen, die eine Herausforderung darstellt, sondern oft mehr noch die eventuell erforderliche Aufklärung umfangreicher Sachverhalte oder die Entscheidung juristischer Grundsatzfragen.

Um abschätzen zu können, wie viele Wahleinsprüche pro Bundestagswahl üblicherweise eingereicht werden und auf welche Kategorien sich diese verteilen, hilft ein Blick in die Statistik: Mängel wie eine Nichteintragung in das Wählerverzeichnis, ein Nichtzugang von Briefwahlunterlagen oder sonstige Mängel bei der Durchführung der Wahl werden in aller Regel von einer lediglich zweistelligen Zahl an Wahleinsprüchen gerügt, das Thema einer unrichtigen Auszählung der Stimmen liegt gar nur einer einstelligen Zahl an Wahleinsprüchen zugrunde.[20] Auf dreistellige, in Ausnahmejahren sogar vierstellige Fallzahlen kommt lediglich die Rubrik „Allgemeine rechtliche und politische Vorbehalte“. Die Abarbeitung dieser (oftmals inhaltsgleichen) Einsprüche dürfte vor allem eine Fleißarbeit darstellen, für die die personellen Kapazitäten des dann zuständigen Gerichts entsprechend aufgestockt werden müssten. Konkret gibt es z.B. den Vorschlag, beim Bundesverfassungsgericht einen Dritten Senat einzurichten, der für Fragen des Parlaments-,

---

[18] Vgl. Barczak, a.a.O., § 48 Rn. 35.

[19] Eindringlich für dieses Prozedere argumentiert Rainer Lippold, "Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Wahlrechts durch den Wahlprüfungsausschuss", Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 1987, S. 933-936. In diesem Sinne auch Achterberg/ Schulte, a.a.O., Art. 41 Rn. 37.

[20] Vgl. Abschnitt 1.18 „Wahlprüfung“ des Datenhandbuchs zur Geschichte des Deutsches Bundestages, www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch/01/kapitel-01-475894

Wahl- und Parteienrechts und somit auch für Wahleinsprüche zuständig wäre.[21]

Es wäre jedoch günstiger, nicht das Bundesverfassungsgericht als Wahlprüfungsgericht zu wählen, sondern diese Aufgabe dem in Leipzig ansässigen Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) als erste Instanz zu übertragen – z.B. dem für Fragen des Wahl- und Parteienrechts zuständigen 6. Revisionssenat. Dies wäre nicht nur deshalb sinnvoll, weil auf der einen Seite das Bundesverfassungsgericht als notorisch überlastet gilt und auf der anderen Seite das Bundesverwaltungsgericht eine große praktische Erfahrung als erste Tatsacheninstanz in aufwendigen Verfahren mitbringt; es würde sich auch unter dem Aspekt anbieten, dass dann das Bundesverfassungsgericht weiterhin als Beschwerdeinstanz fungieren könnte und wieder ein zweistufiges Wahlprüfungsverfahren installiert wäre. Die Möglichkeit, ein Urteil von einer höheren Instanz überprüfen zu lassen, ist wichtiger Pfeiler eines rechtsstaatlichen Verfahrens, ermöglicht die Korrektur von Fehlentscheidungen, hat eine höhere Akzeptanz und sorgt besser für Rechtsfrieden auch auf der Verliererseite. Auf allen Stufen des Verfahrens sollte dabei das Gebot der kurzen Verfahrensdauer gelten. Es kann gehofft werden, dass es sich positiv auf die Bearbeitungszeiten der Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht auswirkt, dass bereits auf der ersten Stufe ein Gericht mit dem Einspruch befasst war. Und wenn das BVerwG einen Wahleinspruch als begründet ansieht (was nach den bisherigen Erfahrungen mit Wahlprüfungsverfahren extrem selten vorkommen dürfte), würde sicherlich der öffentliche Druck auf das Bundesverfassungsgericht ein Übriges tun, damit es zu einer baldigen Entscheidung kommt und die Ungewissheit, ob wirklich eine Neuwahl (bzw. eine Neuauszählung der Stimmen oder Neuberechnung der Sitzverteilung) stattfindet, schnellstmöglich beendet wird.

E) Zusammenfassung: Was ist zu tun?

Wenn die erstinstanzliche Beteiligung des Bundestages an der Wahlprüfung abgeschafft werden soll, muss Art. 41 GG mit der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates geändert werden. Sofern die Neuregelung darin bestehen soll, dass alle Wahleinsprüche direkt an das Bundesverwaltungsgericht zu richten sind (oder ggf. alternativ an ein anders definiertes Wahlprüfungsgericht, welches z.B. hälftig mit Richtern vom Bundesgerichtshof und vom Bundesverwaltungsgericht besetzt

[21] Vgl. Halina Wawzyniak, “Die materiellen Kriterien für Wiederholungswahlen muss das Grundgesetz regeln”, Verfassungsblog vom 29.10.2022, https://verfassungsblog.de/die-materiellen-kriterien-fur-wiederholungswahlen-muss-das-grundgesetz-regeln/

wäre), müsste die personelle Ausstattung des betreffenden Gerichts an seine erweiterten Aufgaben angepasst werden. Das Bundesverfassungsgericht sollte weiterhin Beschwerdeinstanz bleiben. Ein gesetzlicher Zeitrahmen für die Behandlung von Wahleinsprüchen wäre wünschenswert.

Im Anhang dieses Papiers werden konkrete Vorschläge unterbreitet, wie diese Forderungen in Gesetzesform gegossen werden könnten.

2. Forderung:
Streitigkeiten über die Nicht-Zulassung von Wahlvorschlägen sollten rechtzeitig vor der Wahl gerichtlich entschieden werden können

A) Das Recht auf effektiven Rechtsschutz

Wenn Parteien oder Wahlkreiskandidaten nicht zur Bundestagswahl zugelassen werden, können sie dies nach aktueller Rechtslage nur anfechten mit den in § 49 Bundeswahlgesetz (BWahlG) und in der Bundeswahlordnung (BWO) vorgesehenen besonderen Rechtsbehelfen – nämlich durch Beschwerden vor dem jeweils übergeordneten Wahlausschuss – sowie nachträglich mittels des von Art. 41 GG vorgesehenen Wahlprüfungsverfahren.

Wie nachfolgend gezeigt werden soll, stehen diese Regelungen in Konflikt zu international anerkannten Rechtsprinzipien. Nach Artikel 8 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte hat jeder einen Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei den zuständigen Gerichten gegen Handlungen, durch die seine ihm nach der Verfassung oder nach dem Gesetz zustehenden Grundrechte verletzt werden. Auch Art. 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantiert das Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer innerstaatlichen Instanz. Nicht zuletzt wird auch durch Art. 19 Abs. 4 GG denjenigen, die durch die öffentliche Gewalt in ihren Rechten verletzt werden, die Möglichkeit der Beschreitung des Rechtswegs zugesichert.

Die Rechtsweggarantie wiederum gilt als eine der Kernaussagen des Rechtsstaatsprinzips nach Art. 20 Abs. 3 GG, wonach die Ausübung aller staatlichen Gewalt umfassend an das Recht gebunden sein muss. Doch nach allgemein herrschender Meinung wird die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 durch die Wahlprüfungsregelung in Art. 41 GG als lex specialis verdrängt. Wenn also in der Praxis Wahlfehler teilweise erst kurz vor Ende der Legislaturperiode oder in manchen Fällen

gar erst nach deren Ablauf gerichtlich festgestellt werden, lassen sich die Rechte, die den Rechtssubjekten eigentlich garantiert werden, de facto nicht mehr durchsetzen, so dass die Rechtsweggarantie damit ausgehöhlt ist.

