



Der
Bundeswahlleiter

Hinweise zur Durchführung von Aufstellungsversammlungen für Bundestagswahlen



Informationen des Bundeswahlleiters



Der
Bundeswahlleiter

Hinweise zur Durchführung von Aufstellungsversammlungen für Bundestagswahlen

Ausgewählte Rechtsprechung und
Entscheidungen des Deutschen Bundestags
in Wahlprüfungsverfahren

Informationen des Bundeswahlleiters

Inhaltsverzeichnis

I. Vorwort	5
II. Aktuelle Hinweise zu Aufstellungsversammlungen während der COVID-19-Pandemie.....	9
1. Infektionsschutzrechtliche Vorgaben für Präsenzversammlungen ...	9
2. Wahlrechtliche Regelungen für Aufstellungsversammlungen	9
III. Allgemeine Hinweise	13
IV. Zeitpunkt für die Durchführung von Versammlungen	17
V. Einladung	19
1. Kreis der einzuladenden Personen (Teilnahme-/Stimmberechtigung).....	19
2. Ladungsfrist.....	23
VI. Durchführung der Wahl	27
1. Vorschlagsrecht	27
2. Vorstellungsrecht.....	27
3. Geheime Abstimmung.....	29
4. Elektronische Abstimmungssysteme/Online-Versammlungen	30
5. Freie Wahl.....	32
6. Wahlverfahren	32
7. Unterbrechungen/Vertagungen	36
8. Streichung von Bewerbern von bereits aufgestellten Landeslisten	36
VII. Verzeichnis der zitierten Entscheidungen	39

I. Vorwort

Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz:

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt.

Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 bis 3 Grundgesetz:

Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen.

Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz legt fest, dass Parteien an der „politischen Willensbildung des Volkes“ mitwirken. Das bedeutet insbesondere, dass sie politische Ziele formulieren und versuchen, vor allem durch Teilnahme an staatlichen Wahlen auf die Entscheidungsfindung in Parlamenten und Regierungen Einfluss zu nehmen.

Da Parteien in ihrem Handeln frei sind, bestimmen sie selbst, mit welchen Kandidatinnen und Kandidaten sie an der Wahl teilnehmen. Jedoch sind sie bei der Kandidatenaufstellung nicht völlig frei. Sowohl das Grundgesetz als auch das einfache Wahlrecht enthält Vorgaben für das Aufstellungsverfahren.

Nach Artikel 21 Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz muss die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen. Daraus wird abgeleitet, dass auch die Aufstellung der Bewerber/innen für Bundestagswahlen bestimmten Mindestregeln einer demokratischen Wahl genügen muss.

Zudem ist die Bewerberaufstellung kein rein parteiinterner Vorgang. Sie ist zugleich Teil der staatlichen Wahlvorbereitung, weil die Parteien in dieser Phase bestimmen, welche Bewerber/innen zur Wahl stehen werden. Das

Bundeswahlgesetz enthält deshalb in § 21, § 27 Absatz 5 grundlegende Vorgaben, wie eine Kandidatenaufstellung erfolgen muss.

Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass Parteien bei der Kandidatenaufstellung einen „Kernbestand an Verfahrensgrundsätzen“ einhalten müssen, ohne den ein Wahlvorschlag nicht demokratisch zustande gekommen ist und deshalb auch nicht Teil der staatlichen Wahl sein kann. Zu diesen Mindestregeln zählen vor allem die Wahlrechtsgrundsätze, die in Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz formuliert sind: Die Abgeordneten des Deutschen Bundestags sind in allgemeiner, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen. Diese Wahlrechtsgrundsätze sind im Wesentlichen auch von den Parteien bei der Kandidatenaufstellung zu beachten ([1] Rn. 39; [2] Rn. 20 f.; [4] Rn. 39). Lediglich der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl ist auf das Wahlvorschlagsverfahren nicht übertragbar.

Die Einhaltung dieser Vorgaben ist wichtig, weil ein Wahlvorschlag vom zuständigen Wahlorgan – dem jeweiligen Kreis- oder Landeswahlausschuss – zurückgewiesen werden muss, wenn er nicht den Anforderungen des Bundeswahlgesetzes und der Bundeswahlordnung entspricht.

Mit der vorliegenden Zusammenstellung möchte ich Parteien, die beabsichtigen an der Bundestagswahl teilzunehmen, eine Hilfestellung bei der Aufstellung ihrer Bewerberinnen und Bewerber an die Hand geben. Sie enthält ausgewählte Rechtsprechung und Entscheidungen des Deutschen Bundestags in Wahlprüfungsverfahren, die sich mit der Durchführung von Aufstellungsversammlungen befassen. Die Hinweise sollen Sie bei der korrekten Durchführung der Kandidatenaufstellung unterstützen. Sie orientieren sich am chronologischen Ablauf des Aufstellungsverfahrens. Am Ende des Textes fin-

den Sie ein Verzeichnis der Quellen, aus denen die Zitate stammen. Die zitierten Randnummern (Rn.) sind der Datenbank juris entnommen. In anderen Datenbanken oder in Entscheidungsveröffentlichungen auf Internetseiten können die Randnummern abweichen.

Ich weise darauf hin, dass die im Folgenden zitierten Texte das Aufstellungsverfahren nicht in allen Einzelheiten beschreiben und daher nicht alle denkbaren Konstellationen dargestellt sind. **Bitte informieren Sie sich deshalb über diese Informationen hinaus, welche wahlrechtlichen Regelungen für das Aufstellungsverfahren gelten, und wenden Sie sich bei Zweifeln oder Fragen an die zuständige Kreis- oder Landeswahlleitung.**

II. Aktuelle Hinweise zu Aufstellungsversammlungen während der COVID-19-Pandemie

1. Infektionsschutzrechtliche Vorgaben für Präsenzversammlungen

Aufgrund der COVID-19-Pandemie gelten derzeit in vielen Ländern, Kreisen und Gemeinden Beschränkungen für Zusammenkünfte. Beispielsweise kann durch Rechtsvorschriften die maximal zulässige Zahl an Teilnehmern einer Versammlung begrenzt oder es können spezielle infektionsschutzrechtliche Anordnungen zu beachten sein.

