Zarte Pflänzchen oder gefährliches Unkraut?

Sinn und Unsinn von Zulassungsverfahren und Nichtzulassungsbeschwerde für Kleinstparteien

Robert Frau

03.11.2022 doi: 10.17176/20221103-215557-0

Bundestagswahlzettel sind lang: 2021 standen 47 Parteien zur Auswahl, 2017 waren es 42 und 34 im Jahr 2013. Im 20. Bundestag sitzen neben den sieben großen Parteien in sechs Fraktionen einige fraktions- und parteilose Abgeordnete, von denen einer dem Südschleswigschen Wählerverband angehört und ein weiterer Abgeordneter nach seinem Austritt aus der AfD zeitweise Mitglied der Zentrumspartei war, deren Parteistatus für die Bundestagswahl 2021 nicht anerkannt wurde. Die parlamentarische Demokratie Deutschlands ist ein quicklebendiger und reichhaltiger Organismus, der stets zu wachsen scheint.

Peter Struck hat davon ein ansehnliches, wenngleich nicht ganz neutrales Bild gezeichnet: „Die CDU ist wie eine Tanne, die im Winde schwankt, die SPD ist eine Eiche und die Grünen sind wie eine Pappel, die manchmal zittert."

Ein Blick ins Unterholz offenbart zahlreiche weitere Parteien, die kleiner, regional unterschiedlich stark repräsentiert, oft jünger und politisch facettenreich sind. Dazu gehören die bei den Bundestagswahlen angetretenen Parteien, ganz wahllos herausgegriffen etwa Parteien, die sich Gärten (Gartenpartei), HipHop (Die Urbane), der europäischen Liebe (Europäische Partei LIEBE) oder dem Wohl und Glücklichsein Aller (Menschliche Welt) widmen.

Wenn schon diese Parteien den meisten Wähler:innen unbekannt sein dürften, enthüllt ein noch tieferer Blick in das politische Leben exotische Gewächse, die fast genauso unentdeckt sind wie Geschöpfe der Tiefsee. Diese politischen Vereinigungen, die nicht als Parteien anerkannt sind, haben es schwer, bei Bundes- oder Landtagswahlen anzutreten und um Stimmen zu werben. Sie sind schon strukturell im Nachteil, weil sie meist winzig sind, aus wenigen Dutzend oder nur einzelnen Mitgliedern bestehen, die regional nur vereinzelt auftreten (können). Gleich 33 solcher politischen Vereinigungen durften an der Bundestagswahl 2021 nicht teilnehmen, eine, die DKP, nur, weil sie Nichtanerkennungsbeschwerde erhoben und vom Bundesverfassungsgericht Recht bekommen hat.

Die Nichtanerkennungsbeschwerde am Schluss des Wahlzulassungsverfahrens

Das Instrument der Nichtanerkennungsbeschwerde existiert seit einiger Zeit als Ergänzung zum Wahlprüfungsverfahren. Es soll möglich machen, dass Kleinstparteien zur Bundestagswahl zugelassen werden können, auch wenn der Bundeswahlausschuss ihnen den Status als Partei zunächst verweigert hat. Trotz inzwischen einiger Dutzend Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und vereinzelter erfolgreicher Entscheidungen führt das Verfahren nicht dazu, demokratische Legitimation von Bundestagswahlen zu stärken. Im Gegenteil, die gegenwärtige Ausgestaltung der Wahlzulassung und ihrer Rechtsschutzmöglichkeiten fordert Demokratiefeinde geradezu heraus, das Verfahren als Prozedere des Etablierte-Parteien-Staates zu sehen, das basisdemokratische Keime erstickt und abweichende politische Auffassungen nicht einmal zum Diskurs zulässt: Unkraut, das stört.

Der Beitrag vertritt die These, dass das Zulassungsverfahren samt Nichtanerkennungsbeschwerde den Aufwand nicht wert ist, von Kleinstparteien keine Gefahr für die Demokratie ausgeht und es aufgrund des schlechten Eindrucks, den es auch nach außen hin macht, nicht nur reformiert, sondern abgeschafft gehört.