Neben Wahlfehlern, die erst am Wahltag entstehen und über die dank einer Verschlankung des Wahlprüfungsverfahren (vgl. Abschnitt 1 dieses Papiers) künftig deutlich schneller als bisher entschieden werden könnte, gibt es auch solche Wahlfehler, die bereits viele Wochen vor dem Wahltag auftreten und die einer rechtlichen Entscheidung noch vor Wahlbeginn durchaus zugänglich wären. In diesen Fällen ist die Verletzung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz besonders eklatant, weil leicht vermeidbar. Auch stehen die Entscheidungen der Wahlausschüsse aus der Natur der Sache heraus oftmals auf wackligen Füßen: Zum einen, weil diese Gremien mehrheitlich durch Vertreter der Parlamentsparteien besetzt sind, was zu Interessenskonflikten führen kann; zum anderen deshalb, weil sich die Wahlausschüsse einer rechtlich wie tatsächlich anspruchsvollen Aufgabe gegenübersehen.[22] Das Verfahren ist gesetzlich kaum normiert und lässt deshalb (zu) viel Raum für inhaltliche Wertungen und Ermessensentscheidungen. Die „freie Beweiswürdigung“[23], die den Wahlausschüssen zugestanden wird, lässt „in der Praxis … durchaus Zweifel an einem fairen Verfahren aufkommen, wenn etwa Tatsachen nur unvollständig ermittelt, erhobene Tatsachen bei der Entscheidung nicht berücksichtigt, präsente Zeugen nicht gehört, vorgebrachte Einwände nicht geprüft werden“.[24]

Im Verhaltenskodex für Wahlangelegenheiten der Venedig-Kommission von 2002 wird in Punkt 3.3 g gefordert: „Die Fristen für die Einlegung und Entscheidung von Rechtsmitteln müssen kurz sein (jeweils drei bis fünf Tage in erster Instanz)“.[25] Bei einem speziellen Klagegegenstand wurde diese Forderung mittlerweile sogar umgesetzt: nämlich bei der Entscheidung, ob politische Vereinigungen, die ihre Wahlteilnahme erklärt haben, auch tatsächlich Partei im Sinne des § 2 Parteiengesetz sind. Die Feststellung der Partei-Eigenschaft ist Voraussetzung für die Zulassung von Parteien und wird vom Bundeswahlausschuss ca. drei Wochen vor dem Termin der Zulassungsentscheidung getroffen. Lange Zeit konnte auch diese Feststellung erst nach dem Wahltag im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens gerichtlich überprüft werden. Doch offenbar aufgrund einer Kritik seitens der OSZE-

[22] Vgl. Martin Morlok/ Alexandra Bäcker, „Zugang verweigert: Fehler und fehlender Rechtsschutz im Wahlzulassungsverfahren“, NVwZ 2011, S. 1155 f..
[23] Vgl. Wolfgang Schreiber et al., Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 11. Aufl., § 18 Rn. 32.
[24] Vgl. Morlok/Bäcker, a.a.O., S. 1156.
[25] Quelle: siehe Fußnote 15.

Wahlbeobachtungsmission nach der Bundestagswahl 2009[26] wurde eine zeitnahe Beschwerdemöglichkeit vor dem Bundesverfassungsgericht geschaffen durch Einfügung eines neuen § 18 Abs. 4a in das Bundeswahlgesetz. Nach allgemeiner Ansicht verbesserte diese Regelung den effektiven Rechtsschutz erheblich (selbst in den Augen von Autoren, die ansonsten für die Beibehaltung des geltenden zweistufigen Wahlprüfungsverfahrens plädieren[27]). Dabei ist auch in Kauf zu nehmen, dass ein späterer Einspruch im nachgelagerten Wahlprüfungsverfahren gegen die Nichtanerkennung als Partei nun nicht mehr statthaft ist (und zwar auch dann nicht, wenn die betroffene Partei vor der Wahl gar keine entsprechende Beschwerde eingereicht hatte[28]).

Auch wenn also der Spezialfall der Nichtanerkennung der Partei-Eigenschaft mittlerweile *vor* Beginn der Wahlhandlungen rechtlich angegriffen werden kann, so ist dies bei allen anderen Entscheidungen der Wahlausschüsse, die im Zusammenhang mit der Wahlzulassung stehen, weiterhin nicht möglich. Wenn beispielsweise Landeslisten zurückgewiesen werden, weil die Vertretungsvollmacht der unterzeichnenden Vorstandsmitglieder angezweifelt wird oder weil der rechtzeitige Eingang der erforderlichen Zahl an Unterstützungsunterschriften bestritten wird, ist zu diesem Zeitpunkt weder ein Rechtsbehelf vor einem Verfassungsgericht gegeben noch können Verwaltungsgerichte angerufen werden, weil laut § 40 Abs. 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg nur in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben ist und nur soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. Der einflussreiche BWahlG-Kommentar von Schreiber et al. erkennt zwar das Problem, verweist aber auf vermeintliche Sachzwänge: „Die Reduzierung der Anfechtungsmöglichkeiten mag unbefriedigend erscheinen, weil […] vor Abschluss der Wahl kein gerichtlicher Rechtsschutz gegeben ist. Diesen Gesichtspunkten steht aber die überragende Bedeutung der fristgerecht zu wiederholenden BT-Wahlen entgegen. […] Die im Wahlverfahren erforderlichen kurzen, ineinander greifenden, auf den Wahltag ausgerichteten und daher nicht verlängerbaren Fristen sowie die Fülle der Einzelentscheidungen der über 300 Wahlausschüsse (KWA, LWA und BWA) und der nach Tausenden zählenden Wahlbehörden bedingen im Interesse eines reibungslosen Ablaufs der Parlamentswahl eine Be-

[26] Vgl. OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, „Bericht zur Wahl des Deutschen Bundestages am 27. September 2009", S. 14, 23 f., https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/e/7/40879.pdf

[27] Vgl. Frank Bätge, „Warum sich die mehrstufige Wahlprüfung bewährt hat", Verfassungsblog vom 27.10.2022, https://verfassungsblog.de/warum-sich-die-mehrstufige-wahlprufung-bewahrt-hat/

[28] So zumindest sieht dies ein Teil der Rechtsliteratur; vgl. Wolfgang Schreiber et al., Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 11. Aufl., § 49 Rn. 7 mit weiteren Verweisen.

grenzung der Rechtskontrolle während des eigentlichen Wahlverfahrens“.[29]

B) Folgen der Rechtsschutzdefizite

Wie unbefriedigend die derzeitige Rechtslage ist, kann anhand eines Vorfalls vom Januar 2025 illustriert werden. Der Landeswahlausschuss in Baden-Württemberg hatte im Zuge der vorgezogenen Bundestagswahl über die Zulassung der Landesliste der Gerechtigkeitspartei Team Todenhöfer zu entscheiden. Obwohl die Partei 2.001 Unterstützungsunterschriften vorlegen konnte, auf denen die Gemeindebehörden die Wahlberechtigung der Unterzeichnenden bestätigt hatten[30], wurde ihr die Wahlteilnahme versagt, weil zwei Unterschriften nach Einschätzung des Wahlausschusses nicht persönlich, sondern in Vertretung geleistet worden seien und weil bei zwei weiteren Unterschriften laut Wahlausschuss Zweifel an deren Echtheit bestünden. Der Partei wurde eine Akteneinsicht verweigert, so dass sie nicht in Erfahrung bringen konnte, um welche strittigen Unterschriften es sich handelte. Zumindest in einem Fall stellte sich heraus, dass die in Stellvertretung erbrachte Unterschrift von der gesetzlichen Betreuung eines Schwerstbehinderten stammte, der aus körperlichen Gründen zu einer eigenhändigen Unterzeichnung nicht in der Lage war. Dieser Umstand wurde vom Bundeswahlausschuss als Beschwerdeinstanz nicht gewürdigt (abgesehen von einer kritischen Anmerkung des Beisitzers Risse)[31] und auch der Wahlprüfungsausschuss des Bundestags nahm an der Entscheidung des Wahlausschusses keinen Anstoß.

Der Bundestag verteidigte die Entscheidungen der Wahlausschüsse auch hinsichtlich der anderen nachträglich annullierten Unterschriften: „Bei zwei weiteren Unterschriften durfte der Landeswahlausschuss begründete Zweifel an deren Echtheit haben und damit von Fälschungen ausgehen, da diese von den Unterschriften auf den Ausweisdokumenten beziehungsweise den im Melderegister hinterlegten erheblich abwichen. Es ist gesetzlich in dem Zulassungsverfahren nach § 28 Absatz 1 Satz 2 BWG nicht vorgesehen, Sachverständige oder Gutachter zur Unterschriftenanalyse hinzuzuziehen. Vielmehr hat der Landeswahlausschuss

---

[29] Wolfgang Schreiber et al., Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 11. Aufl., § 49 Rn. 4. Bezüglich der Fristenproblematik sei auf den in Tab. 2 in diesem Papier vorgestellten Lösungsvorschlag hingewiesen.

[30] Hinzu kamen weitere 12 Unterstützungsunterschriften, deren Bearbeitung auf dem Wahlamt der Stadt Erbach laut Ansicht der Partei schuldhaft verzögert worden sei, so dass sie nicht mehr fristgerecht eingereicht werden konnten; vgl. die Aufzeichnung der Verhandlung vor dem Bundeswahlausschuss (hier ab Min. 25:22): https://youtube.com/watch?v=laTi1EBsKeQ#t=1030s

[31] Vgl. die Aufzeichnung der Verhandlung vor dem Bundeswahlausschuss ab Min. 17:10 (URL siehe Fußnote 30).

eine umfassende Prüfungskompetenz hinsichtlich sämtlicher formeller und materieller Anforderungen aus dem Bundeswahlgesetz und der Bundeswahlordnung. Eine ergänzende Sachverhaltsaufklärung durch separate Ladung von Zeugen oder Beiziehung weiterer Unterlagen scheidet aufgrund des kurzen zeitlichen Rahmens des Verfahrens aus."[32] Doch wenn es einerseits die vom Bundestag zugebilligte „umfassende Prüfungskompetenz" der Wahlausschüsse geben soll, andererseits aber keine Pflicht zur Aufklärung des jeweiligen Sachverhalts bestünde (die sich im genannten Fall schon dadurch hätte erfüllen lassen, wenn die betreffenden Unterzeichner kontaktiert und gefragt worden wären, ob sie damals tatsächlich eine Unterstützungsunterschrift hatten leisten wollen), dann liefe das auf eine „umfassende Anzweiflungskompetenz" gegenüber dem Vorbringen der Einspruchsführer hinaus. Wenn Wahlausschüsse sich nicht um eine Sachverhaltsaufklärung bemühen müssten, erfolgten Eingriffe in Grundrechte teilweise anhand bloßer Indizien und spekulativer Auslegungen, was eine bedenkliche Aushöhlung rechtsstaatlicher Prinzipien darstellte.