Da sich die infektionsschutzrechtlichen Regelungen in den Ländern unterscheiden und aufgrund des Pandemiegeschehens kurzfristig ändern können, sind allgemeine Auskünfte darüber, unter welchen Voraussetzungen eine Präsenzversammlung durchgeführt werden kann, nicht möglich. Bitte informieren Sie sich daher rechtzeitig bei den zuständigen Stellen vor Ort (zum Beispiel bei den Landratsämtern), unter welchen Bedingungen aktuell Versammlungen durchgeführt werden können.

2. Wahlrechtliche Regelungen für Aufstellungsversammlungen

a) Grundsätzliche Ausführungen

Das Bundeswahlgesetz schreibt vor, dass die Wahl der Vertreter und der Bewerber zur Teilnahme an der Bundestagswahl in einer Mitglieder- oder Vertreterversammlung erfolgt (§ 21 Absatz 1 Satz 1, § 27 Absatz 5 Bundeswahlgesetz). Eine solche Versammlung setzt nach herrschender Meinung die gleichzeitige körperliche Anwesenheit der stimmberechtigten Personen an einem Ort voraus.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gilt bei der Kandidatenaufstellung der Parteien wie auch bei staatlichen Wahlen der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl (siehe unten Seite 30 f.). Die Wahl der Bewerber muss überdies geheim erfolgen. Die Grundsätze der Öffentlichkeit und der Geheimheit der Wahl können bei einer elektronischen Abstimmung derzeit technisch nicht gewährleistet werden. Elektronische Verfahren können nur zur Vorermittlung, Sammlung und Vorauswahl der Bewerbungen benutzt werden, also nur im Vorfeld und als Vorverfahren zur eigentlichen, schriftlichen mit Stimmzetteln und geheim durchzuführenden Abstimmung der Stimmberechtigten über die Kandidaturen (siehe unten Seite 31).

Darüber hinaus muss den Bewerbern in einer Aufstellungsversammlung Gelegenheit gegeben werden, sich vorzustellen (§ 21 Absatz 3 Satz 3 Bundeswahlgesetz). Daraus folgt nach herrschender Meinung, dass den Bewerbern die Möglichkeit gegeben werden muss, sich in einer Präsenzveranstaltung am Versammlungsort zu präsentieren. Die Gelegenheit, sich nur digital vorzustellen, genügt danach nicht; diese Möglichkeit soll allenfalls ergänzend zur Präsenzvorstellung angeboten werden können.

b) Befristete Regelungen der COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung

Am 3. Februar 2021 ist die Verordnung über die Aufstellung von Wahlbewerbern und die Wahl der Vertreter für die Vertreterversammlungen für die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag unter den Bedingungen der COVID-19-Pandemie vom 28. Januar 2021 ([COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung](#), BGBl. I S. 115) in Kraft getreten. Diese ermöglicht aufgrund der derzeitigen Beschränkungen durch die COVID-19-Pandemie, von der Pflicht zur Durchführung von Präsenzversammlungen zur Wahl der Bewerber und der Vertre-

ter für Vertreterversammlungen abzuweichen und zum Beispiel mit Ausnahme der Schlussabstimmung eine **virtuelle Aufstellungsversammlung** durchzuführen oder ein **schriftliches Verfahren** zu wählen. Die Verordnung wird spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2021 außer Kraft treten.

Ausführliche Informationen zu den Regelungen in der Verordnung finden Sie in unseren Hinweisen zur Anwendung der COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung.

III. Allgemeine Hinweise

- **Kandidatenaufstellung als wesentlicher Teil der Wahlvorbereitung**

Die Aufstellung der Wahlkreis- und Listenkandidaten durch die Parteien ist damit ein **wesentlicher Bereich der Wahlvorbereitung**; hierdurch wird eine notwendige Voraussetzung für die Wahl selbst geschaffen und das aktive und passive Wahlrecht unmittelbar berührt. Zum Bürgerrecht auf Teilnahme an der Wahl (vgl. Art. 38 GG) gehört auch die Möglichkeit, Wahlvorschläge zu machen; die Grundsätze der Allgemeinheit, Gleichheit und Freiheit der Wahl beziehen sich auch auf dieses Wahlvorschlagsrecht [...].

[4], Rn. 39

- **Regelungen zum Aufstellungsverfahren im Bundeswahlgesetz**

§ 17 Parteiengesetz (PartG) schreibt den Parteien bei der Aufstellung von Bewerbern für Wahlen zu Volksvertretungen geheime Abstimmung vor und überträgt die weitere Regelung an erster Stelle den Wahlgesetzen, also nicht nur den Parteisatzungen. Für das Bundestagswahlrecht enthalten die §§ 21 Abs. 1 bis 4 und 6, 27 Bundeswahlgesetz Regelungen, die gewährleisten sollen, dass die **Kandidatenaufstellung die personale Grundlage für eine demokratische Wahl legen** kann. Der Gesamthalt dieser Regelungen wirkt darauf hin, dass jedes wahlberechtigte Parteimitglied auf der untersten Gebietsstufe der Parteiorganisation die rechtliche Möglichkeit hat - jedenfalls mittelbar durch die Wahl von Vertretern -, auf die Auswahl der Kandidaten Einfluss zu nehmen.