Bis vor einigen Jahren war das Wahlprüfungsverfahren das einzige Verfahren, mit dem Fehler beim Wahlverfahren gerügt, kontrolliert und ggf. korrigiert werden konnten. Das galt auch für Kleinstvereinigungen, die nicht als politische Partei zur Bundestagswahl zugelassen wurden. Nachdem im Vorfeld der Wahl verschiedene politische Vereinigungen die Zulassung nicht erreichen konnten, darunter auch die „PARTEI“ hat auch aufgrund internationalen Drucks der OSZE der Gesetzgeber zur Bundestagswahl 2013 mit der Nichtanerkennungsbeschwerde nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 4c ein Verfahren geschaffen, mit dem Vereinigungen vor der Bundestagswahl ihre Teilnahme erreichen konnten. Gegenstand des Verfahrens ist die Nichtanerkennung als politische Partei durch den Bundeswahlausschuss. Um es deutlich zu sagen: Die Nichtanerkennungsbeschwerde ist in ihrer jetzigen Ausgestaltung fragwürdig. Sie ist aber ein notwendiges Korrektiv im größeren Kontext der Wahlzulassung de lege lata.

Die Mühsal der Wahlzulassung

Die Nichtanerkennungsbeschwerde steht am Ende eines langen Weges. Der mühsame Weg beginnt für Vereinigungen, die nicht seit der letzten Wahl im Deutschen Bundestag oder in einem Landtag ununterbrochen aufgrund eigener Wahlvorschläge mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten gewesen waren, mit der schriftlichen Anzeige der Wahlbeteiligung bis zum 97. Tag vor der Wahl beim Bundeswahlleiter. Der Bundeswahlausschuss prüft in einer zweitägigen Sitzung, ob die Vereinigung zur Bundestagswahl zugelassen werden kann. Bei einer negativen Entscheidung kann sie innerhalb von vier Tagen (§ 96a Abs. 2 BVerfGG) Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht erheben. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts entscheidet abschließend, ohne dass es eine gesetzliche Frist für diese Entscheidung gibt.

Das Zulassungsverfahren betrifft einen Großteil der Parteien, die später auf dem Wahlzettel stehen: 2021 waren nur neun Parteien anerkannt, die übrigen nahezu 80 Vereinigungen müssten sich dem Bundeswahlausschuss stellen. Von ihnen wurden 45 zugelassen. Von den abgelehnten Vereinigungen haben 20 Nichtanerkennungsbeschwerde erhoben und nur eine Recht bekommen, nämlich die DKP, die schlussendlich dann mit nicht einmal 15.000 Zweitstimmen 0,0% der Stimmen geholt hat.

Gescheitert sind diese Parteien aus meist banalen Gründen: Es fehlten eine ausreichende Menge an Unterschriften oder Angaben zu Mitgliederzahlen oder dem Hervortreten in der Öffentlichkeit, Satzungen oder Programme wurden nicht übermittelt, oder es sind schlicht keine Vertreter zu den Sitzungen des Bundeswahlausschusses erschienen, denen der Ausschuss hätte Fragen stellen können.

Die erste Hürde des Bundeswahlausschusses

Dieser Bundeswahlausschuss besteht aus dem Bundeswahlleiter, acht von ihm berufenen Wahlberechtigten als Beisitzer:innen und zwei Richter:innen des Bundesverwaltungsgerichts. Der Bundeswahlleiter selbst wird nach § 9 Abs. 1 BWahlG vom Bundesminister des Inneren ernannt, dabei handelt es sich traditionell um den Präsidenten des Statistischen Bundesamtes. Mit insgesamt elf Mitgliedern ist der Bundeswahlausschuss größer als einige der Vereinigungen, welche die Teilnahme an der Bundestagswahl versuchen.