Um einen Ausweg aus der unbefriedigenden Rechtslage zu finden, hat sich der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen 2019 in einer spektakulären Entscheidung für zuständig gehalten, einen dem Wahlakt vorgelagerten Rechtsschutz zu gewähren und in Bezug auf die Zulassung von 12 Listenkandidaten der AfD eine Verfassungsbeschwerde zu behandeln und anzunehmen. Das Gericht sah dies als von Verfassungs wegen geboten an „vor dem Hintergrund der die effektive Geltendmachung subjektiven Rechte gewährleistenden Art. 38 Satz 1, 78 Abs. 3 Satz 1 der Sächsischen Verfassung […], wenn und soweit eine Entscheidung eines Wahlorgans auf einem besonders qualifizierten Rechtsverstoß beruht und voraussichtlich einen Wahlfehler von außerordentlichem Gewicht begründete, der erst nach der Wahl beseitigt werden könne und möglicherweise zu landesweiten Nachwahlen führte".[33] Dieses Vorgehen wurde allgemein als pragmatisch angesehen[34] und erfuhr in Fachkreisen allenfalls dezente Kritik.[35] Doch ist nicht einzusehen, dass ein solcher Weg nur bei „besonders qualifizierten" Fehlentscheidungen von Wahl-

---

[32] Deutscher Bundestag, Drucksache 21/3300, Beschlussempfehlung zum Wahleinspruch mit dem Az. WP 337/25 (Anlage 6, S. 15), https://dserver.bundestag.de/btd/21/033/2103300.pdf

[33] Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 16. August 2019, Vf. 76-IV-19 (HS) und Vf. 81-IV-19 (HS), Abschnitt B.I.4, https://www.justiz.sachsen.de/esaver/internet/2019_081_IV/2019_081_IV.pdf. Dem vorausgegangen war ein Verfahren über Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung vom 25. Juli 2019, https://www.justiz.sachsen.de/esaver/internet/2019_081_IV/2019_081_IV_VE_1.pdf.

[34] Vgl. Sebastian Roßner, „Rechtsschutz muss rechtzeitig sein" LTO vom 31.7.2019, https://lto.de/recht/hintergruende/h/kandidaten-landtagswahl-wahlzulassung-urteil-rechtschutz-reform

[35] Vgl. Heinrich Lang, „Braucht ein ‚kranker' Wahlrechtsschutz neue Therapien?", Verfassungsblog vom 14.8.2019, https://verfassungsblog.de/braucht-ein-kranker-wahlrechtsschutz-neue-therapien/

ausschüssen gangbar sein sollte, zumal die Grenze hier schwer zu ziehen sein dürfte.[36] Zudem ist zu erwarten, dass dann vor allem Entscheidungen der Wahlausschüsse gegenüber den im Parlament vertretenen Parteien auf den Prüfstand gestellt würden, weil die Benachteiligung kleiner Parteien für weniger Unruhe in der Bevölkerung sorgen würde und ihre zu Unrecht verhinderte Wahlteilnahme dem Bestandsschutzinteresse des gewählten Parlaments leichter untergeordnet werden könnte.

C) Nichtzulassungsbeschwerden müssen vor der Wahl behandelt werden

Wenn Entscheidungen der Wahlausschüsse noch vor Beginn der Wahlhandlungen von einem Gericht überprüfbar wären, würde es dabei einzig und allein um die Frage der Rechtmäßigkeit gehen. Hätten die Wahlausschüsse nicht rechtmäßig gehandelt, müssten ihre Entscheidungen umgehend revidiert werden. Wenn hingegen der gleiche Sachverhalt erst in einem nachgelagerten Wahlprüfungsverfahren untersucht werden könnte, würde der Rechtmäßigkeits-Aspekt von zusätzlichen Aspekten überlagert und die Chance, als politische Partei oder als einzelner Beschwerdeführer seine Rechte am Ende auch tatsächlich durchsetzen zu können, würde sich drastisch verringern – wohlgemerkt bei identischem Ursprungs-Sachverhalt. Denn nach der Wahl kann ein Wahlfehler allenfalls dann geheilt werden, wenn ihm eine Mandatsrelevanz zukommt. Damit sind die Erfolgsaussichten eines Einspruchs stark von den Zufälligkeiten des Wahlausgangs abhängig. Die zu Unrecht erfolgte Nichtzulassung von Wahlvorschlägen dürfte allerdings *regelmäßig* einen potentiell mandatsrelevanten Wahlfehler darstellen, weil schließlich niemand wissen kann, welches Wahlergebnis die abgewiesenen Parteien bzw. Wahlkreisbewerber eingefahren hätten, wenn sie angetreten wären, oder wie sich die Stimmen der Anhänger der nicht zugelassenen Partei bzw. des nicht zugelassenen Bewerbers am Ende auf die anderen Parteien bzw. Bewerber und auf das Nichtwähler-Lager aufgeteilt haben.[37]

---

[36] Vgl. Johanna Werpers, „Wahlprüfung vor der Wahl - Zur Durchsetzung wahlbezogener Rechte politischer Parteien“, Tübingen 2023, S. 146 f..

[37] Das hinderte das Bundesverfassungsgericht in der oben erwähnten Entscheidung zur Wahlprüfungsbeschwerde der NPD aber nicht, anzuzweifeln, dass ein großer Teil der verhinderten NPD-Wähler stattdessen die AfD gewählt haben könnte (Beschluss 2 BvC 22/19 vom 23. März 2022, Rn. 32 ff.). Die angezweifelte Aussage wurde allerdings schon durch zahlreiche politikwissenschaftliche Studien untermauert (vgl. Christoph Richter/Lukas Bösch, „Demokratieferne Räume? Wahlkreisanalyse zur Bundestagswahl 2017“, https://amadeu-antonio-stiftung.de/w/files/pdfs/studie_afd_wahlkreisanalyse_btw17.pdf). Damit eine Mandatsrelevanz angenommen werden kann, hätten die Beschwerdeführer das Gericht lediglich davon überzeugen müssen, dass die behauptete Wählerwanderung von der NPD zur AfD eine „nicht ganz fernliegende Möglichkeit“ darstellt.

Aber wie schon angedeutet führt selbst eine nachgewiesene Mandatsrelevanz in aller Regel nicht dazu, dass ein Wahlfehler nachträglich durch die Anordnung einer Neuwahl geheilt wird. Denn gegen die Durchsetzung subjektiver Rechte werden gemeinhin diverse Verfassungsgüter ins Feld geführt wie z.B. der Vertrauensschutz in die durchgeführte Wahl, der Rechtsfrieden und die kontinuierliche Arbeitsfähigkeit des Parlaments. In aller Regel fällt die Abwägung dabei zugunsten des Bestandsschutzes der gewählten Volksvertretung aus. Die Ungültigerklärung einer gesamten Wahl setzt nach herrschender Rechtsprechung einen erheblichen Wahlfehler von solchem Gewicht voraus, dass ein Fortbestand der in dieser Weise gewählten Volksvertretung „unerträglich“ erschiene.[38] Damit sind nachgelagerte Wahlprüfungsverfahren oft genug zahnlose Tiger. Sie können zwar Rechtsverstöße aufdecken; doch weder gibt es konkrete Konsequenzen für die Verursacher noch erhalten die Geschädigten irgendeine Art von Wiedergutmachung. Selbst der bescheidene Anspruch, „den Betroffenen eine gewisse Genugtuung zu vermitteln“[39], wird aufgrund der Verfahrensmängel meist verfehlt. Deshalb gilt: Nur wenn die Einlegung von Rechtsmitteln eine noch rechtzeitige Korrektur der angegriffenen Entscheidungen ermöglicht, handelt es sich um einen *effektiven* Rechtsschutz und nur dann wäre den Vorgaben der Verfassung Genüge getan.[40]

D) Belastungen der Gerichtsbarkeit bei Vorverlegung des Rechtsschutzes

Anlässlich der Wahl zum 21. Deutschen Bundestag am 23. Februar 2025 sind insgesamt 1.040 Einsprüche eingegangen.[41] Für jedes Gericht, das eine derart hohe Zahl an Anfechtungen in kurzer Zeit bearbeiten müsste, würde das eine große Mehrbelastung bedeuten. Doch diese Aussage relativiert sich ein wenig dadurch, dass der zitierte Wert des Jahres 2025 nicht repräsentativ ist; der arithmetische Mittelwert aller zwischen 1990 und 2017 eingegangen Einsprüche lag vielmehr bei „nur“ 377 Wahleinsprüchen. Zudem bezieht sich nur ein kleiner Teil der Einsprüche auf (behauptete) Wahlfehler, die schon vor Beginn der Wahlhandlungen eingetreten sind. In der Rubrik „Nichtzulassung von Parteien bzw. Wählergruppen oder Einzelbewerbern zur Wahl“ gab es laut Statistik nur durchschnittlich 18 Wahleinsprüche pro Wahl – ihre Zahl schwankt zwischen 4 (nach der Wahl 2013) und

---

[38] Vgl. BVerfG, Urteil vom 08.02.2001 - 2 BvF 1/00 = openJur 2011, 118888, Rn. 115, oder BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2008 - 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07 - Rn. 135.

