

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	5
<b>Kapitel 1 Aufgabenstellung und Gang der Untersuchung</b> .....	17
§ 1 Einführung .....	17
A. Anlass der Untersuchung .....	17
B. Der Bundeswahlausschuss, die Beteiligungsanzeige und die Nichtanerkennungsbeschwerde als Schwerpunkte dieser Arbeit .....	19
C. Stand der Forschung .....	21
§ 2 Gang der Untersuchung .....	23
<b>Kapitel 2 Der Bundeswahlausschuss im Mittelpunkt der Wahlorganisation</b> .....	25
§ 1 Die besonderen Organe der Wahlorganisation .....	25
A. Der Bundeswahlausschuss .....	25
B. Der Bundeswahlleiter .....	26
§ 2 Verfassungsrechtliche Stellung des Bundeswahlausschusses .....	28
A. Die Selbstorganisation des Wahlvolkes als Ausgangspunkt .....	28
B. Der Bundeswahlausschuss als Behörde .....	29
C. Der Bundeswahlausschuss als ambivalentes Gremium zwischen staatlichem und verwaltungsrechtlichem Handeln .....	29
D. Conclusio zur Rechtsnatur des Bundeswahlausschusses .....	30
§ 3 Personelle Zusammensetzung des Bundeswahlausschusses .....	32
A. Die normativen Grundlagen der Zusammensetzung ....	32

I.	§ 9 BWahlG als Grundnorm der Zusammensetzung .....	32
II.	Das Berücksichtigungsrecht der politischen Parteien .....	32
III.	Die Ernennung von Richtern des Bundesverwaltungsgerichts als weitere Mitglieder .	35
IV.	Die Konstituierung des Bundeswahlausschusses .....	36
B.	Die Zusammensetzung des Bundeswahlausschusses im Verhältnis zum Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl .....	36
I.	Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl als ernennungsleitender Faktor .....	37
II.	Die konkrete Zusammensetzung des Bundeswahlausschusses .....	39
§ 4	Maßgebliche Arbeitsvorschriften des Bundeswahlausschusses .....	41
A.	Die Pflicht der Beisitzer zu Unparteilichkeit, Verschwiegenheit und Unabhängigkeit .....	41
B.	Die Öffentlichkeit der Sitzungen .....	41
C.	Die Mehrheitsverhältnisse bei Abstimmungen .....	43
D.	Sonstige Arbeits- und Verfahrensvorschriften .....	44
<b>Kapitel 3</b>	<b>Die Wahlzulassungsentscheidung durch den Bundeswahlausschuss .....</b>	<b>45</b>
§ 1	Die Beteiligungsanzeige als Auftakt zur Wahlteilnahme .....	45
A.	Die sukzessive Etablierung der Beteiligungsanzeige nach der Wahl zum 1. Deutschen Bundestag .....	45
I.	Die Wahl zum 1. Deutschen Bundestag ohne besondere Wahlzulassung .....	45
II.	Die Einführung des Wahlvorschlagsrechts als Vorläufer der Beteiligungsanzeige .....	46
III.	Die Einführung der Beteiligungsanzeige im Jahr 1964 .....	49
B.	Die einzelnen Voraussetzungen der Beteiligungsanzeige .....	52

I. Die formellen Voraussetzungen der Beteiligungsanzeige .....	53
1. Name der Partei und Unterschriftenfordernis ..	53
2. Anlagen zur Beteiligungsanzeige .....	54
a) Satzung .....	54
b) Programm .....	56
c) Nachweis über die Vorstandswahl .....	56
d) Nachweise über die Parteieigenschaft .....	56
3. Form und Frist der Beteiligungsanzeige .....	57
II. Die materiellen Voraussetzungen der Beteiligungsanzeige: Nachweise über die Parteieigenschaft .....	57
1. Der Parteibegriff des § 2 Abs. 1 PartG als Anknüpfungspunkt der Parteieigenschaft .....	57
2. Die strukturelle Organisation der Vereinigung	59
a) Vereinigung von Bürgern .....	59
b) Teilnahme an Wahlen .....	59
c) Inlandsorientierung .....	60
3. Die Mitwirkung an der politischen Willensbildung als Willenselement .....	60
4. Die Gewährleistung der Ernsthaftigkeit der Zielsetzung .....	62
a) Der Umfang und die Festigkeit der Organisation .....	62
aa) Die Vereinssatzung als Anhaltspunkt .	63
bb) Das Vorhandensein von Landesverbänden, einer Geschäftsstelle und weiteren Gliederungen .....	63
b) Die Zahl der Mitglieder .....	64
c) Das Hervortreten in der Öffentlichkeit .....	66
III. Zusammenfassung .....	68
C. Tatsächliche Antragsstellung der Vereinigung als Auftakthandlung zur Wahlteilnahme .....	68

