

Leitsätze

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Juli 2021

- 2 BvC 10/21 -

1. Das Bundesverfassungsgericht überprüft im Rahmen der Nichtanerkennungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4c GG, § 13 Nr. 3a, §§ 96a ff. BVerfGG grundsätzlich nicht die Verfassungsmäßigkeit der Normen, auf die der Bundewahlausschuss seine Entscheidung über die Nichtzulassung einer Vereinigung als Partei für die Bundestagswahl gestützt hat.
2. Es bleibt der betroffenen Vereinigung unbenommen, die Verfassungswidrigkeit der für ihre Nichtanerkennung relevanten Normen im Wahlprüfungsverfahren geltend zu machen.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvC 10/21 -



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren
über
die Nichtanerkennungsbeschwerde

der Deutschen Zentrumspartei – Älteste Partei
Deutschlands – gegründet 1870 (ZENTRUM),

- Bevollmächtigter: (...) -

gegen die Entscheidung des Bundeswahlausschusses
vom 9. Juli 2021

u n d Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsidentin König,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

Maidowski,

Langenfeld,

Wallrabenstein

am 22. Juli 2021 beschlossen:

Die Nichtanerkennungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist unstatthaft.

G r ü n d e :

Die am 22. Juli 2021 gemäß § 96d Satz 1 BVerfGG zunächst ohne Begründung 1
bekanntgegebene Entscheidung beruht auf den nachfolgend gemäß § 96d Satz 2
BVerfGG dargelegten Gründen:

A.

Die Beschwerdeführerin hat sich mit Schriftsatz vom 12. Juli 2021 gegen die 2
Entscheidung des Bundeswahlausschusses vom 9. Juli 2021 gewandt, sie nicht als
Partei für die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag anzuerkennen (§ 18 Abs. 4
Satz 1 Nr. 2 BWahlG). Zur Begründung seiner Entscheidung hatte der Bundeswahl-
ausschuss ausgeführt, die Beschwerdeführerin habe die Rechtsstellung als Partei
verloren, weil sie in den vergangenen sechs Jahren keine oder unvollständige
Rechenschaftsberichte eingereicht habe (§ 2 Abs. 2 Satz 2 PartG).

I.

1. Die Beschwerdeführerin hatte für die der Beteiligungsanzeige an der Bun- 3
destagswahl 2021 vorhergehenden sechs Jahre beim Deutschen Bundestag Re-
chenschaftsberichte lediglich für die Jahre 2019 und 2020 eingereicht. Diese waren
weder von einem Wirtschaftsprüfer oder vereidigten Buchprüfer geprüft noch mit
einem Testat nach § 30 Abs. 2 PartG versehen worden.

2. Die Beschwerdeführerin zeigte dem Bundeswahlleiter mit Schreiben vom 4
21. Mai 2021 ihre Teilnahme an der Wahl zum 20. Deutschen Bundestag an.
Mit Schreiben vom 26. Mai 2021 bestätigte der Bundeswahlleiter den Eingang der
Beteiligungsanzeige und wies die Beschwerdeführerin unter anderem auf noch
fehlende Nachweise zur Parteieigenschaft sowie auf die Regelung des § 2 Abs. 2
Satz 2 PartG hin. Danach verliere eine Vereinigung ihre Rechtsstellung als Partei,

wenn sie sechs Jahre lang entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gemäß § 23 PartG keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat. Die Beschwerdeführerin ergänzte daraufhin mit Schreiben vom 9. Juni 2021 ihre Anzeige unter Beifügung von Informations- und Werbematerialien. Am 11. Juni 2021 teilte der Bundeswahlleiter mit, dass die Beteiligungsanzeige die formellen Anforderungen des § 18 Abs. 2 BWahlG erfülle, und wies erneut auf die Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung hin.

3. In der öffentlichen Sitzung vom 9. Juli 2021 entschied der Bundeswahlausschuss mit einer Gegenstimme, dass die Beschwerdeführerin als Partei nicht anerkannt werde. Sie habe die Rechtsstellung als Partei verloren. Nach Mitteilung des Deutschen Bundestages habe sie sechs Jahre lang entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gemäß § 23 PartG keinen Rechenschaftsbericht eingereicht, der die gesetzlichen Mindestanforderungen erfülle (§ 2 Abs. 2 Satz 2 PartG). Die Rechenschaftsberichte für die Jahre 2019 und 2020 seien weder von einem Wirtschaftsprüfer oder einem vereidigten Buchprüfer geprüft noch mit einem Testat nach § 30 Abs. 2 PartG versehen worden. Die Voraussetzungen des Ausnahmetatbestandes in § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG – wonach ein ungeprüfter Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereicht werden kann, wenn eine Partei die Voraussetzungen des § 18 Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 1 PartG nicht erfüllt und im Rechnungsjahr weder über Einnahmen noch über ein Vermögen von mehr als 5.000 Euro verfügt – lägen nicht vor. 5

II.

Gegen die Feststellung des Bundeswahlausschusses vom 9. Juli 2021 hat die Beschwerdeführerin am 12. Juli 2021 „Verfassungsbeschwerde“ erhoben und einen „Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung“ gestellt. 6

1. Sie hat beantragt, § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG für nichtig zu erklären, soweit diese Regelung bestimmt, dass bereits bei Einnahmen beziehungsweise einem Vermögen von mehr als 5.000 Euro im Rechnungsjahr die Rechenschaftsberichte von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nach den Vorschriften der §§ 29 bis 31 PartG zu prüfen seien. Anstelle der angegriffenen Norm solle das Bundesverfassungsgericht nach eigenem Ermessen einen zulässigen und angemessenen Schwellenwert bestimmen, ab welchem die Testatpflicht für Rechenschaftsberichte von politischen Parteien einsetze. Im Wege der einstwei- 7

ligen Anordnung seien die Aufhebung der Entscheidung des Bundeswahlausschusses und die Anerkennung der Beschwerdeführerin als politische Partei für die Wahl des 20. Deutschen Bundestages auszusprechen.