[39] Schreiber et al., a.a.O., § 49 Rn. 14.

[40] Vgl. Werpers, a.a.O., S. 174 ff..

[41] Quelle: https://www.bundestag.de/ausschuesse/wahlpruefungsausschuss/bundestagswahl-2025-1095358

53 (nach der Wahl 2017).[42]

Der Bundeswahlausschuss hat gemäß § 28 Abs. 2 BWahlG drei Tage Zeit, um über Beschwerden gegen die Nichtzulassung durch Landeswahlausschüsse zu entscheiden. In dem Fristenkalender für Bundestagswahlen ist dieser Schritt, der bis zum 52. Tag vor der Wahl durchzuführen ist, somit wie folgt eingebunden:

Tab. 1: Fristen nach dem Bundeswahlgesetz (Status quo)

Fristende	Gegenstand
79. Tag vor der Wahl	Sitzung des **Bundeswahlausschusses** z. Feststellung d. Parteieigenschaft
75. Tag vor der Wahl	Einlegung von Beschwerden gegen die Nichtanerkennung als Partei
69. Tag vor der Wahl	Einreichung von Wahlvorschlägen
59. Tag vor der Wahl	Entscheidung des **Bundesverfassungsgerichts** über o.g. Beschwerden
58. Tag vor der Wahl	Letzte Möglichkeit der Mängelbeseitigung
58. Tag vor der Wahl	Sitzung der **Landeswahlausschüsse** zur Zulassung der Wahlvorschläge
55. Tag vor der Wahl	Einlegung von Beschwerden gegen die Nichtzulassung
52. Tag vor der Wahl	Entscheidung des **Bundeswahlausschusses** über diese Beschwerden
48. Tag vor der Wahl	Bekanntmachung der endgültig zugelassenen Parteien

Wenn Beschwerden über die Nichtzulassung von Wahlvorschlägen künftig dem Bundesverfassungsgericht oder dem Bundesverwaltungsgericht übertragen werden, könnte man überlegen, ob man die bisherige 3-Tages-Frist um eine weitere Woche verlängert, um dem Gericht ausreichend Zeit für die Bearbeitung der Beschwerden zu geben. Mit „verlängert“ ist in diesem Fall gemeint, dass jedes Fristende, das mehr als 52 Tage vor dem Wahltermin liegt, um genau sieben Tage vorverlegt wird. Tab. 2 zeigt, wie der Fristenkalender für die Bundestagswahlen dann aussehen würde.

Tab. 2: Mögliche Verschiebung von Fristen bei gerichtlicher Zulassungs-Prüfung

Fristende	Gegenstand
86. Tag vor der Wahl	Sitzung des **Bundeswahlausschusses** z. Feststellung d. Parteieigenschaft
82. Tag vor der Wahl	Einlegung von Beschwerden gegen die Nichtanerkennung als Partei
76. Tag vor der Wahl	Einreichung von Wahlvorschlägen
66. Tag vor der Wahl	Entscheidung des **Bundesverfassungsgerichts** über o.g. Beschwerden
65. Tag vor der Wahl	Letzte Möglichkeit der Mängelbeseitigung
65. Tag vor der Wahl	Sitzung der **Landeswahlausschüsse** zur Zulassung der Wahlvorschläge
62. Tag vor der Wahl	Einlegung von Beschwerden gegen die Nichtzulassung
52. Tag vor der Wahl	Entscheidung des **Bundesverfassungsgerichts** über diese Beschwerden
48. Tag vor der Wahl	Bekanntmachung der endgültig zugelassenen Parteien

[42] Vgl. Abschnitt 1.18 „Wahlprüfung“ des Datenhandbuchs zur Geschichte des Deutsches Bundestages, www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch/01/kapitel-01-475894

Durch die Verschiebungen würde sich auch die Frist für das Sammeln von Unterstützungsunterschriften für die in § 18 Abs. 2 BWahlG genannten Parteien um eine Woche verkürzen, was durch die Vorverlegung des frühestmöglichen Zeitpunkts für die Aufstellung der Wahlkreisbewerber und Landeslisten (§ 21 Abs. 5 und § 27 Abs. 5 BWahlG) kompensiert werden könnte. Ferner müsste sichergestellt werden, dass im Fall einer vorgezogenen Neuwahl – die ja gemäß Art. 39 Abs. 1 Satz 4 GG innerhalb von sechzig Tagen stattzufinden hat – das Bundesinnenministerium auch weiterhin in der Lage wäre, die Fristen für die Wahldurchführung so zu verkürzen, dass die Wahlbehörden nicht vor unzumutbare Schwierigkeiten gestellt würden; notfalls wäre die im Grundgesetz genannte Frist an die neue Situation anzupassen.

E) Was ist zu tun?

Um etwaige Fehler bei der Zulassung von Wahlvorschlägen rechtzeitig vor der Wahl aufklären und heilen zu können und auf diese Weise einen effektiven Rechtsschutz zu erreichen, sollten Beschwerden gegen die Nichtzulassung von Landeslisten und Wahlkreisbewerbern künftig nicht mehr an den nächsthöheren Wahlausschuss, sondern an das zuständige Gericht (z.B. BVerwG) gerichtet werden. Hierzu ist lediglich eine einfachgesetzliche Änderung von § 28 Abs. 2 BWahlG nötig. Gegebenenfalls sind zusätzlich Fristen im Bundeswahlgesetz anzupassen. Außerdem sollten Parteien analog zu § 29 Verwaltungsverfahrensgesetz ein gesetzlich verankertes Recht auf Akteneinsicht erhalten, um im Falle der (drohenden oder erfolgten) Zurückweisung von Wahlvorschlägen ihre Interessen besser verteidigen zu können.

3. Forderung:
Die Möglichkeit, bei sehr knappen Wahlergebnissen Neuauszählungen zu veranlassen, sollte erleichtert werden

A) Wie groß müssen Zweifel sein, um eine Neuauszählung zu erreichen?

Das vorläufige amtliche Endergebnis, welches in aller Regel noch in der Wahlnacht verkündet wird, weist praktisch immer gewisse Abweichungen gegenüber dem endgültigen amtlichen Endergebnis auf, welches ca. drei Wochen später von der Wahlleitung veröffentlicht wird. Diese Abweichungen sind allerdings in der Regel nur sehr geringfügig; sie sind beispielsweise zurückzuführen auf Fehler bei

der Eintragung der Ergebnisse in die Wahlprotokolle, auf Missverständnisse bei der telefonischen Meldung der Ergebnisse der Wahllokale an die Wahlleitung oder auf eine nachträglich andere Bewertung ungültiger Stimmen.

Selbst wenn der Erwerb eines Mandats oder der Einzug in ein Parlament nur denkbar knapp verfehlt wurde, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass seitens der betroffenen Parteien ein Interesse an einer Neuauszählung der Stimmen bestünde. So holte z.B. Bündnis90/Die Grünen bei der saarländischen Landtagswahl 2022 gemäß dem amtlichen Endergebnis 4,995 % aller Zweitstimmen und verpasste den Wiedereinzug in den Landtag damit um gerade mal 23 Stimmen; dennoch verzichtete der Landesvorstand der Partei darauf, mittels Wahlanfechtung eine Nachprüfung des knappen Ergebnisses zu beantragen.