§ 2 Prüfung der Beteiligungsanzeige durch den Bundeswahlleiter .....	69
A. Die Entgegennahme und Vorprüfung der Beteiligungsanzeige .....	69
B. Die Vorprüfung im Einzelnen .....	69
I. Die Prüfung der formellen Voraussetzungen .....	70
II. Die Prüfung der materiellen Voraussetzungen .....	70
III. Die Vorprüfung des Bundeswahlleiters in der Praxis .....	71
1. Der Prüfvermerk des Bundeswahlleiters als Entscheidungsgrundlage des Bundeswahlausschusses .....	71
2. Ein Vergleich der Vorprüfungspraxis zu den Bundestagswahlen 2013 und 2017 .....	72
IV. Der Abschluss der Vorprüfung .....	77
§ 3 Wahlzulassung durch den Bundeswahlausschuss .....	77
A. Die Einladung zur Sitzung des Bundeswahlausschusses .....	78
B. Die Eröffnung der Sitzung und Präliminarien .....	79
I. Die Feststellung der ordnungsgemäßen Ladung, zur Öffentlichkeit, den Abstimmungsmehrheiten und zum Protokoll .....	79
II. Die Kontrolle der Anwesenheit der Beisitzer und der Beschlussfähigkeit .....	80
III. Die Abstimmung über den Entwurf zur Tagesordnung .....	80
IV. Die Bestellung von Schriftführern .....	80
V. Die Verpflichtung der Beisitzer auf ordnungsgemäße Ausübung ihres Amtes .....	81
C. Die Entscheidung des Bundeswahlausschusses über die Beteiligungsanzeige gemäß § 18 Abs. 4 BWahlG .....	81
I. Der Bericht über die Vorprüfung des Bundeswahlleiters .....	82
II. Die Anhörung der Antragssteller und das Fragerecht der Beisitzer .....	83
III. Die Entscheidung über die Beteiligungsanzeige .....	83
IV. Die Begründung der (ablehnenden) Entscheidung .....	83

§ 4 Rechtsfolge der Entscheidung über die Beteiligungsanzeige .....	85
--	----

## **Kapitel 4 Die Wahlzulassung im verfassungsrechtlichen**

<b>Kontext</b> .....	87
§ 1 Ernennung des Bundeswahlleiters .....	87
A. Die Ernennung des Bundeswahlleiters durch das Bundesministerium des Innern .....	87
B. Kritische Würdigung der bisherigen Ernennungspraxis	87
I. Verfassungsrechtliche Grundsätze der Ernennung	88
II. Kritik aus dem Schrifttum .....	88
III. Stellungnahme .....	89
C. Eigener rechtspolitischer Reformvorschlag .....	92
§ 2 Ernennung der Beisitzer im Bundeswahlausschuss .....	93
A. Die Entscheidungsgrundlagen und Grenzen der Ernennung .....	93
I. Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl als limitierender Faktor .....	93
II. Der Grundsatz der Bestenauslese als limitierender Faktor .....	94
III. Der Normzweck des § 9 Abs. 2 BWahlG als limitierender Faktor .....	95
1. Die Bestimmung des Zwecks des § 9 Abs. 2 BWahlG mittels historischer Auslegung	95
2. Die Bestimmung des Zwecks des § 9 Abs. 2 BWahlG mittels systematischer Auslegung .....	98
3. Die Bestimmung des Zwecks des § 9 Abs. 2 BWahlG mittels teleologischer Auslegung .....	98
B. Die rechtstatsächliche Bewertung der Ernennungspraxis .....	99
I. Die mangelnde Berücksichtigung der fachlichen Eignung der Beisitzer .....	100

II.	Das faktische Besetzungsmonopol der etablierten politischen Parteien .....	103
III.	Die fehlende Transparenz der Ernennungspraxis .	106
C.	Eigene rechtspolitische Reformvorschläge .....	107
I.	Sicherstellung der ausgewogenen Ernennung von Beisitzern im Bundeswahlausschuss .....	108
1.	Vorschlag: Die Einführung einer Rotationspflicht der Beisitzer .....	108
2.	Vorschlag: Die Stärkung der Pluralität des Bundeswahlausschusses .....	109
a)	Konkreter Reformvorschlag .....	109
b)	Vergleichbare Ansätze .....	111
c)	Fazit .....	111
II.	Die Einführung wahlrechtsspezifischer Befangenheitsregeln .....	113
1.	Anwendbarkeit der §§ 20 ff. VwVfG .....	114
2.	Analoge Anwendung von Befangenheitsregeln .....	115
3.	Konkreter Reformvorschlag für wahlrechtsspezifische Befangenheitsregeln .....	115
III.	Die Einführung einer Bekanntgabepflicht über die Ernennung der Beisitzer .....	120
§ 3	Chancengleichheit innerhalb der Wahlzulassung .....	121
A.	Möglicher Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit .....	121
I.	Schutzbereich .....	122
II.	Gemeinsame Vergleichsgruppe .....	123
III.	Tatsächliche Ungleichbehandlung .....	124
IV.	Rechtfertigung der Ungleichbehandlung .....	124
1.	Der verfassungsrechtliche Rahmen der Rechtfertigungsprüfung .....	125
a)	Art. 21 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1, 38 Abs. 1 GG als limitierender Faktor .....	125