2. Zur Begründung ihrer Anträge hat die Beschwerdeführerin ausgeführt, dass die Nichtanerkennungsentscheidung des Bundeswahlausschusses gegen Art. 21 Abs. 1 GG verstoße. Die Versagung der Anerkennung als politische Partei stelle sich angesichts eines vergleichsweise irrelevanten Verstoßes gegen die Testatpflicht als völlig unverhältnismäßig dar. Die gesetzliche Regelung des § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG sei fragwürdig, worauf selbst der Bundestagspräsident wiederholt hingewiesen habe. Eine Anhebung der Schwellenwerte für die Testatpflicht sei geboten, da es einer Partei bei Einnahmen in einer Höhe von 5.001 Euro neben der eigentlichen politischen Arbeit kaum möglich sei, Geld für die Bezahlung eines Wirtschaftsprüfers zurückzulegen. Gesetzliche Rechnungslegungspflichten dürften Parteien nicht absehbar und beinahe unvermeidlich in Zahlungsschwierigkeiten bringen. Hinzu komme, dass viele Wirtschaftsprüfer kein Interesse an der Prüfung solcher Rechenschaftsberichte zeigten und das öffentliche Interesse an dieser Form der Rechnungslegung bei Kleinstparteien eher gering sein dürfte. Für solche Parteien müsse, abhängig von ihrer Mitgliederzahl oder ihren Einnahmen, eine vereinfachte Rechnungslegung ohne Testatpflicht und Sanktionsdrohung ermöglicht werden. 8

Die Beschwerdeführerin selbst habe mehrfach vergeblich den Versuch der Mandatierung eines Wirtschaftsprüfers unternommen. Für die Involvierung eines Wirtschaftsprüfers zwecks Testierung der Rechenschaftsberichte für die Jahre 2019 und 2020 wären Vorschusszahlungen notwendig gewesen, die rund ein Drittel der liquiden Mittel der Beschwerdeführerin verbraucht hätten. Dies sei unter Berücksichtigung eines heraufziehenden Wahlkampfes und der Notwendigkeit der kostenintensiven Sammlung von Unterstützungsunterschriften, insbesondere unter Pandemiebedingungen, unzumutbar. 9

Der Schwellenwert für die Testatpflicht sei viel zu niedrig. Er könne schon von einem einzelnen Stadtverband im Rahmen eines Kommunalwahlkampfes in einer Stadt mittlerer Größe überschritten werden. Der Eingriff in die Funktionsfähigkeit jedenfalls von kleineren und Kleinstparteien sei durch das geringe Interesse der Öffentlichkeit an einer qualifizierten Rechnungslegung dieser Parteien nicht gerechtfertigt. 10

III.

Dem Bundeswahlausschuss ist gemäß § 96b BVerfGG Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden. 11

Der Bundeswahlleiter hat unter Vorlage der bei ihm geführten Originalakte ausgeführt, dass die Beschwerdeführerin wiederholt auf die Regelung des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG hingewiesen worden sei. Vereinigungen, die in der Vergangenheit gegen die Rechenschaftspflicht verstoßen hätten, hätten die Möglichkeit gehabt, noch im Jahr 2020 oder Anfang des Jahres 2021 für das jeweils vorangegangene Jahr fristgerecht einen den gesetzlichen Mindestanforderungen genügenden Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen, um die Rechtsfolge des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG abzuwenden und an der Bundestagswahl 2021 teilnehmen zu können. Ein Verstoß gegen die Rechenschaftspflicht im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG liege auch dann vor, wenn zwar Rechenschaftsberichte eingereicht würden, diese entgegen § 23 Abs. 2, § 30 Abs. 2 PartG aber nicht testiert und daher die gesetzlichen Mindestanforderungen nach § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG nicht erfüllt seien. Dies sei nach Mitteilung des Deutschen Bundestages hier der Fall gewesen. Der Bundeswahlausschuss sei an diese gesetzlichen Regelungen gebunden. 12

IV.

In ihrer Replik hat die Beschwerdeführerin vorgetragen, dass die gegenwärtige Rechtslage kurzfristig vor Wahlen gegründete Parteien beziehungsweise Parteien, die nicht unter die Testatpflicht fielen, hinsichtlich der Möglichkeit der Wahlteilnahme ungerechtfertigt besserstelle. 13

B.

Die von der Beschwerdeführerin erhobene Nichtanerkennungsbeschwerde ist jedenfalls unbegründet. Im Nichtanerkennungsbeschwerdeverfahren gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4c GG, § 13 Nr. 3a, § 96a BVerfGG findet eine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der entscheidungsrelevanten Wahl- und Parteienrechtsnormen – hier der Vorschrift des § 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG – grundsätzlich nicht statt (I.). Davon möglicherweise in Betracht kommende Ausnahmen sind vorliegend nicht gegeben (II.). Durch den grundsätzlichen Verzicht auf eine in- 14

zidente Normenkontrolle entsteht keine mit Art. 19 Abs. 4 GG unvereinbare Rechtsschutzlücke (III.). Die Entscheidung des Bundeswahlausschusses ist daher im Verfahren der Nichtanerkennungsbeschwerde im Ergebnis nicht zu beanstanden (IV.).

I.

Das Bundesverfassungsgericht überprüft im Rahmen einer Nichtanerkennungsbeschwerde grundsätzlich nicht die Verfassungsmäßigkeit der Normen, auf die der Bundeswahlausschuss seine Entscheidung über die Nichtzulassung einer Partei zur Bundestagswahl gestützt hat. 15

Das Verfahren über Beschwerden von Vereinigungen gegen ihre Nichtanerkennung als Partei für die Wahl zum Bundestag bestimmt sich nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4c GG, §§ 96a–d BVerfGG und § 18 Abs. 4a BWahlG. Die Auslegung dieser Vorschriften nach Wortlaut (1.), Systematik (2.), Entstehungsgeschichte (3.) und Sinn und Zweck (4.) ergibt, dass sich die Prüfung des Bundesverfassungsgerichts auf die Frage der ordnungsgemäßen Anwendung des einfachen Rechts durch den Bundeswahlausschuss beschränkt (5.). 16

1. Der Wortlaut von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4c GG, §§ 96a–d BVerfGG, § 18 Abs. 4a BWahlG enthält keine ausdrückliche Regelung des Umfangs der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht im Verfahren der Nichtanerkennungsbeschwerde. 17

a) Art. 93 Abs. 1 Nr. 4c GG ist lediglich zu entnehmen, dass die Nichtanerkennungsbeschwerde der Kontrolle der Entscheidung des Bundeswahlausschusses (vgl. Hummel, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 96a Rn. 22) und damit der Feststellung der Voraussetzungen für die Einreichung von Wahlvorschlägen „als Partei“ zu einer konkreten Bundestagswahl dient (vgl. Lenz/Hansel, BVerfGG, 3. Aufl. 2020, § 96a Rn. 4). 18

b) Gemäß § 18 Abs. 4a BWahlG und § 96a Abs. 1 BVerfGG sind im Nichtanerkennungsbeschwerdeverfahren nur die Vereinigungen beschwerdeberechtigt, die sich erfolglos um die Anerkennung als Partei durch den Bundeswahlausschuss bemüht haben (vgl. BTDrucks 17/9392, S. 4; Lenz/Hansel, BVerfGG, 3. Aufl. 2020, § 96a Rn. 4 f.). Daraus folgt, dass das Verfahren nicht auf die Feststellung der Parteieigenschaft als solche, sondern lediglich auf das Vorliegen der Voraussetzungen zur Einreichung von Wahlvorschlägen bei der Bundestagswahl gerichtet ist (vgl. Hummel, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 96a Rn. 9). 19