Einen Eindruck, den der Bundeswahlausschuss von sich selbst vermittelt, kann man sich auf der Webseite selbst bilden. Dort finden sich die Namen der ordentlichen Mitglieder und ihrer Stellvertreter, die Funktion im Ausschuss (Vorsitz, Beisitz, Mitglied), die etwaige Angabe als Richter des BVerwG – und die parteipolitische Zugehörigkeit. Über die Tätigkeit, welche die Beisitzenden ausüben, ob sie etwa Mitglieder des Bundestags sind, selbst um einen Sitz kandidieren, oder die Qualifikation, warum diese Person im Bundeswahlausschuss über die Parteieigenschaft von Vereinigungen urteilt, finden sich keine Angaben. (Dass einige Mitglieder über mehr als ausreichende Qualifikationen verfügen, muss hier erwähnt werden).

Im Übrigen sind alle bisherigen Beisitzenden des Bundeswahlausschusses ohne Ausnahme Mitglieder der Parteien gewesen, die bei Zusammentritt des Bundeswahlausschusses im Bundestag vertreten

waren, wie Martin Jäger in seiner Dissertation nachgewiesen hat.[1]

Der Bundeswahlausschuss tritt damit nach außen als nach parteipolitischem Proporz zusammengesetztes Gremium auf. Um nicht falsch verstanden zu werden: Aus Transparenzgründen ist es selbstverständlich zu begrüßen, dass der parteipolitische Hintergrund klar wird. Sie wie eine Monstranz vor sich herzutragen, um über die Teilnahme an der Bundestagswahl zu entscheiden, erweckt genau den falschen Eindruck, der leicht weitergesponnen werden kann: Anstatt sich dem politischen Wettbewerb zu stellen, in Kontakt mit Wähler:innen zu treten und ein politisches Programm zu entwickeln, müssen sich die Vereinigungen zunächst dem Staatsapparat stellen. Das könnte man schon so verstehen, dass hier vor allem das „Establishment" ihnen Steine in den Weg legen will, anstatt die Wählerschaft entscheiden zu lassen.

Die zweite Hürde der Wahlvorbereitung

Wenn eine Vereinigung als wahlvorschlagsberechtigte Partei anerkannt wird, kann sie Wahlvorschläge einreichen. Kreiswahlvorschläge bedürfen dabei mindestens 200 Unterstützungsunterschriften von Wahlberechtigten des jeweiligen Wahlkreises (§ 20 Abs. 2 S. 2 BWahlG), Landeslisten einer nicht etablierten Partei müssen von 1 vom Tausend der zur letzten Bundestagswahl Wahlberechtigten des jeweiligen Bundeslandes, jedoch höchstens von 2.000 Wahlberechtigten, unterzeichnet sein (§ 27 Abs. 1 S. 2 BWahlG). Aufgrund der Corona-Pandemie wurde diese Zahl jeweils auf ein Viertel reduziert.

Die dritte Hürde der Nichtanerkennungsbeschwerde

Scheitert schon die Anerkennung als wahlvorschlagsberechtigte Partei, bleibt der Weg zum Bundesverfassungsgericht mit der Nichtanerkennungsbeschwerde. Nicht Gegenstand der Nichtanerkennungsbeschwerde ist die zweite Hürde der Wahlvorbereitung. Schon die Frist von vier Tagen ist extrem kurz bemessen. 2013 haben drei Vereinigungen diese Frist um einen bzw. zwei Tage verpasst. Den betroffenen Vereinigungen war es in der Vergangenheit teilweise nicht möglich, alle Unterlagen dem Gericht vorzulegen.

Die bisherigen Entscheidungen zeichnen das Bild von winzigen Grüppchen politisch aktiver Bürger:innen aus unterschiedlichen politischen Strömungen, die an den Feinheiten des deutschen Wahlrechts und seinen Rechtsschutzmöglichkeiten scheitern.

Deren Begehren steht dann der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts gegenüber, der im Zweifel ohne mündliche Verhandlung und ohne Begründung, nachdem dem Bundeswahlausschuss zumindest die Gelegenheit gegeben wurde, Stellung zu nehmen (§§ 96b ff. BVerfGG), entscheidet.