[4], Rn. 40

- **Kernbestand an Verfahrensgrundsätzen muss eingehalten werden**

Die §§ 21 Abs. 1, 27 Abs. 5 Bundeswahlgesetz sehen vor, dass die Kandidaten in einer **Mitglieder- oder Vertreterversammlung** gewählt werden und die **Vertreterversammlung eine Versammlung der von einer Mitgliederversammlung aus ihrer Mitte gewählten Vertreter** zu sein hat. Dabei fordert § 21 Abs. 3 Bundeswahlgesetz in Anknüpfung an § 17 PartG ausdrücklich allerdings nur eine geheime Abstimmung. Aus der Funktion der wahlrechtlichen Regelung in den §§ 21, 27 Bundeswahlgesetz, die personale Grundlage einer demokratischen Wahl zu schaffen, ergibt sich jedoch, dass § 21 Abs. 1 Bundeswahlgesetz mit der Anforderung einer "Wahl" nicht allein die geheime Abstimmung verlangt, sondern weiter die **Einhaltung eines Kernbestandes an Verfahrensgrundsätzen**, ohne den ein Kandidatenvorschlag schlechterdings nicht Grundlage eines demokratischen Wahlvorgangs sein kann. Hieraus folgt: Halten die Parteien bei der Wahl der Vertreterversammlung oder der Wahlkreis- und Listenkandidaten diese elementaren Regeln nicht ein, so begründet das die Gefahr der Verfälschung des demokratischen Charakters der Wahl bereits in ihrer Grundlage und damit einen Wahlfehler.

[4], Rn. 41

- **Zurückweisung des Wahlvorschlags bei Nichteinhaltung der Mindestregeln**

Halten die Parteien die ihnen vom Bundeswahlgesetz abverlangten **Mindestregeln einer demokratischen Kandidatenaufstellung** nicht ein, so entspricht der so zustande gekommene Wahlvorschlag nicht den Anforderungen des § 21 Abs. 1 Bundeswahlgesetz und muss durch den

Kreis- oder Landeswahlausschuss gemäß §§ 26, 28 Bundeswahlgesetz zurückgewiesen werden.

[4], Rn. 43

- **Das Nähere ist von Parteien in ihren Satzungen zu regeln**

Bundeswahlgesetz und Bundeswahlordnung **regeln den äußeren Ablauf von Wahlkreismitgliederversammlungen nicht und überlassen alle Einzelheiten** ihrer näheren Ausgestaltung der [...] autonomen **inneren Ordnung der Parteien**.

[4], Rn. 60

IV. Zeitpunkt für die Durchführung von Versammlungen

§ 21 Absatz 3 Bundeswahlgesetz:

Die Wahlen der Wahlkreisbewerber dürfen frühestens 32 Monate, für die Vertreterversammlungen frühestens 29 Monate nach Beginn der Wahlperiode des Deutschen Bundestages stattfinden; dies gilt nicht, wenn die Wahlperiode vorzeitig endet.

Die Vorschrift gilt nach **§ 27 Absatz 5 Bundeswahlgesetz** für die Aufstellung von Landeslisten entsprechend.

- **Aufstellung der Wahlkreisbewerber erst nach Einteilung der Wahlkreise durch den Gesetzgeber**

[Eine] rechtmäßige Wahlkreisbewerberaufstellung [kann] nicht herbeigeführt werden [...], bevor die Wahlkreisgrenzen endgültig festliegen [...]. Wenn nämlich die Wahlkreisgrenzen noch nicht festliegen, kann auch der zur Wahl eines Wahlkreisbewerbers bzw. einer Vertreterversammlung teilnahmeberechtigte Personenkreis nicht bestimmt werden.

[19], S. 172

V. Einladung

1. Kreis der einzuladenden Personen (Teilnahme-/Stimmberechtigung)

§ 21 Absatz 1 Satz 2 bis 4 Bundeswahlgesetz:

Mitgliederversammlung zur Wahl eines Wahlkreisbewerbers ist eine Versammlung der im Zeitpunkt ihres Zusammentritts im Wahlkreis zum Deutschen Bundestag wahlberechtigten Mitglieder der Partei. Besondere Vertreterversammlung ist eine Versammlung der von einer derartigen Mitgliederversammlung aus ihrer Mitte gewählten Vertreter. Allgemeine Vertreterversammlung ist eine nach der Satzung der Partei (§ 6 des Parteiengesetzes) allgemein für bevorstehende Wahlen von einer derartigen Mitgliederversammlung aus ihrer Mitte bestellte Versammlung.)

Die Vorschrift gilt nach **§ 27 Absatz 5 Bundeswahlgesetz** für die Aufstellung von Landeslisten entsprechend.

- **Einladung aller im jeweiligen Wahlkreis mit Erstwohnsitz gemeldeten Parteimitglieder**

§ 21 Abs. 1 Satz 2 Bundeswahlgesetz schreibt den Parteien vor, **alle im Wahlkreis zum Deutschen Bundestag wahlberechtigten Parteimitglieder** bei der Aufstellung eines Wahlkreisbewerbers als teilnahme- und stimmberechtigt zu behandeln. Diese Anforderungen werden grundsätzlich **von jedem Mitglied der jeweiligen Partei erfüllt, das im Wahlkreis mit seinem Erstwohnsitz gemeldet ist** (§§ 12 Abs. 1, 14 Abs. 2 Bundeswahlgesetz, 16 Abs. 1 Nr. 1, 17 Abs. 1 Nr. 1 Bundeswahlordnung). Damit knüpft das Gesetz – von Ausnahmefällen abgesehen – allein an den

Wohnsitz an und schließt es aus, das Teilnahmerecht der Parteiangehörigen an die **Erfüllung sonstiger Voraussetzungen** wie etwa die Zugehörigkeit auch zur örtlichen Parteiorganisation zu binden. [...] Demzufolge haben die Parteien zu Mitgliederversammlungen, bei denen Wahlkandidaten aufgestellt oder Delegierte zu entsprechenden Vertreterversammlungen gewählt werden sollen, regelmäßig **alle im betreffenden Wahlkreis mit Erstwohnsitz gemeldeten Parteiangehörigen einzuladen**, auch soweit diese **anderen Ortsverbänden** angehören.

[4], Rn. 50, 52

- **Einladung auch von Parteimitgliedern anderer Gebietsverbände, sofern diese wahlberechtigt sind**

[Wahlvorschlagsträger müssen] **rechtlich mögliche und ihnen zumutbare organisatorische Maßnahmen [treffen]**, um auch die **nicht in der Parteiorganisation des Wahlkreises** organisierten teilnahmeberechtigten Parteimitglieder zu den gemäß § 21 Bundeswahlgesetz stattfindenden Mitgliederversammlungen **einladen zu können**.