Umgekehrt gibt es Fälle, wo bei einer viel größeren prozentualen Abweichung dennoch der Verdacht im Raum steht, dass eine nicht-ordnungsgemäße Auszählung der Stimmen einen Wahlerfolg verhindert haben könnte. So erhielt z.B. bei der Bundestagswahl 2025 das Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW) 4,981% der Stimmen, was in absoluten Zahlen einer Lücke von 9.529 Stimmen entspricht. Nach dem vorläufigen amtlichen Endergebnis lag diese Lücke allerdings noch um mehrere tausend Stimmen höher; doch wurden dem BSW nachträglich weitere 4.277 gültige Zweitstimmen zugeschrieben. Eine Verschiebung in dieser Größenordnung deutet darauf hin, dass hier nicht allein zufällige Fehler aufgetreten sind, die sich im Durchschnitt aller Wahlbezirke mehr oder weniger ausgleichen müssten, sondern dass es darüber hinaus einen systematischen Fehler gegeben haben muss – zumindest in jenen ca. 50 Wahllokalen, bei denen es aufgrund des Verdachts einer fehlerhaften Erfassung von Wahlergebnissen zu einer Neuauszählung gekommen ist.

Dieser systematische Fehler könnte darin bestanden haben, dass auf dem Stimmzettel zwei Parteien mit ähnlich klingenden Namen – nämlich „Bündnis Deutschland“ und das BSW („Bündnis Sahra Wagenknecht“) – direkt hintereinander aufgeführt waren und dass in einigen Wahllokalen die Stimmen für das BSW versehentlich in die Zeile für Bündnis Deutschland eingetragen wurden und umgekehrt die Stimmen für Bündnis Deutschland dem BSW zugeschrieben worden sind. In mehreren Dutzend Wahlbezirken, in denen diese oder andere Auffälligkeiten auftraten, wurden die Stimmen zwischen dem vorläufigen und dem amtlichen Endergebnis erneut ausgezählt, was zu der oben erwähnten Zahl von 4.277 zusätzlichen Stimmen für das BSW führte. Doch nicht überall haben vergleichbare Diskrepan-

zen zu Neuauszählungen geführt. Zum Beispiel weist ein Wahlbezirk der Gemeinde Raupling im Landkreis Rosenheim weiterhin 16 Stimmen (=4,9%) für das Bündnis Deutschland aus gegenüber 0 Stimmen für das BSW (wohingegen im gesamten Landkreis Rosenheim 2,9% der Stimmen auf das BSW entfielen und nur 0,1% auf das Bündnis Deutschland).[43] Auch wird in dem vom BSW erhobenen Wahleinspruch[44] darauf hingewiesen, dass es offenbar eine Korrelation zwischen einem niedrigen Stimmenanteil für das BSW und einer hohen Zahl an ungültigen Stimmen gegeben habe, die nach Ansicht der Partei dadurch erklärbar sei, dass das BSW in den meisten Wahlkreisen keine Direktkandidaten bzw. Direktkandidatinnen aufgestellt hätte und dass z.B. dann, wenn BSW-Anhänger bzw. Anhängerinnen die Erststimme durchgestrichen hätten, teilweise auch die Zweitstimme unzulässigerweise als ungültig gezählt worden sei.[45] Zudem weist die Partei darauf hin, dass dort, wo es Neuauszählungen gegeben habe, welche *nicht* aufgrund von Auffälligkeiten im Zusammenhang mit BSW-Ergebnissen erfolgten, das BSW-Ergebnis im Durchschnitt ebenfalls nach oben korrigiert werden musste; bei einer Hochrechnung dieser Zahl auf die rund 95.000 Wahlbezirke in Deutschland würden weitere knapp 30.000 Stimmen für das BSW hinzukommen[46], was für einen Einzug der Partei in den Bundestag gereicht hätte und das Ende der amtierenden Regierungsmehrheit aus CDU/CSU und SPD bedeutet hätte.

Obwohl sich auch namhafte Stimmen aus der Wissenschaft für eine Neuauszählung aussprachen[47], scheiterten sowohl ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung als auch zwei Organklagen vor dem Bundesverfassungsgericht, weil die Partei nach Ansicht des Gerichts die Möglichkeit einer Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit nicht hinreichend substantiiert begründet hätte und im Übrigen die Befassung mit etwaigen Fehlern bei der Stimmauszählung dem Wahleinspruchs- und Wahlprüfungsverfahren vorbehalten bliebe.[48] Der Wahleinspruch

---

[43] Quelle: https://wahlen.landkreis-rosenheim.de/bundestagswahl2025/ergebnisse_stimmbezirk_091871650003.html

[44] https://bsw-vg.de/wp-content/uploads/2025/04/WAHLEINSPRUCH-BSW.pdf

[45] Gegen diese auf den ersten Blick plausible Annahme könnte allerdings sprechen, dass in den 35 Wahlkreisen mit einem BSW-Erststimmenbewerber der Anteil der ungültigen Zweitstimmen mit 0,63 % höher lag als in den 264 Wahlkreisen ohne einen BSW-Erststimmenkandidaten (0,55%).

[46] Vgl. die Zusammenfassung auf der Website des BSW : https://bsw-vg.de/neuauszahlungjetzt/

[47] Vgl. z.B. Eckard Jesse/ Uwe Wagschal: „BSW und Bundestagswahl: Der Wahlkrimi ist noch nicht aus“, FAZ vom 3.9.2025, veröffentlicht auf der Website des BSW: https://bsw-vg.de/bsw-wahleinspruch-das-schweigen-der-rechts-und-politikwissenschaft/

[48] Vgl. BVerfG, „Unzulässige Organklagen des BSW zur Ausgestaltung des Wahlrechts“, PM vom 3. Juni, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2025/bvg25-048.html.

vor dem Deutschen Bundestag wurde am 18.12.2025 abgelehnt.[49]

Beklagt hatte sich das BSW auch darüber, dass es in den Tagen und Wochen nach der Wahl nicht möglich war, auf alle Ergebnisse auf Wahlbezirks-Ebene zuzugreifen. Tatsächlich bleibt es den einzelnen Wahlbehörden in den Bundesländern überlassen, in welcher Geschwindigkeit sie die Detail-Ergebnisse veröffentlichen. Mitunter kann es Monate dauern, bis diese Daten einsehbar sind und mögliche Auffälligkeiten aufgedeckt werden könnten; dann jedoch wäre die Frist zur Einleitung eines Wahlprüfungsverfahrens bereits abgelaufen. Dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl und dem damit verbundenen Transparenz-Gebot folgend müsste es deshalb spätestens zwei bis drei Tage nach dem Wahltag eine *zentrale* Zusammenstellung der Wahlergebnisse geben, wie dies in vielen anderen Staaten Standard ist.

B) Was ist zu tun?

Damit Wahlprüfungsausschüsse oder Gerichte nicht immer wieder Ermessensentscheidungen treffen müssen, ob eine teilweise oder vollständige Neuauszählung der Stimmen durch die Umstände gerechtfertigt ist oder nicht, sollte ein Automatismus in das Wahlgesetz eingeführt werden dergestalt, dass eine Neuauszählung immer dann durchzuführen ist, wenn die Stimmenzahl, die eine Partei von der Sperrhürde trennt, weniger als 1 Prozent der für das Erreichen der Schwelle insgesamt benötigten Stimmenzahl ausmacht. Grundsätzlich sollte dieser Mechanismus in beide Richtungen wirken – also nicht nur bei einer knappen Verfehlung, sondern auch bei einem knappen Überspringen der Hürde. Damit würde bei Bundestagswahlen immer dann eine komplette Neuauszählung erforderlich werden, wenn es mindestens eine Partei gibt, deren Ergebnis im Bereich zwischen 4,95 und 5,05 Prozent liegt.

Eine Ausweitung dieser Regelung auf andere Formen eines knappen Wahlausgangs wäre theoretisch denkbar, begegnet aber praktischen Bedenken. So gibt es eigentlich bei jeder Bundestagswahl äußerst knappe Wahlkreis-Ergebnisse, wo der Stimmenabstand zwischen den Erst- und Zweitplatzierten weniger als 1 Prozent der erhaltenen Stimmen beträgt[50]; würde hier jedoch am Ende tatsächlich

---

[49] Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 21/3100, „Zweite Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses zu Einsprüchen anlässlich der Wahl zum 21. Deutschen Bundestag am 23. Februar 2025“, https://dserver.bundestag.de/btd/21/031/2103100.pdf

[50] Vgl. z.B. die Wahlkreisgewinne mit dem jeweils knappsten Vorsprung bei der Bundestagswahl 2013: https://bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/b7bd26eb-2469-44b6-a197-6f544ce74d6d/w-btw21_arbtab4.pdf

ein Wahlfehler aufgedeckt werden und das Direktmandat an eine andere Partei fallen, bliebe die Sitzverteilung der Parteien im Parlament dennoch unverändert. Auch die Zuteilung von Listenmandaten dürfte des Öfteren sehr sensibel auf kleine Veränderungen der Stimmenanteile reagieren – aber in den wenigsten dieser Fälle wäre eine Ergebniskorrektur für die Regierungsbildung ausschlaggebend[51], so dass ein Automatismus zur Neuauszählung auch hier nicht sinnvoll erscheint.