Rückschlüsse darauf, ob in diesem Verfahren eine Prüfung der Verfassungskonformität der für die Anerkennung als Partei für die Wahl entscheidungserheblichen Normen des Wahl- und Parteienrechts stattfindet, ergeben sich daraus nicht. 20

2. Systematische Erwägungen sprechen hingegen dafür, dass im Nichtanerkennungsbeschwerdeverfahren eine Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit entscheidungsrelevanter Bestimmungen des Wahl- und Parteienrechts regelmäßig unterbleibt. Entsprechende Anhaltspunkte folgen bereits aus der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des Verfahrens (a). Daneben spricht der Grundsatz des nachgelagerten Rechtsschutzes in Wahlsachen für den grundsätzlichen Verzicht auf eine inzidente Normenkontrolle im Verfahren der Nichtanerkennungsbeschwerde (b). 21

a) aa) § 18 Abs. 4a Satz 2 BWahlG bestimmt, dass spätestens am 59. Tag vor der Wahl die Fiktion der Parteieigenschaft der beschwerdeführenden Vereinigung endet. Dies spricht dafür, dass der Gesetzgeber von einer Entscheidung über die Nichtanerkennungsbeschwerde bis zu diesem Zeitpunkt ausgeht, da nur dadurch sichergestellt werden kann, dass die Benachteiligung einer als Partei anzuerkennenden Vereinigung im Wahlkampf unterbleibt. Der Ausschluss des Eilrechtsschutzes im Verfahren der Nichtanerkennungsbeschwerde gemäß § 96a Abs. 3 BVerfGG bestätigt diese normative Erwartung (vgl. Hummel, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 96a Rn. 19). 22

Entscheidet der Bundeswahlausschuss am 79. Tag vor der Wahl (§ 18 Abs. 4 Satz 1 BWahlG) und nutzt der Beschwerdeführer die viertägige Frist zur Einlegung der Nichtanerkennungsbeschwerde (§ 18 Abs. 4a Satz 1 BWahlG) aus, verbleiben dem Bundesverfassungsgericht für eine Entscheidung innerhalb des durch § 18 Abs. 4a Satz 2 BWahlG vorgegebenen Zeitrahmens einschließlich der Einholung einer Stellungnahme des Bundeswahlausschusses (§ 96b BVerfGG) lediglich 16 Tage. Zwar können in diesem Zeitraum die einfachgesetzlichen Voraussetzungen der Anerkennung einer Vereinigung als Partei für die Wahl regelmäßig überprüft werden (vgl. Bechler, in: Barczak, BVerfGG, 1. Aufl. 2018, § 96a Rn. 17). Demgegenüber ist zweifelhaft, ob dieser Zeitraum auch für eine abschließende Bewertung der Verfassungsmäßigkeit entscheidungsrelevanter Normen des Wahl- und Parteienrechts ausreichend ist. 23

bb) Die in § 96a Abs. 2 BVerfGG vorgesehene viertägige Begründungsfrist für die Nichtanerkennungsbeschwerde spricht ebenfalls gegen die Durchführung einer inzidenten Normenkontrolle in diesem Verfahren, da in der Regel innerhalb dieser Frist die Verfassungswidrigkeit einer streitentscheidenden Norm nicht gemäß § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG substantiiert wird begründet werden können. Ebenso kann vom Bundeswahlausschuss, dem gemäß § 96b BVerfGG Gelegenheit zur Äußerung zu geben ist, aufgrund der kurzen Stellungnahmefrist eine fundierte Bewertung der Verfassungskonformität entscheidungserheblicher Normen in Auseinandersetzung mit dem Vortrag des Beschwerdeführers regelmäßig nicht erwartet werden. 24

cc) §§ 96a ff. BVerfGG sehen keine § 94 Abs. 4, § 77 BVerfGG entsprechende Bestimmung des Kreises der Äußerungsberechtigten für den Fall der Geltendmachung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes vor. Im Verfahren der Nichtanerkennungsbeschwerde ist die Einholung von Stellungnahmen außer derjenigen des Bundeswahlausschusses nach § 96b BVerfGG nicht vorgesehen. Auch dies deutet darauf hin, dass eine Normverwerfung in diesem Verfahren systematisch nicht angelegt ist. 25

dd) § 96d BVerfGG erstreckt die für das Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes in § 32 Abs. 5 BVerfGG vorgesehene Möglichkeit, bei der Bekanntgabe der Entscheidung von einer Begründung abzusehen, auf das Hauptsacheverfahren der Nichtanerkennungsbeschwerde. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass es sich bei der Nichtanerkennungsbeschwerde um ein besonders beschleunigungsbedürftiges (vgl. Lenz/Hansel, BVerfGG, 3. Aufl. 2020, § 96d Rn. 2) Hauptsacheverfahren handelt. Auch dies stellt die Eignung dieses Verfahrens für eine inzidente Normenkontrolle infrage. 26

b) Der grundsätzlich nachgelagerte Rechtsschutz in Wahlsachen streitet ebenfalls für die Annahme eines reduzierten Prüfungsumfangs im Verfahren der Nichtanerkennungsbeschwerde. Dieser Grundsatz ist in Art. 41 GG verfassungsrechtlich verankert und trägt dem Charakter der Wahl als Massenverfahren Rechnung (aa). Der nachträgliche Wahlrechtsschutz gewährleistet die umfassende Überprüfung potentieller Wahlfehler einschließlich der eventuellen Feststellung der Verfassungswidrigkeit der entscheidungserheblichen Wahlrechtsnormen erst nach der Beendigung der Wahl (bb). Die Einführung der Nichtanerkennungsbeschwerde hat an der Geltung des Grundsatzes nachgelagerten Rechtsschutzes in Wahlsachen nichts geändert, sondern stellt eine punktuelle Ausnahme dar (cc). Dem entspricht es, 27

dass die Prüfung der Verfassungskonformität wahlrechtlicher Vorschriften im Verfahren der Wahlprüfungsbeschwerde erfolgt (dd).

aa) Nach Art. 41 Abs. 1 GG ist die Wahlprüfung Sache des Bundestages. Damit ordnet das Grundgesetz im Bereich der Wahlprüfung die Erstbeurteilung dem Parlament zu (vgl. Morlok/Bäcker, NVwZ 2011, S. 1153 <1159>), dessen Entscheidung gemäß Art. 41 Abs. 2 GG verfassungsgerichtlicher Kontrolle unterliegt. 28