[4], Rn. 55

- **Stimmberechtigung ausschließlich der Parteimitglieder ab 18 Jahren mit deutscher Staatsangehörigkeit**

[Zur] Nominierung des Wahlkreisbewerbers [sind] nur Parteimitglieder berufen [...], die **Deutsche sind, das 18. Lebensjahr vollendet haben und im Wahlkreis in ein Wählerverzeichnis aufzunehmen** oder zum Erhalt eines im Wahlkreis ausgestellten Wahlscheins berechtigt **sind** (vergleiche Artikel 38 Absatz 2 Grundgesetz, §§ 12, 14, 17 Bundeswahlgesetz, §§ 16 ff., 25 ff. Bundeswahlordnung). **Ausgeschlossen** sind dem-

nach insbesondere die **minderjährigen Parteimitglieder und die Nicht-deutschen**. **Nicht erforderlich** ist, dass eine **Mitgliedschaft in einem Kreisverband im Bereich des Wahlkreises** besteht [...].

[5], Rn. 25

- **Ausschluss wegen Verstoßes gegen Satzungsregelungen unzulässig (z. B. bei Verstoß gegen die Pflicht zur Zahlung von Mitgliedsbeiträgen)**

An das Vorliegen **sonstiger Voraussetzungen kann das Recht zur Teilnahme an der parteiinternen Kandidatenaufstellung satzungsmäßig nicht gebunden werden**. [...] Parteiinterne „Strafen“ bei Verstößen gegen die Parteistatuten müssen anderweit geahndet werden. [...] Dies bedeutet, dass Parteimitglieder **nicht wegen parteiinterner „Strafen“** bei Verstößen gegen die Parteistatuten von der Teilnahme an der Kandidatenaufstellung **ausgeschlossen** werden können.

[18], S. 76

- **Ordnungsgemäße Einladung bei mehrtägigen/vertagten Versammlungen**

[Wenn] eine Partei gezwungen ist, einen oder mehrere Versammlungstage anzuberaumen, um ihre Liste vollständig aufstellen zu können, [muss sichergestellt werden, dass] **alle abstimmungsberechtigten Parteimitglieder hinreichend eingeladen sind und die Möglichkeit der Teilnahme haben**; [...].

[17], Rn. 90

- **Definition „allgemeine Vertreterversammlung“**

Eine **allgemeine Vertreterversammlung** i. S. d. § 21 Absatz 1 Satz 4 Bundeswahlgesetz ist eine nach der jeweiligen Parteisatzung allgemein

für bevorstehende öffentliche Wahlen von einer Versammlung der zum Bundestag wahlberechtigten Mitglieder der Partei im Wahlkreis gewählte Delegiertenversammlung. Dabei muss es sich um eine Versammlung handeln, der die **Bewerberaufstellung für öffentliche Wahlen satzungsmäßig als Hauptaufgabe** zugewiesen ist. Dagegen sind Gremien, die nur allgemeine Vollmachten in Parteiangelegenheiten haben, etwa der Parteivorstand und Parteiausschüsse, nicht legitimiert.

[15], Rn. 55

- **Vertreterversammlung muss aus hierzu gewählten Parteimitgliedern bestehen**

Die **Zusammensetzung** der wahlrechtlichen **Vertreterversammlung** unterscheidet sich [...] grundlegend von der Zusammensetzung der parteirechtlichen Vertreterversammlung (Parteitag). [...] Die Satzungen sehen [...] häufig vor [...], dass **Nicht-Delegierte „qua Amt“ Stimmrecht auf den Parteitag haben**, z.B. der Vorstand, Vertreter bestimmter Arbeitsgemeinschaften oder besonderer Mitgliedergruppen, Abgeordnete o.ä. [Dies] ist **auf einer wahlrechtlichen Vertreterversammlung unzulässig** [...].

[14], Rn. 66

- **Freiheit der Parteien bei Festlegung der Zusammensetzung der Vertreterversammlung**

Vorgaben für die Bildung und Besetzung der Delegiertenversammlung enthält das Bundeswahlgesetz nicht. Auch fordert das Demokratieprinzip bei der Wahl in einer landesweiten Mitgliederversammlung nicht, die Vertreter nach der Stärke der Orts- oder Kreisverbände auszuwählen

und in der Vertreterversammlung gleichsam ein Spiegelbild der Parteigliederungen auf unterer Ebene zu schaffen.

[4], Rn. 76

- **Mindestgröße einer Vertreterversammlung**

[Anforderungen an die] **Anzahl der Delegierten** unter dem Gesichtspunkt des Demokratieprinzips **[kommen] dann in Betracht, wenn** [andernfalls] eine **funktionsgerechte Kandidatenauswahl nicht mehr möglich** [ist]. Dies könnte der Fall sein, wenn sie so gering [ist], dass die in einer Partei in der Regel vorhandenen unterschiedlichen Strömungen und Auffassungen innerhalb der Vertreterversammlung nicht angemessen repräsentiert [werden].

[10], Rn. 33

2. Ladungsfrist

- **Mindestladungsfrist als Grundvoraussetzung einer ordnungsgemäßen Bewerberaufstellung**

[D]ie **Einhaltung einer ausreichenden Ladungsfrist vor der Wahlversammlung**, auf der die Wahlbewerber der Partei gewählt werden sollen, [gehört] zum **Kernbestand der elementaren demokratischen Verfahrensgrundsätze** [...], deren Verletzung wahlrechtliche Bedeutung hat. Eine ordnungsgemäße Einladung grundsätzlich aller wahlberechtigter Parteimitglieder im Rahmen des der Partei Möglichen und Zumutbaren ist unabdingbare Grundvoraussetzung für einen demokratischen, repräsentativen Wahlvorgang [...]. [...] Denn die Freiheit und Gleichheit der Wahl ist im Anschluss an das oben Gesagte auch beeinträchtigt, wenn aufgrund der Unterschreitung elementarer Mindeststandards, die für solche Ladungsfristen gelten, ein demokratisch legitimierter Wahlakt

von vornherein nicht gewährleistet ist. [...] Die Nichtbeachtung ausreichender Einladungsfristen ist aus den genannten Gründen indes ohne Weiteres geeignet, Inhalt und Ausgang einer Aufstellungsversammlung maßgeblich zu beeinflussen.