Ergänzend sollten in jenen Fällen, in denen der beschriebene Automatismus nicht greift, die Wahlbehörden dennoch zur Durchführung von Neuauszählungen verpflichtet werden, *sofern ein begründeter Verdacht besteht*, dass sich hierdurch mandatsrelevante Verschiebungen ergeben könnten. Je nach Konstellation kann diese Maßgabe auf einzelne Bundesländer, einzelne Wahlkreise oder gar auf einen einzelnen Wahlbezirk beschränkt werden. Für das Rechtsempfinden in der Bevölkerung wäre eine zeitnahe Klärung günstiger, als wenn sich erst im Wahlprüfungsverfahren herausstellt, ob es eine mandatsrelevante Auswirkung von Wahlfehlern gegeben hat oder nicht. Dass mit dieser Zusatz-Regelung kein *verbindliches* Recht auf Neuauszählungen geschaffen wird, sondern den Wahlbehörden ein Ermessensspielraum zugestanden wird, müsste hingenommen werden. Denn es darf auch nicht zu leicht gemacht werden, lediglich aufgrund eines behaupteten, vagen Verdachts Neuauszählungen durchzusetzen und damit möglicherweise das Vertrauen in die ordnungsgemäße Arbeit der Wahlorgane zu erschüttern. Selbst wenn man das Antragsrecht auf die vom Wahlergebnis benachteiligte Partei beschränken würde und/oder ein bestimmtes Unterschriftenquorum verlangen würde, wäre ein Missbrauch dieses Rechts nicht unwahrscheinlich. Deshalb sollte *verbindlich* nur der oben vorgeschlagene Automatismus für den Fall sehr knapper Wahlausgänge greifen, ergänzt um eine (über die bisherige Rechtslage hinausgehende) Verpflichtung bzw. Ermächtigung der Wahlbehörden, in begründeten Verdachtsfällen von sich aus eine vollständige oder teilweise Neuauszählung anzuordnen. Für jene Fälle hingegen, die weder von der einen noch von der anderen Gesetzesänderung erfasst würden, bliebe – wie ja auch bisher schon – immer noch der Weg über das Wahlprüfungsverfahren.

---

[51] Selbst beim knappen Ausgang der niedersächsischen Landtagswahl 2013 wäre die 1-Prozent-Regel nicht wirksam geworden. Bei 3.574.900 gültigen Stimmen war für jedes der 137 Mandate eine durchschnittliche Stimmenzahl von 26.094 erforderlich, wobei der Koalition aus CDU und FDP 1.791 Stimmen zum Weiterregieren fehlten; vgl. https://www.wahlrecht.de/news/2013/landtagswahl-niedersachsen-2013.html

4. Forderung:
Teil-Wiederholungswahlen sollten nur innerhalb eines kurzen Zeitraums nach der Hauptwahl zulässig sein

Wenn eine Bundestagswahl erfolgreich angefochten und vom Bundestag oder vom Bundesverfassungsgericht für ungültig erklärt worden ist, ist damit in der Regel (sofern der Wahlfehler nicht ausnahmsweise durch eine Neuberechnung der Sitze o.ä. geheilt werden kann) die Anordnung einer Wiederholungswahl verbunden. Hier kommt § 44 BWahlG ins Spiel, der wie folgt lautet:

(1) Wird im Wahlprüfungsverfahren eine Wahl ganz oder teilweise für ungültig erklärt, so ist sie nach Maßgabe der Entscheidung zu wiederholen.
(2) Die Wiederholungswahl findet nach denselben Vorschriften, denselben Wahlvorschlägen und, wenn seit der Hauptwahl noch nicht sechs Monate verflossen sind, auf Grund derselben Wählerverzeichnisse wie die Hauptwahl statt, soweit nicht die Entscheidung im Wahlprüfungsverfahren hinsichtlich der Wahlvorschläge und Wählerverzeichnisse Abweichungen vorschreibt.
(3) Die Wiederholungswahl muss spätestens sechzig Tage nach Rechtskraft der Entscheidung stattfinden, durch die die Wahl für ungültig erklärt worden ist. […]

Sinn der Wiederholungswahl ist es, die ordnungsgemäße Zusammensetzung des Parlaments so weit wie möglich herzustellen. Wie schwer es ist, dieses hehre Ziel zu erreichen, und wie leicht das Gegenteil des Angestrebten eintreten kann, hat die Teil-Wiederholung der Bundestagswahl im Februar 2024 in Berlin gezeigt. Sie wurde erforderlich, weil sich in vielen Berliner Wahllokalen am Wahltag lange Schlangen gebildet hatten. Grund hierfür war, dass am gleichen Tag auch die Abgeordnetenhauswahl, die Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen sowie eine Volksabstimmung durchgeführt wurden; zudem fand im Stadtgebiet der Berlin-Marathon statt und in den Wahllokalen waren Schutzmaßnahmen aufgrund der Covid19-Pandemie zu beachten.

Nach einem Beschluss des Bundestages[52], der durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts[53] leicht modifiziert wurde, wurde die Bundestagswahl im Februar 2024 in 455 von 2.566 Wahlbezirken nach denselben Vorschriften und mit denselben Wahlvorschlägen wie die Hauptwahl wiederholt; jedoch mittels aktualisierter Wählerverzeichnisse, weil seit der Hauptwahl mehr als sechs Monate vergangen waren. Letzteres führte dazu, dass jene Wähler und Wählerinnen,

[52] Vgl.: https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw45-de-wahlwiederholung-919784
[53] BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 2023 - 2 BvC 4/23.

die zwischenzeitlich aus einem der betroffenen Wahlbezirke verzogen waren, nun nicht mehr über die Zusammensetzung des Bundestages für den Rest der Legislaturperiode mitentscheiden durften, wohingegen andere Wähler und Wählerinnen, die nach der Wahl 2021 in eines der von der Wiederholungswahl betroffenen Gebiete gezogen waren, nun ein weiteres Mal – und somit also mit doppeltem Stimmgewicht – die Zusammensetzung des Bundestages beeinflussen konnten. Dies stellt einen Eingriff in die in Art. 38 Abs. 1 GG verankerten Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl dar. Ein möglicher Ausweg aus dieser Situation wäre gewesen, die Wiederholungswahl auf jene Berliner Wahlberechtigten zu beschränken, die bei der Bundestagswahl 2021 keine Stimme abgegeben hatten (was sich anhand der archivierten Wahlunterlagen hätte ermitteln lassen). Hätte man diesem Personenkreis (und ausschließlich diesem Kreis) einen Stimmzettel geschickt, hätten zwar auch Personen mit abstimmen dürfen, die aus anderen Gründen als einem überfüllten Wahllokal nicht an der Wahl teilgenommen hatten; doch dieser zahlenmäßig eher kleine Effekt wäre hinnehmbar gewesen, ebenso wie die Beeinträchtigung der Geheimheit der Wahl, die ungleich weniger schwerwiegend gewesen wäre als die erfolgten Eingriffe in die Grundsätze der allgemeinen und gleichen Wahl.[54]

Zu Kritik führte auch die Tatsache, dass ein nicht unerheblicher Teil der Wähler und Wählerinnen ihre Stimme erst weit nach 18 Uhr abgeben konnte und somit zu dem Zeitpunkt bereits Kenntnis von der ersten Hochrechnung haben konnte. Dieses Argument[55] entbehrt allerdings nicht einer gewissen Absurdität, weil sich zum Zeitpunkt der Wiederholungswahl der Wissensvorsprung der Berliner Wähler und Wählerinnen nicht mehr bloß auf eine frische Hochrechnung, sondern mittlerweile auf ein mehr als zwei Jahre vorliegendes amtliches Endergebnis stützen konnte. Auch demokratietheoretisch lässt sich das Ergebnis der Wiederholungswahl nur als kontraproduktiv bezeichnen, weil das eigentliche Ziel, die in Berlin nicht gänzlich ausgeschöpfte Wahlbeteiligung zu heilen und zu einer „ordnungsgemäßeren“, d.h. den wahren Wählerwillen besser repräsentierenden Zusammensetzung des Parlaments zu kommen, gründlich torpediert wurde. Denn auf-

[54] Vgl. zu diesem Vorschlag ausführlich: Wilko Zicht, „Wiederholungswahl mit geringstmöglichem Nutzen“, https://wahlrecht.de/news/2023/wiederholungswahl-mit-geringstmoeglichem-nutzen.html

[55] Der Umstand, dass die Stimmabgabe in einigen Fällen erst nach 18 Uhr am Wahlabend stattfand, stellt sowohl nach Ansicht des Bundestages als auch nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts gemäß § 60 Satz 2 BWahlO *keinen* Wahlfehler dar. Eine verspätete Schließung vieler Wallokale kann aber als Indiz für das Vorliegen sonstiger Wahlfehler gewertet werden, da zu vermuten ist, dass einige Wahlberechtigte aufgrund einer mangelhaften Wahlorganisation und der daraus resultierenden langen Schlangen vor den Wahlkabinen davon abgehalten wurden, ihre Stimme abzugeben. Vgl. Deutscher Bundestag, a.a.O. (Fn. 52), z.B. S. 71 f., S. 146, S. 209, sowie BVerfG, a.a.O. (Fn. 53), Rn. 163.

grund der diesmal sehr niedrigen Wahlbeteiligung in den Wiederholungswahl-Bezirken mussten vier Berliner Abgeordnete ihren Sitz im Bundestag räumen. Drei von ihnen verloren ihr Mandat an Parteikolleginnen in anderen Bundesländern: Nina Stahr (Bündnis 90/Die Grünen) an Franziska Krumwiede-Steiner (NRW), Ana-Maria Trăsnea (SPD) an Angela Hohmann (Niedersachsen) und Pascal Meiser (Die Linke) an Jörg Cezanne als Nachrücker für Christine Buchholz (Hessen), während der Sitz von Lars Lindemann (FDP) sogar ganz entfiel.