Dass der Wahlrechtsschutz dabei grundsätzlich erst nach der Wahl erfolgt, ist nicht zuletzt aus Gründen der Gewährleistung der termingerechten Durchführung der Wahl zwingend. Die Wahl zum Deutschen Bundestag erfordert eine Fülle von Einzelentscheidungen zahlreicher Wahlorgane. Die Organisation des Volkswillens ist in diesem Sinne ein einzigartiges Massenverfahren, bei dem Fehler nicht gänzlich zu vermeiden sind (vgl. BVerfGE 85, 148 <158 f.>; Morlok/Bäcker, NVwZ 2011, S. 1153 <1154>). Die termingerechte Durchführung einer Parlamentswahl kann daher nur gewährleistet werden, wenn die Rechtskontrolle der zahlreichen Einzelentscheidungen der Wahlorgane während des Wahlverfahrens begrenzt ist und im Übrigen einem nach der Wahl durchzuführenden Wahlprüfungsverfahren vorbehalten bleibt (vgl. BVerfGE 151, 152 <163 Rn. 31 m.w.N.>). Wären alle Entscheidungen, die sich unmittelbar auf die Vorbereitung und Durchführung der Wahl zum Deutschen Bundestag beziehen, vor dem Wahltermin mit Rechtsmitteln angreifbar, käme es im Verfahren zur Organisation der Wahl, das durch ein Ebenen übergreifendes Zusammenspiel der einzelnen Wahlorgane mit zahlreichen zu beachtenden Terminen und Fristen geprägt ist, zu erheblichen Beeinträchtigungen. Umfangreichere Sachverhaltsermittlungen und die Klärung schwieriger tatsächlicher und rechtlicher Fragen wären kaum ohne erhebliche Auswirkungen auf die fristgerechte Durchführung des Wahlverfahrens möglich (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 24. August 2009 - 2 BvQ 50/09 -, Rn. 5). Das Demokratieprinzip verlangt jedoch regelmäßig stattfindende Wahlen und schützt ihre tatsächliche termingerechte Abhaltung (vgl. Morlok/Bäcker, NVwZ 2011, S. 1153 <1154>). 29

Daher ist es von Verfassungs wegen unbedenklich, dass gemäß § 49 BWahlG bei der Wahl zum Deutschen Bundestag die Rechtskontrolle der auf das Wahlverfahren bezogenen Entscheidungen während der Vorbereitung und Durchführung der Wahl eingeschränkt ist und die Kontrolle von Wahlfehlern regelmäßig einem nach der Wahl durchzuführenden Prüfungsverfahren vorbehalten bleibt (vgl. BVerfGE 14, 154 <155>; 16, 128 <129 f.>; 29, 18 <19>; 74, 96 <101>; 83, 156 30

<158>; 151, 152 <163 Rn. 31>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 24. August 2009 - 2 BvQ 50/09 -, Rn. 5). Hierfür eröffnet Art. 41 GG in verfassungsrechtlich zulässiger Weise einen eigenen, exklusiven Rechtsweg (vgl. BVerfGE 22, 277 <281>; 34, 81 <94>; 46, 196 <198>; 66, 232 <234>; 149, 374 <377 f. Rn. 8>; 149, 378 <381 f. Rn. 9>).

bb) Der nachgelagerte Wahlrechtsschutz eröffnet die Möglichkeit der Überprüfung der Ordnungsgemäßheit der Wahl, die auch die Verfassungsmäßigkeit der entscheidungserheblichen Wahlrechtsvorschriften umfasst. 31

(1) Die ursprüngliche Beschränkung des nachgelagerten Wahlrechtsschutzes auf die Überprüfung mandatsrelevanter Wahlfehler ist mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen vom 12. Juli 2012 (BGBl I S. 1501) entfallen. Nach § 1 Abs. 1 Wahlprüfungsgesetz (WahlPrüfG) ist Gegenstand der Wahlprüfung durch den Deutschen Bundestag seither neben der Gültigkeit der Wahl auch die Verletzung von subjektiven Rechten bei ihrer Vorbereitung und Durchführung. Liegt eine subjektive Rechtsverletzung vor, ist sie unabhängig von ihrer Mandatsrelevanz im Entscheidungstenor explizit festzustellen (§ 1 Abs. 2 Satz 2 WahlPrüfG). Damit dient das Wahlprüfungsverfahren dem Schutz sowohl der ordnungsgemäßen Zusammensetzung des Parlaments als auch des aktiven und passiven Wahlrechts. 32

(2) Inhaltlich prüft das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der gegen die Entscheidung des Deutschen Bundestages über den Wahleinspruch gerichteten Wahlprüfungsbeschwerde gemäß Art. 41 Abs. 2 GG, § 48 BVerfGG nicht nur, ob die mit Blick auf den geltend gemachten Wahlfehler relevanten Wahlvorschriften richtig angewandt wurden. Vielmehr setzt sich das Gericht auch mit der Frage auseinander, ob die angewandten Wahlrechtsnormen mit der Verfassung in Einklang stehen (vgl. BVerfGE 89, 243 <249>; 97, 317 <321 f.>). Der nachgelagerte Wahlrechtsschutz erstreckt sich mithin auch auf die inzidente Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der entscheidungserheblichen Wahlrechtsvorschriften (vgl. BVerfGE 16, 130 <135>; 21, 200 <204>; 34, 81 <95>; 121, 266 <295>; 123, 39 <68>; 132, 39 <47 Rn. 22>). 33

(3) Insgesamt eröffnet der nachgelagerte Wahlrechtsschutz damit die Möglichkeit einer umfassenden Rechtskontrolle des Wahlgeschehens. Dass diese Kontrolle erst nach der Wahl stattfindet, hat zwar regelmäßig zur Folge, dass bei der Rüge 34

eines Wahlfehlers ohne Mandatsrelevanz der Betroffene lediglich die Feststellung einer Verletzung seines subjektiven Wahlrechts erreichen kann. Wird jedoch im Rahmen der Wahlprüfungsbeschwerde die Verfassungswidrigkeit einer Wahlrechtsnorm offenbar, spricht das Bundesverfassungsgericht deren Nichtigkeit oder Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz aus, ohne dass es auf die Mandatsrelevanz des geltend gemachten Wahlfehlers ankommt (vgl. etwa BVerfGE 122, 304 <306>; 151, 1 <1 f.>).

cc) Die Nichtanerkennungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4c GG, §§ 96a ff. BVerfGG stellt eine Durchbrechung des Grundsatzes des nachgelagerten Wahlrechtsschutzes dar. Sie eröffnet der betroffenen Vereinigung die Möglichkeit, eine Entscheidung des Bundeswahlausschusses ausnahmsweise noch vor der Wahl gerichtlicher Kontrolle zu unterwerfen und gegebenenfalls ihre Korrektur zu erreichen. 35