[13], Rn. 14, 18

- **Verspätete Einladung bei Zugang erst am Versammlungstag**

[Ein] **Zugang der Einladungen frühestens am Tag der Versammlung** selbst [ist] **in jedem Fall verspätet** [...].

[13], Rn. 20

- **Dauer der Mindestladungsfrist gerichtlich noch nicht geklärt**

Die Einladung zu einer Mitgliederversammlung, auf der Wahlkandidaten aufgestellt werden sollen, dient dazu, den wahlberechtigten Parteimitgliedern durch die Mitteilung des Wahltermins tatsächlich die Möglichkeit zu verschaffen, durch die Wahrnehmung ihrer [...] garantierten Mitgliederrechte auf die Auswahl der Kandidaten Einfluss zu nehmen. Die effektive Ausübung dieser Rechte, namentlich des Stimmrechts, des Wahlvorschlagsrechts und auch des Rechts des vorgeschlagenen Bewerbers, sich und sein Programm der Versammlung in angemessener Zeit vorzustellen, ist jedoch nur dann gewährleistet, wenn die Einladung so rechtzeitig erfolgt, dass die Parteimitglieder noch hinreichend Zeit haben, um sowohl die Wahrnehmung des Wahltermins organisatorisch sicherstellen zu können, als auch sich auf die Wahlversammlung inhaltlich vorzubereiten, d. h. die eigene Wahlentscheidung zu überdenken, den Vorschlag geeigneter Kandidaten zu erwägen und für den Fall einer eigenen Nominierung auch die Vorstellung der eigenen Person und des

eigenen Programms vor der Versammlung vorzubereiten. Nur bei **Einhaltung einer diesem Zweck gerecht werdenden Ladungsfrist** ist auch den **elementaren Verfahrensanforderungen an eine demokratische Kandidatenaufstellung** Genüge getan. [...] Dabei kann die Kammer offen lassen, welche konkrete Mindestladungsfrist zum Kernbestand an Verfahrensgrundsätzen zu zählen ist, ohne den ein Kandidatenvorschlag nicht Grundlage eines demokratischen Wahlvorgangs sein kann, namentlich ob diese **zumindest 5 Tage** betragen muss [...] **oder jedenfalls 3 Tage** [...] oder aber auch nur 24 Stunden [...].

[12], Rn. 78, 80

VI. Durchführung der Wahl

1. Vorschlagsrecht

§ 21 Absatz 3 Satz 2 Bundeswahlgesetz:

Jeder stimmberechtigte Teilnehmer der Versammlung ist hierbei vorschlagsberechtigt.

Die Vorschrift gilt nach **§ 27 Absatz 5 Bundeswahlgesetz** für die Aufstellung von Landeslisten entsprechend.

- **Freies Vorschlagsrecht der stimmberechtigten Parteimitglieder zwingend**

Die Wahlfreiheit [...] schützt [...] nicht nur die freie Wahlbetätigung bei der Stimmabgabe. Zur Wahlfreiheit gehört auch ein **grundsätzlich freies Wahlvorschlagsrecht** für alle Wahlberechtigten (BVerfGE 41, 399 (417)). Es setzt seinerseits eine **freie Kandidatenaufstellung unter Beteiligung der Mitglieder** der Parteien und Wählergruppen voraus. Die Auswahl der Kandidaten darf **weder rechtlich noch faktisch deren Führungsgremien zur alleinigen Entscheidung** überlassen werden.

[3], Rn. 63

2. Vorstellungsrecht

§ 21 Absatz 3 Satz 3 Bundeswahlgesetz:

Den Bewerbern ist Gelegenheit zu geben, sich und ihr Programm der Versammlung in angemessener Zeit vorzustellen.

Die Vorschrift gilt nach **§ 27 Absatz 5 Bundeswahlgesetz** für die Aufstellung von Landeslisten entsprechend.

- **Vorstellungsrecht der Bewerber unverzichtbar**

Eine Kandidatenwahl [...] hat zur Voraussetzung, dass sich eine Auswahl unter mehreren Wahlbewerbern an den Kriterien der Persönlichkeit und des politischen Programms des Kandidaten orientieren kann. Nur wenn sich die Stimmberechtigten hierüber hinreichend zu unterrichten vermögen, ist die Offenheit einer Alternative hergestellt, die unverzichtbares Merkmal einer Wahl ist. Aus diesem Grund wird es regelmäßig notwendig sein, dass die **Kandidaten sich persönlich in gebotener Zusammenfassung vorstellen und programmatische Aussagen machen können**.

[4], Rn. 62

- **Mindestdauer der Kandidatenvorstellung abhängig vom Einzelfall**

[Allen] Bewerbern [ist] eine **angemessene Zeit** zur Vorstellung einzuräumen. Eine Zeitangabe enthält die Vorschrift nicht. Vielmehr ergibt sich die Angemessenheit **aus den Umständen des Einzelfalls**.

[23], S. 43

- **Mindestdauer der Kandidatenvorstellung – 3 Minuten zu kurz**

[Den] **Mindestanforderungen an ein demokratisches Wahlverfahren [genügt] es nicht**, wenn [einem Kandidaten] lediglich eine **Zeitspanne von drei Minuten zur Vorstellung** seiner Person und seines Programms eingeräumt [wird].

[4], Rn. 63

3. Geheime Abstimmung

§ 21 Absatz 3 Satz 1 Bundeswahlgesetz:

Die Bewerber und die Vertreter für die Vertreterversammlungen werden in geheimer Abstimmung gewählt.

Die Vorschrift gilt nach **§ 27 Absatz 5 Bundeswahlgesetz** für die Aufstellung von Landeslisten entsprechend mit der Maßgabe, dass die Versicherung an Eides statt nach § 21 Abs. 6 Satz 2 Bundeswahlgesetz sich auch darauf zu erstrecken hat, dass die Festlegung der Reihenfolge der Bewerber in der Landesliste in geheimer Abstimmung erfolgt ist.