Zumindest wenn Wahlfehler darin bestehen, dass nicht alle Wahlberechtigten ihre Stimme abgeben konnten, dürften (Teil-)Wiederholungswahlen aufgrund der erfahrungsgemäß dort bescheidenen Wahlbeteiligung ein ungeeignetes Mittel sein. Doch auch generell sollte die Tatsache, dass jede Wiederholungswahl naturgemäß von einer anders zusammengesetzten Wählerschaft bestritten wird als die Hauptwahl, zu einem besonders vorsichtigen und differenzierten Umgang mit diesem Element des Bundeswahlgesetzes führen. Damit liegt die Schlussfolgerung nahe, dass der Anwendungsbereich für Teil-Wiederholungswahlen gesetzlich eingeschränkt werden sollte, um künftig keine so krass verzerrenden Ergebnisse mehr zu erhalten – einerseits.

Andererseits jedoch würde sich dadurch der oben geschilderte Missstand, dass schon jetzt viele Wahlfehler ganz ohne Konsequenzen bleiben, weiter verschärfen. Hier müsste gegengesteuert werden, indem das Wahlgesetz so angepasst wird, dass – wie oben in Kapitel 2 gefordert – zumindest jeder Einspruch, der bereits auf der Stufe der Wahlzulassung entsteht, auch tatsächlich noch vor der Wahl entschieden wird.

Und: Eine Teil-Wiederholungswahl macht allenfalls dann Sinn, wenn sie sehr zeitnah stattfindet, damit sie auf Grundlage der Wahlberechtigtenverzeichnisse der Hauptwahl ohne Doppelt- und Nichtwahl durch Zu- und Wegzüge durchgeführt werden kann. Maßstab für ein gerade noch akzeptables Zeitfenster sollte die in § 44 Abs. 2 BWahlG genannte Sechs-Monats-Frist sein. Mit einer parlamentarischen Wahlprüfung in erster Instanz ist eine solche Geschwindigkeit nicht zu erreichen. Im Fall der Berliner Wahlpannen hat sich der Wahlprüfungsausschuss des Bundestages erst vier Monate nach der Wahl konstituiert und erst zwei Tage vor Ablauf der Sechsmonatsfrist eine erste Beratungssitzung zu Einsprüchen gegen die Wahl durchgeführt. Derlei Erfahrungen sind ein weiteres starkes Argument für die in Kapitel 1 aufgestellte Forderung, alle Wahlprüfungsverfahren künftig ausschließlich durch Gerichte durchführen zu lassen.

Zusammenfassung

Aufgabe der Wahlprüfung ist es, eventuell aufgetretene Wahlfehler zeitnah zu berichtigen, um auf diese Weise die ordnungsgemäße Zusammensetzung des Parlaments zu gewährleisten und den gesellschaftlichen Frieden zu sichern. Bei der derzeitigen Ausgestaltung des Wahlprüfungsverfahrens wird dieses Ziel jedoch in aller Regel verfehlt. Einer der Gründe hierfür ist, dass laut Grundgesetz die erstinstanzliche Prüfung von Wahleinsprüchen dem Bundestag übertragen ist. Dieser muss dabei notgedrungen Entscheidungen in eigener Sache treffen, weil die Abgeordneten von den Auswirkungen ihrer Beschlüsse persönlich betroffen sind. Auch ist das Prozedere der parlamentarischen Wahlprüfung schwerfällig, weil es viel Zeit beansprucht; allein die Spanne zwischen dem Wahltag und der konstituierenden Sitzung des Wahlprüfungsausschusses kann mehrere Monate betragen. Bei einem Teil der zu behandelnden Fälle steht sogar schon von Vorneherein fest, dass der Bundestag aufgrund seiner fehlenden Verwerfungskompetenz gar keine inhaltliche Bewertung des Einspruchs vornehmen kann.

Ein besonderes Problem entsteht, wenn es bereits im Rahmen der Wahlzulassung zu Fehlern kommt. Entscheidungen von Landeswahlausschüssen können bisher lediglich vor dem Bundeswahlausschuss angefochten werden und können nicht – zumindest nicht vor dem Wahltag – gerichtlich überprüft werden. Auch ein Anspruch auf Akteneinsicht fehlt bislang. Die nicht zugelassenen Parteien werden auf das Wahlprüfungsverfahren verwiesen; doch hier sind die Hürden, einen Wahlfehler zu heilen, extrem hoch. Im Wahlprüfungsverfahren kommt es nämlich nicht mehr allein darauf an, ob die Wahlausschüsse rechtmäßig oder unrechtmäßig gehandelt haben. Damit eine Wahl tatsächlich wiederholt wird, muss zusätzlich eine Mandatsrelevanz vorliegen und der Fortbestand der fehlerhaft gewählten Volksvertretung muss unerträglich erscheinen. Damit steht politischen Parteien, die nicht zur Wahl zugelassen worden sind, kein effektiver Rechtsschutz zur Verfügung.

Ebenfalls unbefriedigend ist, dass es nach herrschender Rechtslage kaum eine realistische Möglichkeit gibt, bei extrem knappen Wahlergebnissen und/oder in begründeten Verdachtsfällen eine Neuauszählung der Stimmzettel zu veranlassen. Diesbezügliche Wahleinsprüche werden durch die Tatsache erschwert, dass es keine zentrale Statistik der Wahlbezirksergebnisse gibt. Und wenn – was selten genug ist – tatsächlich einmal eine Wiederholungswahl angesetzt wird, ist es möglich, dass statt des Ziels, zu einer korrekteren Zusammensetzung des Parlaments

zu kommen, das genaue Gegenteil erreicht wird. Diese Gefahr besteht vor allem dann, wenn eine Wiederholungswahl lediglich in Teilen des Wahlgebiets durchgeführt wird und in einem großen zeitlichen Abstand zur Hauptwahl steht.

Um zu einem verbesserten Wahlprüfungs-Verfahren zu kommen, werden die folgenden Maßnahmen vorgeschlagen:

1.) Die in Art. 41 Grundgesetz verankerte Mitwirkung des Bundestags an der Wahlprüfung sollte abgeschafft werden. Hierzu bräuchte es eine Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrats. Wahleinsprüche sollten künftig in erster Instanz vom Bundesverwaltungsgericht bearbeitet werden, dessen personelle Ausstattung an die erweiterten Aufgaben angepasst werden müsste. Alternativ könnte man auch ein abweichend definiertes Wahlprüfungsgericht, welches z.B. hälftig mit Richtern und Richterinnen des Bundesgerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts besetzt wäre, mit der erstinstanzlichen Wahlprüfung betrauen. Das Bundesverfassungsgericht sollte in jedem Fall weiterhin Beschwerdeinstanz bleiben. Ein gesetzlicher Zeitrahmen für die Behandlung von Wahleinsprüchen wäre wünschenswert.

2.) Um etwaige Fehler bei der Zulassung von Wahlvorschlägen rechtzeitig vor der jeweiligen Wahl aufklären und heilen zu können und auf diese Weise einen effektiven Rechtsschutz zu erreichen, sollten Beschwerden gegen die Nichtzulassung von Landeslisten (und evtl. auch gegen die Nichtzulassung von Wahlkreisbewerbern) künftig nicht mehr vor dem nächsthöheren Wahlausschuss, sondern vor einem Gericht verhandelt werden. Gegebenenfalls sind hierfür Fristen im Bundeswahlgesetz anzupassen. Außerdem sollten Parteien ein gesetzlich verankertes Recht auf Akteneinsicht erhalten, um im Falle der drohenden oder erfolgten Zurückweisung von Wahlvorschlägen ihre Interessen besser verteidigen zu können.