Die allgemeine Geltung des Grundsatzes nachgelagerter Wahlprüfung wird dadurch nicht infrage gestellt (vgl. Drossel/Schemmel, NVwZ 2020, S. 1318 <1319>). Vielmehr stellt die Nichtanerkennungsbeschwerde eine Ausnahme hiervon dar, die die sonstige Geltung des Grundsatzes des nachgelagerten Wahlrechtsschutzes nicht aushebelt, sondern letztlich bestätigt (vgl. Böth, in: Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 18 Rn. 60; Brade, NVwZ 2019, S. 1814 <1816>). 36

dd) Der Ausnahmecharakter der Nichtanerkennungsbeschwerde spricht dafür, ihren Anwendungsbereich zurückhaltend zu bestimmen. Da der Bundeswahlausschuss bei der Entscheidung über die Anerkennung einer Vereinigung als Partei für die Wahl gemäß § 18 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BWahlG an die einfachgesetzlichen Vorgaben des Wahl- und Parteienrechts gebunden und zu einer Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der anzuwendenden Normen nicht berufen ist, liegt es nahe, das Prüfprogramm des Bundesverfassungsgerichts in dem gegen diese Entscheidung gerichteten Beschwerdeverfahren auf die korrekte Anwendung des einfachen Rechts durch den Bundeswahlausschuss zu beschränken. 37

3. Dem steht die Entstehungsgeschichte des Gesetzes nicht entgegen. Aus ihr ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber mit der Einführung der Nichtanerkennungsbeschwerde einen Rechtsbehelf schaffen wollte, der bereits im Wege des vorgelagerten Rechtsschutzes die Möglichkeit eröffnen sollte, die Ver- 38

fassungskonformität der entscheidungsrelevanten Rechtsvorschriften zu überprüfen. Die Regelung war vielmehr eine Reaktion auf die verbreitete Kritik an der fehlenden Möglichkeit einer vorgelagerten gerichtlichen Überprüfung der Entscheidung des Bundeswahlausschusses über die Anerkennung einer Vereinigung als Partei für die Wahl.

a) Vor der Einführung der Nichtanerkennungsbeschwerde war die Entscheidung des Bundeswahlausschusses gemäß § 18 Abs. 4 BWahlG einer gerichtlichen Kontrolle vor der Wahl gänzlich entzogen (vgl. BTDrucks 17/9391, S. 1; BTDrucks 17/9392, S. 4). Die betroffene Partei oder Vereinigung war auf das nachgelagerte Wahlprüfungsverfahren nach Art. 41 GG verwiesen. Dieses kam nur in Betracht, wenn der Nichtanerkennung als Partei und dem daraus folgenden Ausschluss von der Bundestagswahl Mandatsrelevanz zukommen konnte (vgl. Bechler/Neidhardt, NVwZ 2013, S. 1438 <1438 f.>; Hummel, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 96a Rn. 4). Davon war bei kleinen oder neuen Parteien aufgrund der 5 %-Hürde nicht ohne Weiteres auszugehen (vgl. Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 93 Rn. 431 <Juli 2021>).

Es bestand daher ein Rechtsschutzdefizit (vgl. BTDrucks 17/9391, S. 6; BTDrucks 17/9392, S. 4; Detterbeck, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 93 Rn. 104a; Frau, DÖV 2014, S. 421 <422>; Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 93 Rn. 202a; Lechner/Zuck, BVerfGG, 8. Aufl. 2019, Vor §§ 96a ff. Rn. 1; zweifelnd Lenz/Hansel, BVerfGG, 3. Aufl. 2020, § 96a Rn. 3), das Gegenstand starker und zunehmender Kritik war (vgl. Frenzel, NVwZ 2009, S. 1349 <1351>; Morlok/Bäcker, NVwZ 2011, S. 1153 <1153 f.>; Böth, in: Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 18 Rn. 59; Frau, DÖV 2014, S. 421 <421>; Klein, DÖV 2013, S. 584 <586 f.>). Dieser schlossen sich das Büro der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) mit Bericht vom 14. Dezember 2009 (vgl. BTDrucks 17/9391, S. 6; Glauben, NVwZ 2017, S. 1419 <1421>) sowie auch der Bundeswahlausschuss (vgl. BTDrucks 17/6300, S. 2 f.) an.

b) Der Gesetzgeber führte daraufhin durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 11. Juli 2012 (BGBl I S. 1478) in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4c GG und entsprechenden konkretisierenden Ausführungsvorschriften in § 13 Abs. 1 Nr. 3a, § 96a ff. BVerfGG und § 18 Abs. 4 und 4a BWahlG (Gesetz zur Verbesserung des

Rechtsschutzes in Wahlsachen vom 12. Juli 2012, BGBl I S. 1501 ff.) die Nichtanerkennungsbeschwerde als vorgelagerten Rechtsbehelf für Vereinigungen gegen ihre Nichtanerkennung als Partei für die Wahl ein. Ziel war die Schließung der kritisierten Rechtsschutzlücke (vgl. BTDrucks 17/9392, S. 4; BTDrucks 17/9391, S. 1 und 5). Dem Bundesverfassungsgericht wurde die Aufgabe übertragen, auf eine entsprechende Beschwerde betroffener Vereinigungen die Nichtanerkennungsentscheidung des Bundeswahlausschusses in kurzer Zeit zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren.

c) In welchem Umfang diese Rechtskontrolle durchzuführen ist, und ob insbesondere das dabei vom Bundesverfassungsgericht anzuwendende Prüfprogramm über dasjenige des Bundeswahlausschusses hinausreichen soll, lässt sich den Gesetzesmaterialien nicht eindeutig entnehmen. Die Begründung des Gesetzes zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen verhält sich nicht ausdrücklich zum Umfang der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht im Nichtanerkennungsbeschwerdeverfahren. Allerdings führt der Gesetzgeber aus, dass es für den Erfolg des neuen Rechtsbehelfs genüge, wenn die zunächst fehlende Parteieigenschaft zum Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bestehe (vgl. BTDrucks 17/9391, S. 8). Maßgeblich für die Anerkennung einer Vereinigung als wahlvorschlagsberechtigte Partei seien die materiellen Voraussetzungen des Art. 21 GG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG und die hierzu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BTDrucks 17/9391, S. 7). Danach scheint der Gesetzgeber davon ausgegangen zu sein, dass im Nichtanerkennungsbeschwerdeverfahren die materiellen Voraussetzungen des Parteibegriffs und deren Anwendung auf die beschwerdeführende Vereinigung durch den Bundeswahlausschuss überprüft werden (vgl. Bechler, in: Barczak, BVerfGG, 1. Aufl. 2018, § 96d Rn. 2). Indes ist nicht erkennbar, dass er auch die inzidente Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der für die Feststellung der Parteieigenschaft relevanten Normen des Wahl- und Parteienrechts als Prüfungsgegenstand der Nichtanerkennungsbeschwerde im Blick hatte. 42

4. Auch Sinn und Zweck der Nichtanerkennungsbeschwerde sprechen gegen die Durchführung einer inzidenten Normenkontrolle im Rahmen dieses Verfahrens. 43

a) Das Verfahren der Nichtanerkennungsbeschwerde ist auf die Überprüfung der Verweigerung der Anerkennung einer Vereinigung als zur Wahlteilnahme berechtigte Partei durch den Bundeswahlausschuss gerichtet (vgl. BTDrucks 17/9392, 44

S. 4). Es zielt nicht auf die umfassende Überprüfung und Beanstandung objektiver Rechtsverstöße, sondern auf die zügige, am Interesse der beschwerdeführenden Vereinigung an der Wahlteilnahme orientierte Beurteilung einer Negativentscheidung des Bundeswahlausschusses nach § 18 Abs. 4 BWahlG.