- **Definition „geheime“ Wahl**

Die geheime Wahl stellt den wichtigsten institutionellen Schutz der Wahlfreiheit dar, die wiederum unabdingbare Voraussetzung für die Legitimation der Gewählten ist [...]. Der Einzelne wird insoweit **davor geschützt, dass seine Wahlabsicht oder Wahlentscheidung**, also wie er wählen will, wählt oder gewählt hat, **Dritten bekannt wird**.

[7], Rn. 98

- **Verfahren einer geheimen Bewerberwahl**

Eine geheime Wahl im Sinne des § 21 Abs. 3 Satz 1 Bundeswahlgesetz erfordert [...], dass **schriftlich mit Stimmzetteln** abgestimmt wird und diese **verdeckt gekennzeichnet und ohne Einsichtnahme anderer abgegeben** werden können.

[20], S. 68

Die geheime Wahl erfordert deshalb eine technische Gestaltung des Wahlvorgangs, die es unmöglich macht, die Wahlentscheidung eines Wählers zu erkennen oder zu rekonstruieren. Die für eine geheime Wahl

getroffenen Vorkehrungen müssen daher sicherstellen, dass jeder Wahlberechtigte, ohne anderen Wählern oder Dritten die Möglichkeit einer Beobachtung zu bieten, seine Stimme abgibt. Zum Zwecke der Geheimhaltung muss gewährleistet sein, dass der Wahlberechtigte **anhand seines Stimmzettels auch nach Abschluss des Wahlvorgangs nicht identifiziert werden kann** [...].

[9], Rn 27

- **Mindestanzahl an Abstimmenden**

Der Grundsatz der geheimen Wahl erfordert eine **Abstimmung von mindestens drei Personen**, auch wenn diese Zahl selbst nicht im Gesetz festgelegt ist. Eine Wahl ist geheim, wenn der Abstimmende seine Stimme abgeben kann, ohne dass diese bei der Wahlhandlung erkennbar wird oder später eindeutig rekonstruierbar und daher individuell zu-rechenbar ist.

[11], Rn. 56 f.

4. Elektronische Abstimmungssysteme/Online-Versammlungen

- **Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl auch im Aufstellungsverfahren unabdingbar**

Die grundsätzlich gebotene Öffentlichkeit im Wahlverfahren **umfasst das Wahlvorschlagsverfahren** [...]. [...] Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl gebietet, dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen, soweit nicht andere verfassungsrechtliche Belange eine Ausnahme rechtfertigen. Dabei kommt der Kontrolle der Wahlhandlung und der Ermittlung des Wahlergebnisses eine besondere Bedeutung zu. [...] Beim Einsatz von elektronischen Wahlgeräten müs-

sen die wesentlichen Schritte von Wahlhandlung und Ergebnisermittlung zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können.

[6], Rn. 106, 111, 118

- **Verwendung elektronischer Abstimmungssysteme bei Schlussabstimmungen zur Wahl der Bewerber unzulässig**

Soweit Parteien zur Vereinfachung und Beschleunigung des Wahlablaufs bei Wahlbewerberaufstellungen und/oder Delegiertenwahlen elektronische Abstimmungssysteme einsetzen, geschieht dies **ohne die erforderliche gesetzliche Grundlage**. [...] **Parteiinterne Regelungen** (Satzungsrecht) stellen für sich **keine ausreichende Rechtsgrundlage** dar. Solange solche Vorgaben fehlen, können elektronische Verfahren allenfalls zur Vorermittlung, Sammlung und Vorauswahl der Bewerbungen benutzt werden, also nur im Vorfeld und als Vorverfahren zur eigentlichen, schriftlichen mit Stimmzetteln und geheim durchzuführenden Abstimmung der Stimmberechtigten über die Kandidaturen.

[24], § 21 Rn. 28

- **Voraussetzungen für den Einsatz elektronischer Abstimmungssysteme**

[Elektronische] „Vorwahlen“ („Stimmungsbilder“) mithilfe von **Stimmautomaten** [...] sind [nur dann] wahlrechtlich nicht zu beanstanden[, wenn] sie eine Meinungsumfrage im Vorfeld der eigentlichen Wahl [darstellen und] **nicht bindend** [sind]. [...] Die **eigentlichen Wahlen** [müssen] **als geheime Urnenwahl** [durchgeführt werden].

[23], S. 43

5. Freie Wahl

- Grundsatz der freien Wahl

Das **Gebot einer freien Kandidatenaufstellung und ihr Nachweis**, der die Beachtung dieses Gebotes sichert, **gehören** gleichermaßen zu den **unabdingbaren Voraussetzungen einer freien Wahl**.

[3], Rn. 64

- Definition „freie Wahl“

Jeder Wähler muss sein Wahlrecht **ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen** ausüben können [...]. Er soll sein Urteil in einem **freien, offenen Prozess der Meinungsbildung** gewinnen können [...]. Der sachliche Geltungsbereich der Wahlfreiheit erstreckt sich über die Freiheit der Wahlbetätigung und der Stimmabgabe hinaus auf das gesamte Wahlvorbereitungsverfahren [...].

[7], Rn. 95

6. Wahlverfahren

§ 21 Absatz 1 Satz 1, 3, 4 Bundeswahlgesetz:

Als Bewerber einer Partei kann [...] nur benannt werden, wer [...] hierzu gewählt worden ist. [...] Besondere Vertreterversammlung ist eine Versammlung der [...] gewählten Vertreter. Allgemeine Vertreterversammlung ist eine [...] von einer derartigen Mitgliederversammlung aus ihrer Mitte bestellte Versammlung.

Die Vorschrift gilt nach **§ 27 Absatz 5 Bundeswahlgesetz** für die Aufstellung von Landeslisten entsprechend.

- **Festlegung der Mehrheitserfordernisse durch die Partei**

Aus dem Begriff „Wahl“ [...] folgt nur, dass es sich um eine Mehrheitsentscheidung handeln muss. Die **Qualifizierung dieser Mehrheit ist der Partei überlassen**.