3.) Des Weiteren sollte ein Automatismus in das Wahlgesetz eingeführt werden dergestalt, dass eine Neuauszählung der Stimmen immer dann durchzuführen ist, wenn die Stimmenzahl, die eine Partei von der Sperrhürde trennt, weniger als 1 Prozent der für das Erreichen der Schwelle insgesamt benötigten Stimmenzahl ausmacht. Damit würde bei Bundestagswahlen immer dann eine komplette Neuauszählung erforderlich werden, wenn es mindestens eine Partei gibt, deren Ergebnis im Bereich zwischen 4,95 und 5,05 Prozent liegt. Ergänzend sollten in jenen Fällen, in denen der beschriebene Automatismus nicht greift, die Wahlbehörden dennoch zur Durchführung von Neuauszählungen verpflichtet werden,

wenn sich Anhaltspunkte ergeben, dass Auszählungsfehler erheblichen Umfangs aufgetreten sind oder mit einiger Wahrscheinlichkeit aufgetreten sein könnten. Die entsprechende Anordnung kann ggf. auf einzelne Bundesländer, einzelne Wahlkreise oder gar auf einen einzelnen Wahlbezirk beschränkt werden. Die Kreiswahlleiter sollten verpflichtet werden, spätestens am dritten Tag nach der Verkündung der vorläufigen Wahlergebnisse die Stimmenergebnisse aller Wahlbezirke an die Bundeswahlleitung zu übermitteln, wo sie unverzüglich in einer zentralen Datenbank zu veröffentlichen sind.

4.) Schließlich sollte das Bundeswahlgesetz dergestalt geändert werden, dass Teil-Wiederholungswahlen nur innerhalb eines kurzen Zeitraums zulässig sind. Sind mehr als sechs Monate seit der Hauptwahl vergangen, müsste sich jede Wiederholungswahl auf das gesamte Wahlgebiet erstrecken.

Auf den nachfolgenden Seiten wird beschrieben, wie sich die als nötig angesehenen Änderungen konkret im Grundgesetz, im Bundeswahlgesetz und im Bundesverfassungsgerichtsgesetz verankern ließen.

Anhang: Vorschläge für Verfassungs- und Gesetzesänderungen

(Hinweis: Die unterstrichenen Passagen zeigen an, dass hier ein neuer Text eingefügt bzw. der aktuelle Wortlaut des Gesetzes verändert werden soll)

Art. 41 Grundgesetz[56]

Neufassung zweier Absätze:

(1) Für die Wahlprüfung ist das Bundesverwaltungsgericht zuständig. Es entscheidet auch, ob ein Abgeordneter des Bundestages die Mitgliedschaft verloren hat.

(2) Gegen die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht zulässig.

Art. 94 Grundgesetz[57]

Einfügung eines Satzes:

(1) Das Bundesverfassungsgericht entscheidet […]

4c. über Beschwerden von Vereinigungen gegen ihre Nichtanerkennung als Partei für die Wahl zum Bundestag;

4d. über Beschwerden von Parteien gegen die Nichtzulassung ihrer Landeslisten für die Wahl zum Bundestag; […]

Wahlprüfungsgesetz

Dieses Gesetz, welches die erstinstanzliche Behandlung von Wahleinsprüchen durch das Parlament regelt, wäre grundlegend zu überarbeiten, wenn die Wahlprüfung künftig Aufgabe eines Gerichts sein soll. Unter anderem wäre wünschenswert, eine konkrete maximale Verfahrensdauer festzulegen.

§ 28 BWahlG

Änderung eines Absatzes:

(2) Weist der Landeswahlausschuss eine Landesliste ganz oder teilweise zurück, so kann binnen vier Tagen nach Bekanntgabe der Entscheidung Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht eingelegt werden. Beschwerdeberechtigt sind die Vertrauensperson der Landesliste und der Landeswahlleiter. Der Landeswahlleiter kann auch gegen eine Entscheidung, durch die eine Landesliste zugelassen wird, Beschwerde erheben. Allen Beteiligten ist Akteneinsicht zu gewähren; § 29

[56] Für eine Änderung des Grundgesetzes ist eine Zweidrittel-Mehrheit sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat erforderlich.

[57] Eine Grundgesetzänderung ist zur Einführung einer Nichtzulassungsbeschwerde nicht zwingend erforderlich, sie kann auch einfachrechtlich auf Grundlage von Art. 94 Abs. 3 GG erfolgen („Das Bundesverfassungsgericht wird ferner in den ihm sonst durch Bundesgesetz zugewiesenen Fällen tätig“).

des Verwaltungsverfahrensgesetzes gilt entsprechend. Die Entscheidung über die Beschwerde muss spätestens am zweiundfünfzigsten Tage vor der Wahl getroffen werden.

Wird dieser Passus geändert, könnte es sinnvoll sein, auch die vorangegangenen Fristen anzupassen (vgl. oben Tab. 2). Des Weiteren wäre zu überlegen, ob eine analoge Regelung auch bei der Zurückweisung von Kreiswahlvorschlägen gelten soll. In diesem Fall wäre zusätzlich § 26 Abs. 2 zu ändern; außerdem wäre in den neu einzufügenden Absätzen Art. 94 Abs. 1 Nr. 4d GG (siehe oben) sowie in § 13 Nr. 3b BVerfGG und § 96e Abs. 1 BVerfGG (siehe unten) das Wort „Landesliste(n)" durch „Wahlvorschläge" (bzw. „eines Wahlvorschlags nach § 26 Abs. 2 und…") zu ersetzen.

§ 40a BWahlG

Einfügung eines neuen § 40a „Neuauszählung":

(1) Erhält der Kreiswahlausschuss innerhalb von zehn Tagen nach dem Wahltag Kenntnis von tatsächlichen Anhaltspunkten, dass in Wahlbezirken Auszählungsfehler erheblichen Umfangs aufgetreten sind oder mit einiger Wahrscheinlichkeit aufgetreten sein könnten, so hat der Kreiswahlausschuss spätestens am elften Tag eine Neuauszählung für einzeln bestimmte oder für alle Wahlbezirke anzuordnen. Entsprechendes gilt für Landeswahlausschüsse in Bezug auf mehrere oder alle Wahlkreise und für den Bundeswahlausschuss in Bezug auf mehrere oder alle Länder.

(2) Unbeschadet von Absatz 1 ist eine Neuauszählung im Wahlgebiet durchzuführen, wenn eine Partei zwischen 4,95 Prozent und 5,05 Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten hat.

§ 44 BWahlG

Anfügung eines neuen Satzes:

(1) Wird im Wahlprüfungsverfahren eine Wahl ganz oder teilweise für ungültig erklärt, so ist sie nach Maßgabe der Entscheidung zu wiederholen. Nach Ablauf von sechs Monaten seit der Hauptwahl ist eine Wiederholungswahl auf das gesamte Wahlgebiet zu erstrecken.

§ 79 BWahlO

In § 79 Bundeswahlordnung („Bekanntmachung der endgültigen Wahlergebnisse") sollte eine Regelung aufgenommen werden, die die Kreiswahlleiter verpflichtet, spätestens am dritten Tag nach der Verkündung der vorläufigen Wahlergebnisse

(vgl. § 71 BWahlO) die Stimmenergebnisse aller Wahlbezirke an den Bundeswahlleiter zu übermitteln, der sie unverzüglich in einer zentralen Datenbank zu veröffentlichen hat.

§ 13 Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG)

Einfügung eines Satzes:

Das Bundesverfassungsgericht entscheidet […]

3a. über Beschwerden von Vereinigungen gegen ihre Nichtanerkennung als Partei für die Wahl zum Bundestag (Artikel 94 Absatz 1 Nummer 4c des Grundgesetzes),

3b. über Beschwerden von Parteien gegen die Nichtzulassung ihrer Landeslisten für die Wahl zum Bundestag (Artikel 94 Absatz 1 Nummer 4d des Grundgesetzes),

§ 96e ff. Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG)

Einfügung eines neuen Abschnitts:

Achtzehnter Abschnitt
Verfahren in den Fällen des § 13 Nummer 3b

§ 96e

(1) Beschwerdeberechtigt sind Parteien, denen die Zulassung einer Landesliste nach § 28 Absatz 2 des Bundeswahlgesetzes versagt wurde.

(2) Die Beschwerde ist binnen einer Frist von vier Tagen nach Bekanntgabe der Entscheidung in der Sitzung des Bundeswahlausschusses nach § 28 Absatz 1 Satz 1 des Bundeswahlgesetzes zu erheben und zu begründen.

(3) § 32 findet keine Anwendung.

§ 96f

(1) Dem Landeswahlausschuss, gegen dessen Entscheidung Beschwerde eingelegt wird, ist Gelegenheit zur Äußerung zu geben.

(2) Das Bundesverfassungsgericht kann auf eine mündliche Anhörung der Beteiligten verzichten, wenn dadurch keine weitere Förderung des Verfahrens zu erwarten ist.

(3) Der Senat kann vor Beginn des Geschäftsjahres für dessen Dauer Verfahren nach diesem Abschnitt einer Kammer übertragen. Die Kammer entscheidet mit Mehrheit.

(4) Das Bundesverfassungsgericht kann seine Entscheidung ohne Begründung bekanntgeben. In diesem Fall ist die Begründung der Beschwerdeführerin und dem Landeswahlausschuss gesondert zu übermitteln.