b)	Die Willkürformel als Grenze der Rechtfertigung von Grundrechtseinschränkungen .....	125
c)	Die „Neue Formel“ als Erweiterung der Willkürformel und Rechtfertigungsgrenze	126
d)	Die Zusammenführung der Willkürformel und der „Neuen Formel“ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	126
2.	Rechtfertigung der Differenzierung in etablierte und nicht-etablierte Parteien .....	127
a)	Legitimer Zweck .....	127
aa)	Die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Parlamentes als legitimer Zweck .....	128
bb)	Die Beibehaltung der Übersichtlichkeit der Wahl als legitimer Zweck .....	128
b)	Geeignetheit .....	128
c)	Erforderlichkeit .....	129
aa)	Die Beibringung von Unterstützungsunterschriften als milderer Mittel .....	130
bb)	Die Fünfprozentklausel als milderer Mittel .....	131
cc)	Die Objektivierung der Feststellung der Parteieigenschaft als milderer Mittel .....	132
d)	Angemessenheit .....	133
aa)	Die Wirkung der Beteiligungsanzeige im Vergleich zum verfolgten Schutzziel .....	133
bb)	Die Differenzierung zwischen politischen Vereinigungen im Vergleich zu weiteren Zulassungsbeschränkungen .....	135

cc) Eine rechtstatsächliche Analyse der Möglichkeiten der Einflussnahme von Kleinstparteien .....	137
3. Ergebnis .....	141
B. Eigener rechtspolitischer Reformvorschlag .....	141
I. Die Einführung einer allgemeinen Parteienregistrierung .....	141
II. Die vollständige Aufhebung des § 18 BWahlG .....	143
III. Die Verpflichtung zum Einreichen einer Beteiligungsanzeige für alle politischen Vereinigungen .....	144
§ 4 Überblick zu weiteren Unstimmigkeiten der Wahlzulassung .....	147
<b>Kapitel 5 Die Nichtanerkennungsbeschwerde .....</b>	<b>151</b>
§ 1 Schutzzweck des Wahlrechtsschutzes .....	151
A. Der Begriff und Inhalt der nachgängigen Wahlprüfung .....	152
B. Der Schutzzweck der nachgängigen Wahlprüfung .....	153
I. Der Schutzzweck der nachgängigen Wahlprüfung in der Rechtsprechung und im Schrifttum .....	153
II. Andere Rechtsschutzmöglichkeiten zur Durchsetzung des Begehrens .....	154
§ 2 Historie und Voraussetzungen der Nichtanerkennungsbeschwerde .....	156
A. Der Weg zum Schutz des subjektiven Wahlrechts durch das Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen .....	156
I. Die fortwährenden Forderungen im Schrifttum nach besserem Rechtsschutz .....	156
II. Die Kritik der OSZE/BDIMR zum fehlenden Rechtsschutz in der Wahlvorbereitung .....	157

1. Exkurs: Die Praxis der internationalen Wahlbeobachtung .....	158
a) Die historische Institutionalisierung der Wahlbeobachtung .....	158
b) Die verschiedenen Arten der Wahlbeobachtung durch die OSZE .....	158
2. Die Wahlbeobachtung zur Bundestagswahl im Jahr 2009 .....	161
a) Erste Phase: Die Bedarfsermittlung .....	161
b) Zweite Phase: Die Wahlbewertungsmission .....	162
III. Die Einführung der Nichtanerkennungsbeschwerde als Folge der Wahlbeobachtung .....	162
IV. Die Resonanz im Schrifttum zur Einführung der Nichtanerkennungsbeschwerde .....	163
V. Das Verhältnis der Nichtanerkennungsbeschwerde zur nachgängigen Wahlprüfung .....	164
B. Die Tatbestandsvoraussetzungen der Nichtanerkennungsbeschwerde .....	165
I. Zulässigkeit .....	165
1. Rechtsgrundlage .....	165
2. Beschwerdefähigkeit .....	165
3. Beschwerdegegenstand .....	166
4. Beschwerdebefugnis .....	166
5. Frist, Form und Begründungserfordernis .....	167
6. Rechtsschutzinteresse .....	168
II. Anhörung des Bundeswahlausschusses .....	169
III. Begründetheit .....	169
1. Vorliegen einer mangelfreien Beteiligungsanzeige .....	170
2. Materielle Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts .....	170

3. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Parteieigenschaft .....	171
IV. Aus der Praxis: Empirische Befunde über die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts .....	171
§ 3 Kritik hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung ....	173
A. Die Zuweisung der Streitigkeit zum Bundesverfassungsgericht .....	173
B. Eine zu kurze Beschwerdefrist der Nichtanerkennungsbeschwerde .....	176
I. Fristen in anderen verfassungsrechtlichen Verfahren .....	177
II. Fristen in weiteren Rechtsgebieten .....	177
III. Fazit .....	178
<b>Kapitel 6 Zusammenfassung und Fazit .....</b>	<b>185</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>195</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>207</b>
Anlage 1: Übersicht der Bundeswahlleiter und Beisitzer im Bundeswahlausschuss von 1957 bis 2020 .....	207
Anlage 2: Muster-Beteiligungsanzeige .....	214