Zweck der Nichtanerkennungsbeschwerde ist demgemäß die Gewährung 45
rechtzeitigen Rechtsschutzes, der einer zu Unrecht nicht anerkannten Partei die chancengleiche Teilnahme an der Wahl ermöglichen soll (vgl. Drossel/Schemmel, NVwZ 2020, S. 1318 <1320>; Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 93 Rn. 202a). Die Ausgestaltung des Verfahrens in §§ 96a ff. BVerfGG dient dazu, einerseits die termingerechte Durchführung der Wahl sicherzustellen und andererseits eine Rechtskontrolle und etwaige Korrektur des Ausschlusses einer Vereinigung von der Wahlteilnahme durch den Bundeswahlausschuss zu ermöglichen (vgl. zum vergleichbaren Landesverfassungsrecht VerfG Brandenburg, Beschluss vom 21. Juni 2019 - VfGBbg 42/19 -, juris, Rn. 6). Ohne die knappen zeitlichen Vorgaben in § 18 Abs. 4a BWahlG ließe sich das nicht gewährleisten.

Die Nichtanerkennungsbeschwerde stellt sich damit als ein in gewisser Weise 46
hybrides Verfahren dar, nämlich als ein Hauptsacheverfahren, das jedoch besonders beschleunigt durchzuführen und im Ergebnis wie ein Eilverfahren zu behandeln ist (vgl. Bechler, in: Barczak, BVerfGG, 1. Aufl. 2018, § 96a Rn. 2; Lenz/Hansel, BVerfGG, 3. Aufl. 2020, § 96a Rn. 10; Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 93 Rn. 433 <Juli 2021>; Hummel, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 96a Rn. 18). Insofern unterscheidet sich die Nichtanerkennungsbeschwerde von allen anderen verfassungsgerichtlichen Verfahren und stellt sich als ein Rechtsbehelf sui generis dar, der eigenen Maßstäben unterliegt.

b) Im Schrifttum werden die sich aus dem besonderen Charakter der Nichtan- 47
erkennungsbeschwerde ergebenden Folgerungen für die Frage, ob die Verfassungsmäßigkeit der entscheidungsrelevanten Vorschriften Bestandteil des Prüfprogramms sein kann oder muss, nicht diskutiert. Im Übrigen ist der Umfang der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht bei der Kontrolle der Nichtzulassungsentscheidung des Bundeswahlausschusses umstritten. Einer Entscheidung dieser Streitfrage bedarf es im vorliegenden Verfahren nicht. Der Streitstand liefert jedoch weitere Anhaltspunkte dafür, dass die Verfassungskonformität der streitgegenständlichen Normen nicht Gegenstand des Nichtanerkennungsbeschwerdeverfahrens ist.

aa) Aus dem Charakter als Hauptsacheverfahren wird einerseits in Teilen des Schrifttums gefolgert, dass das Bundesverfassungsgericht sich trotz der kurzen Frist nicht auf eine summarische Prüfung oder bloße Folgenabwägung beschränken dürfe (vgl. Glauben, NVwZ 2017, S. 1419 <1421 f.>; Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 93 Rn. 202i). Zur Begründung wird ausgeführt, dass es für den Prüfungsumfang nicht auf die zur Verfügung stehende Zeit ankommen könne. Ausschlaggebend für die ausnahmsweise anzuerkennende Zulässigkeit einer eingeschränkten Prüfung im einstweiligen Rechtsschutz sei die Vorläufigkeit einer Entscheidung, die der Nichtanerkennungsbeschwerde aber gerade fehle (vgl. Hummel, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 96a Rn. 23). Einer umfassenden Prüfung stehe der erhebliche Zeitdruck, unter dem die Nichtanerkennungsbeschwerde entschieden werden müsse, nicht entgegen, da der Parteibegriff in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt sei und die Vereinigung die zum Nachweis ihrer Parteieigenschaft erforderlichen Unterlagen unverzüglich vorzulegen habe; es seien daher vornehmlich Tatsachenfragen zu klären (vgl. Bechler, in: Barczak, BVerfGG, 1. Aufl. 2018, § 96a Rn. 17). 48

bb) Demgegenüber spricht sich die Gegenansicht im Schrifttum angesichts des Zwecks der Nichtanerkennungsbeschwerde, irreversible Zustände durch die Nichtteilnahme einer zulassungsfähigen Vereinigung an einer konkreten Wahl zu verhindern, dafür aus, den Prüfungsumfang an demjenigen des einstweiligen Rechtsschutzes zu orientieren, auch wenn es sich gerade nicht um ein Verfahren im Sinne des § 32 BVerfGG handele (vgl. Frau, DÖV 2014, S. 421 <427>; Klein, DÖV 2013, S. 584 <591 f.>). Dies spreche für eine Verdichtung des Prüfungsumfangs auf eine Evidenzkontrolle; grundsätzlich müsse sich die Prüfung auf die formalisierten Kriterien des Parteienbegriffs beschränken. 49

cc) Einer Entscheidung zwischen diesen Auffassungen bedarf es vorliegend nicht. Beide beziehen sich allein auf den Prüfungsumfang hinsichtlich der Anwendung des für die Entscheidung über die Anerkennung einer Partei für die Wahl einschlägigen einfachen Rechts. Zu beachten ist jedoch, dass selbst die Vertreter einer Vollkontrolle der Anwendung des einfachen Rechts einräumen, dass „Unsicherheiten und Oberflächlichkeiten“ der Entscheidung aufgrund des knappen Zeitrahmens letztlich unvermeidlich seien (vgl. Bechler, in: Barczak, BVerfGG, 1. Aufl. 2018, § 96a Rn. 24). Nicht zuletzt diese Erkenntnis spricht dagegen, im Nichtanerkennungsbeschwerdeverfahren über die Verfassungskonformität streitgegenständlicher Normen zu entscheiden. Angesichts des damit verbundenen Eingriffs in die 50

originäre Zuständigkeit des Wahlgesetzgebers ist für eine Entscheidung über die Nichtigkeit oder Unvereinbarkeit einer Norm mit dem Grundgesetz kein Raum, wenn dabei Ungenauigkeiten in Kauf genommen werden müssten.