[23], S. 43 f.

- **Zulässigkeit von Einzel- und Sammelabstimmungen**

Dabei ergibt sich aus der Anlage 23 zu § 39 Absatz 4 Nummer 3 Bundeswahlordnung ausdrücklich, dass **sowohl Einzelabstimmungen als auch Sammelabstimmungen wahlrechtlich zulässig** sind. Denn nach dem in dieser Anlage enthaltenen Muster der Niederschrift über die Versammlung zur Aufstellung der Bewerber für die Landesliste ist unter anderem anzugeben, über welche Bewerber einzeln und über welche gemeinsam abgestimmt worden ist. Damit werden sowohl die Einzelabstimmung als auch die Sammelabstimmung oder eine Kombination von beidem als Möglichkeiten der Wahl der Bewerber und der Festlegung ihrer Reihenfolge anerkannt [...].

[21], S. 92

- **Gesamtwahl zulässig**

Bei der **Gesamtwahl** werden verschiedene nach Mehrheitswahlrecht erfolgende Einzelwahlen für gleichrangige Funktionen in einem Wahlgang zusammengefasst. Sie lässt – anders als die (strikte) Blockwahl – dem Wahlberechtigten das Recht, **unter den Vorgeschlagenen in beliebiger Anzahl Namen zu streichen** und beschneidet damit dessen freie Auswahlmöglichkeit unter den Bewerbern nicht; Minderheiten nimmt sie infolgedessen nicht mehr Rechte, als es mit einer – verfassungsrechtlich unbedenklichen – Mehrheitswahl ohnehin verbunden ist. Einen darüber

hinausgehenden Minderheitenschutz verlangt das demokratische Prinzip jedenfalls unter dem hier allein maßgebenden Gesichtspunkt der Einhaltung der elementaren Verfahrensgrundsätze einer demokratischen Wahl nicht.

[4], Rn. 75

- **Gemäßigtes Blockwahlsystem erlaubt**

Stimmenquoten in Landes- und Kreisverbandssatzungen von Parteien, nach denen Stimmzettel in dem Fall, dass in einem Wahlgang zwei oder mehr Kandidaten oder Kandidatinnen gewählt werden, nur gültig sind, wenn eine bestimmte **Mindestzahl (zwischen 50 und 70 %) von Kandidaten auf dem Stimmzettel angekreuzt wurde**, stoßen auf **keine rechtliche Bedenken**. Ein solches sogenanntes gemäßigt Blockwahlsystem hält sich innerhalb des Gestaltungsrahmens, den [§ 21 Abs. 5 BWG] den Parteien und ihren Satzungen für das Wahlverfahren einräumt. Weder verstößt es gegen den Grundsatz innerparteilicher Demokratie gemäß [...] § 21 Absatz 3 Satz 1 BWG, noch verletzt es die Verfassungsgrundsätze der Freiheit und der Gleichheit der Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG [...].

[22], S. 18

- **Strikte Blockwahl unzulässig**

Nach zutreffender [...] Auffassung ist ein gemäßigt Blockwahlsystem verfassungsrechtlich zulässig [...]. Dies gilt auch für ein Zwei-Drittel-Quorum [...]. [...] Nur im Fall eines **sicher feststehenden Zwangs** [...] wäre ein Mindeststimmenerfordernis **unzulässig** [...].

[23], S. 39 f.

- **Keine Änderung des Wahlverfahrens nach Beginn des Abstimmungsverfahrens**

Um die Wahlrechtsgleichheit zu gewährleisten, haben bei Wahlen dabei die **Regeln**, nach denen diese durchgeführt werden, **von Anbeginn festzustehen und müssen während des gesamten Wahlverfahrens unverändert bleiben**. Es müssen sich alle aktiv und passiv Wahlberechtigten zu Beginn eines Kandidatenaufstellungs- bzw. Wahlverfahrens auf diese Regeln einstellen und ihr Verhalten davon abhängig machen können. Bei den Wahlen zu den Bewerber für eine Landesliste ist entscheidender Wahlvorgang dabei der **gesamte Abstimmungsvergang zu allen zu besetzenden Plätzen der Landesliste, nicht der jeweilige Teilbesetzungsakt**.

[17], Rn. 106

- **Beachtung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl**

Differenzierungen, die sich aus dem Anliegen ergeben, entweder das Wahlverfahren verfahrensökonomisch und effizient zu strukturieren und/oder eine ausgewogene und erfolgversprechende Landesliste aufzustellen, überschreiten [...] die Schwelle zum Kerngehalt der Wahlrechtsgleichheit [...], wenn sie mit **gravierenden Privilegierungen bzw. Beeinträchtigungen der Erfolgsaussichten einzelner Bewerber oder Kandidatengruppierungen** einhergehen oder erkennbar von Motiven getragen sind, die sich mit demokratischen Grundsätzen nicht vereinbaren lassen.

[8], Rn. 118

7. Unterbrechungen/Vertagungen

- **Zulässigkeit mehrtägiger Aufstellungsversammlungen**

Zwar spricht [§ 21 Absatz 1 Bundeswahlgesetz] von „einer“ besonderen oder allgemeinen Vertreterversammlung der Partei oder „einer“ Mitgliederversammlung zur Wahl der Bewerber. Dies verhindert aber schon dem Wortlaut nach nicht deren **Erstreckung über mehrere Tage**.

[23], S. 42

- **Zulässigkeit von Unterbrechungen**

[Die] Einheitlichkeit der Aufstellungsversammlung [erfordert] nicht [...], dass diese an einem oder an mehreren unmittelbar aufeinander folgenden Tagen durchzuführen ist, sondern [sie kann] jedenfalls **aus sachlichem Grund** auch **für einen mehrwöchigen Zeitraum unterbrochen und dann fortgesetzt werden [...]**.