Muss das alles sein?

Sinn und Unsinn des Wahlzulassungsverfahrens

Selbstverständlich gibt es gute Gründe für ein geordnetes Verfahren. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments sollte genauso wenig beeinträchtigt werden, wie die Ernsthaftigkeit und Bedeutung demokratischer Wahlen.

Bedarf es aber wirklich eines so aufwändigen, zeitraubenden und stressigen Verfahrens, um eine einwandfreie demokratische Wahl durchzuführen, ohne die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu gefährden? Muss eine Vereinigung, die so klein ist, dass ihre Existenz nicht unabhängig vom Mitgliederwechsel gewährleistet ist, wirklich daran gehindert werden, Unterstützerunterschriften zu sammeln? Geht von einer Gruppe, die keine drei Unterschriften unter einen Schriftsatz bekommt, eine Gefahr für unsere Demokratie aus?[2] Es dürfte vielmehr kontraproduktiv sein oder zumindest so wahrgenommen werden. Immerhin sieht sich die meist winzige Vereinigung der geballten Staatsmacht aus Exekutive – dem Bundeswahlleiter als Präsidenten des Statistischen Bundesamts –, Teilen der Legislative – Bundestagsmitglieder als Beisitzende im Bundeswahlausschuss – und den Mitgliedern der Judikative im Bundeswahlausschuss sowie dem Bundesverfassungsgericht gegenüber.

[1] Die Zulassung von Parteien zur Bundestagswahl, 2021, S. 207 ff.
[2] Zur Verfassungsmäßigkeit des Ausschlusses aufgrund fehlender und verspäteter Rechenschaftsberichte vgl. Morlok, „Versteckte Mahnung".

Das es auch anders geht zeigt – ausgerechnet – das Wahlsystem der USA. In deren Wahlrecht existiert das Institut des „write-in candidates“. Wer es nicht auf den gedruckten Wahlzettel geschafft hat, kann die Wählerschaft aufrufen, den Kandidierendennamen eigenhändig nachzutragen. In einzelnen Bundestaaten reicht für die Zulässigkeit (und Wählbarkeit) aus, dass der Kandidat seine Kandidatur erklärt hat. Unterstützerunterschriften, Ausschließungsfristen oder gar Zulassungsverfahren existieren meist nicht. Damit bleibt die Wahlentscheidung flexibler als im starren System des BWahlG. Eine „Transplantation“ ins deutsche Wahlrecht müsste dann damit umgehen, dass Parteilisten autoritär oder antidemokratisch aufgestellt wurden.

Der Grundsatz der Chancengleichheit der Wahlen ist anscheinend nicht ganz gewahrt, wenn etablierte Parteien keine Beteiligungsanzeige einreichen müssen, kleine politische Vereinigungen aber schon.

Die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie ist ein Nichtargument: Die Zusammensetzung des Bundestags und die parlamentarische Arbeit von Fraktionen und fraktionslosen MdBs wird nicht einmal theoretisch dadurch beeinträchtigt, dass eine Vereinigung von acht, neun, zehn oder auch hundert Bürger:innen antritt und versucht, auf die politischen Willensbildung des Volkes Einfluss zu nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken zu wollen. Die Aussichten, es über die Fünfprozenthürde zu schaffen, sind für derart kleine Vereinigungen ohnehin schmal.

Auch die Wahl zum Bundestag selbst dürfte durch mehr antretenden Parteien und Kandidierende nicht in ihrer Durchführung merklich erschwert oder unmöglich gemacht werden. Wie das Berliner Beispiel andeutet, scheitert die praktische Durchführung der Wahlen in Deutschland nicht an der Zahl der antretenden Parteien.