c) Würde das Prüfprogramm bei der Nichtanerkennungsbeschwerde auf die Frage der Verfassungskonformität der bei der Anerkennungsentscheidung anzuwendenden Rechtsnormen ausgedehnt, entstünde eine im Einzelfall nicht auflösbare Spannungslage. Einerseits geböte die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Norm angesichts der aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips erforderlichen Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts gegenüber dem Gesetzgeber (vgl. BVerfGE 140, 99 <106 f. Rn. 12> m.w.N.) eine umfassende und abschließende rechtliche Prüfung. Dass der für die Verwerfung einer Norm erforderliche Prüfungsaufwand innerhalb des bei Nichtanerkennungsbeschwerden durch § 18 Abs. 4a Satz 2 BWahlG vorgegebenen Entscheidungszeitraums von 16 bis 20 Tagen ausnahmslos zu bewältigen ist, erscheint zweifelhaft. Andererseits wäre der vorrangige Verfahrenszweck nicht mehr erreichbar, wenn die Entscheidung erst nach Ablauf des 59. Tages vor der Wahl, und damit nach dem Wegfall der Verpflichtung, die beschwerdeführende Vereinigung wie eine wahlvorschlagsberechtigte Partei zu behandeln, erginge. Eine chancengleiche Teilnahme der betroffenen Partei an der Wahl wäre dann nicht mehr gewährleistet. 51

5. Im Ergebnis ist das Prüfprogramm des Bundesverfassungsgerichts im Nichtanerkennungsbeschwerdeverfahren auf die Kontrolle der Ordnungsgemäßheit der Anwendung des einfachen Rechts durch den Bundeswahlausschuss beschränkt. Eine inzidente Normenkontrolle kommt in diesem Verfahren regelmäßig nicht in Betracht. 52

II.

Ob eine Ausnahme von dem Grundsatz, dass bei Nichtanerkennungsbeschwerden eine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der entscheidungsrelevanten Wahlrechtsnormen nicht stattfindet, in Betracht zu ziehen ist, wenn wegen der offensichtlichen Verfassungswidrigkeit einer solchen Norm ein schwerwiegender Wahlfehler droht (1.), kann hier dahinstehen. Ein solcher Fall liegt hier nicht vor (2.). 53

1. Nach landesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung ist ungeachtet des grundsätzlichen Vorrangs der nachgelagerten Wahlprüfung auch ohne einfachgesetzliche Anordnung vorgelagerter Wahlrechtsschutz ausnahmsweise geboten, 54

wenn ein besonders qualifizierter Rechtsverstoß vorliegt, der einen Wahlfehler von außerordentlichem Gewicht begründet und voraussichtlich zu Neuwahlen führen dürfte (vgl. VerfGH Sachsen, Urteil vom 16. August 2019 - Vf. 76-IV-19 (HS) -, juris, Rn. 60 ff.). Dies könnte bei der Anerkennung oder Nichtanerkennung der Parteieigenschaft gemäß § 18 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BWahlG der Fall sein, wenn eine für die Anerkennung als Partei relevante Rechtsnorm offensichtlich verfassungswidrig wäre. Ob deshalb die Durchführung einer inzidenten Normenkontrolle im Nichtanerkennungsbeschwerdeverfahren ausnahmsweise in Betracht kommt, kann jedoch offenbleiben.

2. Denn mögliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die für die Nichtanerkennung der Beschwerdeführerin entscheidungsrelevanten Regelungen in § 2 Abs. 2 Satz 2 und § 23 Abs. 2 PartG (a) überschreiten jedenfalls nicht die Grenze der Offensichtlichkeit (b). 55

a) Der Verlust der Rechtsstellung als Partei wegen der Nichterfüllung von Rechenschaftspflichten könnte ausgeschlossen sein, wenn § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG ganz oder teilweise wegen Verstoßes gegen Art. 21 Abs. 1 GG nichtig wäre. Dies könnte der Fall sein, wenn der Wegfall der Parteieigenschaft gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG sich als ein verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigter Eingriff in die Parteienfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG darstellte. Der Bundeswahlausschuss nimmt an, dass die Beschwerdeführerin ihre Rechtsstellung als Partei wegen Nichterfüllung der ihr obliegenden Rechenschaftspflicht gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit § 23 Abs. 2 PartG verloren hat (aa). Bei dieser Pflicht handelt es sich um eine Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG (bb). Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Verlust der Rechtsstellung als Partei wegen der Nichterfüllung dieser Pflicht gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG (cc) in den nicht von § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG erfassten Fällen (dd) keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet. 56

aa) Nach § 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit § 23 PartG verliert eine Vereinigung ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung keinen den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden Rechenschaftsbericht eingereicht hat. Zu den einzuhaltenden gesetzlichen Anforderungen zählt gemäß § 23 Abs. 2 Satz 1 und 2 PartG, dass der Rechenschaftsbericht nach den Vorschriften der §§ 29 bis 31 PartG von einem Wirtschafts- oder einem vereidigten Buchprüfer zu prüfen und zu testieren ist. Lediglich 57

wenn eine Partei nicht an der staatlichen Parteienfinanzierung teilnimmt und im Rechnungsjahr weder über Einnahmen noch über ein Vermögen von mehr als 5.000 Euro verfügt, entfällt gemäß § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG die Testatpflicht.

bb) Die Rechenschaftspflichten der Parteien gemäß §§ 23 ff. PartG finden ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG. Danach müssen politische Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben. 58

Dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe liegt die Erwägung zugrunde, dass die politische Willensbildung innerhalb einer Partei von Personen oder Organisationen, die in größerem Umfang finanzielle Mittel zur Verfügung stellen, erheblich beeinflusst werden kann. Eine derartige Verflechtung von politischen und wirtschaftlichen Interessen muss zur Gewährleistung der Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung des Volkes nachvollziehbar sein. Die Wählerinnen und Wähler sollen sich über die Kräfte unterrichten können, die die Politik der Parteien bestimmen, und in die Lage versetzt werden, die Übereinstimmung zwischen den politischen Programmen und dem Verhalten derer zu prüfen, die mit Hilfe finanzieller Mittel auf die Parteien Einfluss zu nehmen suchen (vgl. BVerfGE 24, 300 <356>; 111, 54 <83>). Auf dieser Grundlage soll ihnen ermöglicht werden, darüber zu entscheiden, welche Partei sie mit ihrer Stimmabgabe oder in sonstiger Weise unterstützen. Zugleich soll die innere Ordnung der Parteien durch die Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gegen undemokratische Einflüsse gesichert werden (vgl. BVerfGE 85, 264 <319>). 59

Die Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots obliegt gemäß Art. 21 Abs. 5 GG dem Gesetzgeber. Dabei steht ihm ein weiterer Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu, bei dessen Wahrnehmung er orientiert an Sinn und Zweck des Transparenzgebotes auch Gesichtspunkte der Praktikabilität berücksichtigen darf (vgl. BVerfGE 85, 264 <321>; 111, 54 <84>). Grundsätzlich ist es daher nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber in §§ 23 ff. PartG davon ausgeht, dass nur ein vollständiger Rechenschaftsbericht unter Einbeziehung externen Sachverständigen dem Verfassungsgebot genügt, die Bürgerinnen und Bürger über Einnahmen, Ausgaben und Vermögen einer Partei zu unterrichten (vgl. BVerfGE 24, 300 <356>; 111, 54 <89>). Auch wenn die den Parteien durch §§ 23 ff. PartG auferlegten Rechenschaftspflichten in ihre durch Art. 21 Abs. 1 60