[17], Rn. 84

8. Streichung von Bewerbern von bereits aufgestellten Landeslisten

§ 24 Bundeswahlgesetz:

¹Ein Kreiswahlvorschlag kann nach Ablauf der Einreichungsfrist nur durch gemeinsame schriftliche Erklärung der Vertrauensperson und der stellvertretenden Vertrauensperson und nur dann geändert werden, wenn der Bewerber stirbt oder die Wählbarkeit verliert. ²Das Verfahren nach § 21 braucht nicht eingehalten zu werden, der Unterschriften nach § 20 Abs. 2 und 3 bedarf es nicht. ³Nach der Entscheidung über die Zulassung eines Kreiswahlvorschlages (§ 26 Abs. 1 Satz 1) ist jede Änderung ausgeschlossen.

Die Vorschrift gilt nach **§ 27 Absatz 5 Bundeswahlgesetz** für die Aufstellung von Landeslisten entsprechend.

- **Zulässigkeit der Streichung von Bewerbern vom Zeitpunkt abhängig**
Bis zum Ablauf der Einreichungsfrist [...] sind **personelle Änderungen** des Wahlvorschlags grundsätzlich jederzeit und aus jedem Grund durch gemeinsame Erklärung der Vertrauenspersonen **möglich**; sie erfordern aber eine vorausgegangene entsprechende (**erneute**) **Entscheidung einer Aufstellungsversammlung** [...], wenn sich die Erklärung nicht im Rahmen des Aufstellungsbeschlusses bewegt. Ist die **Einreichungsfrist** im Zeitpunkt der Änderungserklärung hingegen **bereits abgelaufen**, kann eine Änderung im Grundsatz **nur noch in** den von § 24 Satz 1 SächsWahlG umfassten **Sonderfällen** erfolgen; ein vorheriges Verfahren nach § 21 SächsWahlG ist hier aber nach § 24 Satz 2 SächsWahlG ausnahmsweise nicht erforderlich. **Nach erfolgter Zulassung** des Wahlvorschlags **scheiden Änderungen** ebenso **aus** wie Rücknahmen des gesamten Vorschlags [...].

[16], Rn. 42

- **Streichung von Bewerbern erfordert Entscheidung der Aufstellungsversammlung**

Bei einer Anwendung des § 24 SächsWahlG i.V.m. § 27 Abs. 5 SächsWahlG ergibt sich im Umkehrschluss aus § 24 Satz 2 Hs. 1 SächsWahlG, dass die „Streichung“ [eines Bewerbers von einer bereits aufgestellten Landesliste] **nur nach entsprechender Entscheidung einer Aufstellungsversammlung** im Sinne des § 21 SächsWahlG von den Vertrauenspersonen [...] erklärt und vom Landeswahlausschuss aufgrund entsprechender eidesstattlicher Versicherung nach § 21 Abs. 5 Satz 2, § 27 Abs. 5

SächsWahlG akzeptiert werden [darf]. § 24 SächsWahlG setzt nach seiner Regelungssystematik voraus, ohne diese demokratische Selbstverständlichkeit ausdrücklich anzuordnen, dass eine inhaltliche Änderung eines von der Aufstellungsversammlung beschlossenen Wahlvorschlags nur möglich ist, wenn ein entsprechendes neuerliches Verfahren nach § 21 SächsWahlG vorangegangen ist; jedenfalls übertragen **weder § 21 SächsWahlG noch** weitere Regelungen dieses Gesetzes den **Vertrauenspersonen oder Parteigremien eine Änderungsbefugnis**.

[16], Rn. 37

Hinweis: Die zitierten Vorschriften des Sächsischen Wahlgesetzes stimmen im Wesentlichen mit denen des Bundeswahlgesetzes überein.

VII. Verzeichnis der zitierten Entscheidungen

Bundesverfassungsgericht:

- [1] Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 06.02.1956, 2 BvH 1/55 (BVerfGE 4, 375).
- [2] Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 12.07.1960, 2 BvR 373/60 u. a. (BVerfGE 11, 266).
- [3] Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 15.02.1978, 2 BvR 134/76 u. a. (BVerfGE 47, 253).
- [4] Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 20.10.1993, 2 BvC 2/91 (BVerfGE 89, 243) .
- [5] Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 22.05.2001, 2 BvE 1/99 u. a. (BVerfGE 104, 14).
- [6] Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 03.03.2009, 2 BvC 3/07 u. a. (BVerfGE 123, 39).
- [7] Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 21.04.2009, 2 BvC 2/06 (BVerfGE 124, 1).

Verfassungsgerichte der Länder/Instanzgerichte:

- [8] Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 25.11.2005, Vf. 67-V-05.
- [9] Landgericht Berlin, Urteil vom 06.07.2006, 5 O 229/06
- [10] Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 23.10.2014, Vf. 20-III/14.
- [11] Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 08.12.2015, 5/15.

- [12] Verwaltungsgericht Aachen, Urteil vom 14.07.2015, 4 K2104/14.
- [13] Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15.09.2016, 15 A 1934/15.
- [14] Landgericht Saarbrücken, Urteil vom 1.06.2017, 15 O 78/17.
- [15] Oberlandesgericht Saarbrücken, Urteil vom 12.07.2017, 1 U 80/17.
- [16] Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 11.04.2018, Vf. 108-V-17.
- [17] Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 16.08.2019, Vf. 76-IV-19 (HS).

Wahlprüfungsentscheidungen des Deutschen Bundestags:

- [18] WahlprE, BT-Drs. 13/3531, Anlage 34.
- [19] WahlprE, BT-Drs. 14/1560, Anlage 66.
- [20] WahlprE, BT-Drs. 16/3600, Anlage 5.
- [21] WahlprE, BT-Drs. 17/6300, Anlage 27.
- [22] WahlprE, BT-Drs. 18/5050, Anlage 3
- [23] WahlprE, BT-Drs. 18/5050, Anlage 5.

Kommentarliteratur:

- [24] Hahlen, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Aufl. 2017

Entscheidungen zitiert nach juris.



Der
Bundeswahlleiter

Der Bundeswahlleiter

Gustav-Stresemann-Ring 11
65189 Wiesbaden
Telefon: +49 (0) 611 / 75 48 63
www.bundeswahlleiter.de/kontakt
www.bundeswahlleiter.de

Postanschrift:
Der Bundeswahlleiter
65180 Wiesbaden