Auch den Wahlberechtigten ist es zuzutrauen, sich durch den Dschungel der Parteien zu kämpfen, gleichgültig ob nur ein halbes oder gleich mehrere Dutzend Parteien zur Auswahl stehen. Die amtlichen Endergebnisse zeigen, dass Kleinstparteien eher etwas wie „Liebhaberstücke“ auf dem Wahlzettel sind, die einen engagierten Personenkreis interessieren und ihm wichtig sind, während der Großteil der Bevölkerung sich dafür schlicht nicht interessiert. Dass Bundestagswahlen unübersichtlich werden, überzeugt damit auch nicht.

Auch der demokratische Legitimationsprozess würde wohl nicht ins unerträglich Lächerliche gezogen werden. Selbst wenn mehrere so genannter Spaßparteien antreten würden, ist der Großteil der Wähler:innen in der Lage, das entsprechend zu bewerten. Die deutsche Demokratie hat weder unter der Wahlbeteiligung der „Union nicht genug überdachten Lächelns trotz innerer Genialität“[3] in den 1980er Jahren, der „Anarchistischen Pogo-Partei Deutschlands“ und den „Kreuzberger Patriotischen Demokraten/Realistisches Zentrum“ in den 1990er Jahren oder jüngst der PARTEI gelitten. Vielleicht ist es eher so, dass ein etwas weniger staatstragendes Auftreten Bevölkerungsgruppen anspricht, die sich sonst am politischen Prozess nicht beteiligen wollen.

Im Übrigen scheint es selbst dem damaligen Gesetzgeber im Jahr 1964 nicht klar gewesen zu sein, welche Einschränkungen das Wahlzulassungsverfahren mit sich bringen würde.[4]

Über die Hürde des § 2 Abs. 1 Satz 1 Parteiengesetz und das Erfordernis der Ernsthaftigkeit („[…] wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten.“) hilft diese Argumentation freilich nicht hinweg. Vielleicht wären für Zwecke der Wahlzulassung hier Anpassungen angebracht. Dass die Nichtanerkennungsbeschwerde dafür nicht das richtige Mittel ist, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Wahlteilnahme der Zentrumspartei im Sommer 2022 festgehalten.[5]

[3] Vgl. dazu auch BVerfGE 79, 49.
[4] vgl. Jäger, Die Zulassung von Parteien zur Bundestagswahl, 2021, S. 49 ff.
[5] BVerfG vom 22.7.2021, 2 BvC 10/21, Rn. 15 ff.

Im Kern steht aber Folgendes. Das Wahlzulassungsverfahren samt Rechtsschutzmöglichkeiten kann als staatlicher Sand im Getriebe auf dem Weg zu „wirklich“ demokratischen und freien Wahlen erzählt oder imaginiert werden. Muss man Demokratiefeinden noch das Argument in die Hand legen, dass der Staat sie an der Teilnahme zur Wahl hindert und die Öffentlichkeit nicht entscheiden lässt? Das Risiko, das die Teilnahme von Kleinstparteien an der Bundestagswahl mit sich bringt, muss nicht in einem aufwändigen Verfahren vorher gebändigt werden – das Risiko, dass Demokratiefeinde das Verfahren umerzählen, ist deutlich größer. Dem Märchen von Demokratiefeinden, dass Behördenvertreter (mit Parteibuch) und von großen Parteien aufgestellte Kandidat:innen am BVerfG über die Zulassung dieser kleinen Parteien entscheiden, sollte das deutsche Wahlrecht nicht auch noch Dünger zuführen. Aus dem kleinen, fast chancenlosen Pflänzchen der Kleinstpartei wird sonst schnell das Unkraut der Verschwörungserzählung.

AUTOR*IN

Robert Frau
Robert Frau ist Inhaber der Professur für Öffentliches Recht, Rohstoffrecht, Umwelt- und Wirtschaftsrecht an der Technischen Universität Bergakademie Freiberg.

EMPFOHLENE ZITATION
Frau, Robert: Zarte Pflänzchen oder gefährliches Unkraut?: Sinn und Unsinn von Zulassungsverfahren und Nichtzulassungsbeschwerde für Kleinstparteien, Verfassungsblog, 03.11.2022, doi: 10.17176/20221103-215557-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20221103-215557-0.