Satz 1 und 2 GG geschützte Betätigungsfreiheit eingreifen, finden diese in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG ihre grundsätzliche Rechtfertigung.

cc) Als Rechtfertigungsgrund kommt Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG allerdings nur in Betracht, wenn die Entziehung der Parteieigenschaft dem Gebot eines angemessenen Ausgleichs zwischen der Parteienfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG und der verfassungsrechtlichen Pflicht zur öffentlichen Rechnungslegung entspricht. 61

Ob § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG dem Rechnung trägt, ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bisher nicht entschieden. Im Schrifttum werden erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Regelung geltend gemacht (vgl. Shirvani, NVwZ 2017, S. 1321 <1324 ff.>; ders., Stellungnahme zum Gesetzentwurf, BT <Innenausschuss>, Ausschuss-Drucks 18<4>462 E, S. 3 ff.; Morlok, Stellungnahme zum Gesetzentwurf, BT <Innenausschuss>, Ausschuss-Drucks 18<4>462 A, S. 2; wohl mittelbar Böth, in: Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 18 Rn. 10 f.; Koch, in: Ipsen, PartG, 2. Aufl. 2018, § 19a Rn. 49 ff.; § 39 Rn. 28; zweifelnd auch Grzeszick, Stellungnahme zum Gesetzentwurf, BT <Innenausschuss>, Ausschuss-Drucks 18<4>462 B, S. 4 ff.; für die Verfassungsmäßigkeit dagegen Ipsen, in: ders., PartG, 2. Aufl. 2018, § 2 Rn. 11; Lehmann, Der Rechenschaftsbericht der politischen Partei, 2017, S. 53 f.). Dabei wird insbesondere darauf verwiesen, dass die erst mit dem Zehnten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015 (BGBl I S. 2563) beschlossene Regelung mit dem Fall des § 2 Abs. 2 Satz 1 PartG, der den Verlust der Parteieigenschaft an den Verzicht auf die Teilnahme an Wahlen in einem Zeitraum von sechs Jahren knüpft, nicht vergleichbar sei. § 2 Abs. 2 Satz 1 PartG stehe in einem sachlichen Kontext mit § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG, der die Wahlbeteiligung zu einem konstitutiven Merkmal des Parteibegriffs mache. Ein vergleichbarer Zusammenhang bestehe bei der Rechenschaftspflicht nicht; deren Erfüllung sei für die Begründung der Parteieigenschaft nicht von entscheidender Bedeutung. Der Verstoß gegen das Transparenzgebot stelle im Gegensatz zur Wahlteilnahme auch kein Indiz für das Fehlen der Zielsetzung einer Partei, ernsthaft an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, dar (vgl. Shirvani, NVwZ 2017, S. 1321 <1324>). Daher sei dem Gesetzgeber zwar die Ausgestaltung der Rechnungslegungspflicht und die Festlegung von Sanktionen bei Verstößen hiergegen durch Art. 21 Abs. 5 GG übertragen. Mit der Anordnung des Verlusts der Parteieigenschaft gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG über- 62

schreite er jedoch seinen durch Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG eröffneten Handlungsspielraum und verletze daher die Parteienfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG.

dd) Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG nicht zumindest in denjenigen Fällen gegen Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG verstößt, in denen er bei kleineren, finanziell wenig leistungsfähigen Parteien, die nicht unter den Ausnahmetatbestand des § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG fallen, den Wegfall der Parteieigenschaft anordnet. 63

Die Beschwerdeführerin trägt insoweit vor, sie habe mehrfach vergeblich versucht, einen Wirtschaftsprüfer zu mandatieren. Die notwendigen Vorschusszahlungen hätten rund ein Drittel ihrer liquiden Mittel beansprucht. Davon ausgehend erscheint es zumindest zweifelhaft, ob die eng begrenzte Befreiung von der Testatpflicht gemäß § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG dem verfassungsrechtlichen Auftrag an die Parteien zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes hinreichend Rechnung trägt. Hätte die Anforderung der Prüfung und Testierung der Rechenschaftsberichte durch einen Wirtschaftsprüfer oder einen vereidigten Buchprüfer gemäß § 23 Abs. 2 PartG einen faktischen Ausschluss kleinerer, finanziell nur begrenzt leistungsfähiger Vereinigungen von der Bundestagswahl zur Folge, könnte es sich zumindest insoweit um einen den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Konkretisierung des Transparenz- und Publizitätsgebots überschreitenden Eingriff in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG handeln. 64

b) Trotz dieser Bedenken fehlt es jedoch an einer evidenten Verfassungswidrigkeit von § 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit § 23 PartG, auf die es im vorliegenden Verfahren der Nichtanerkennungsbeschwerde aus den genannten Gründen allenfalls ankommen kann. 65

aa) Insoweit ist zur verfassungsrechtlichen Würdigung dieser Regelungen bereits in tatsächlicher Hinsicht klärungsbedürftig, ob die Behauptung der Beschwerdeführerin zutrifft, dass auch für Parteien jenseits des Ausnahmetatbestands des § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG die Prüfungs- und Testatpflicht nicht erfüllbar oder jedenfalls mit Belastungen verbunden ist, die zu unzumutbaren Beeinträchtigungen bei der Wahrnehmung des den Parteien zugewiesenen Verfassungsauftrags führen. 66

bb) Daneben ist nicht offensichtlich, dass die gesetzliche Ausgestaltung der Rechnungslegungspflichten und der Folgen ihrer Nichtbeachtung den verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen angemessenen Ausgleich zwischen Parteienfreiheit und Transparenzgebot nicht entspricht. Zwar ist bei der Abwägung dieser Verfassungsgüter die herausgehobene Rolle, die das Grundgesetz den Parteien im Prozess der politischen Willensbildung in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zuweist, in Rechnung zu stellen. Zugleich ist aber die Bedeutung des Transparenzgebots zu berücksichtigen, die es grundsätzlich rechtfertigt, dass der Gesetzgeber an die Rechnungslegungspflicht der Parteien einen strengen Maßstab anlegt und die Einbeziehung externen Sachverständigen einfordert (vgl. Morlok, PartG, 2. Aufl. 2013, § 23 Rn. 2). Insoweit bedürfte es auch einer Gewichtung des Umstandes, dass der Verlust der Rechtsstellung als Partei gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG erst eintritt, wenn über einen Zeitraum von insgesamt sechs Jahren pflichtwidrig in keinem einzelnen Rechnungsjahr ein vollständiger Rechenschaftsbericht gemäß § 23 PartG vorgelegt wurde. Insgesamt ist daher jedenfalls von einer evidenten Verfassungswidrigkeit der Regelung in § 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG nicht auszugehen.

III.

Der eingeschränkte Prüfungsmaßstab im Verfahren der Nichtanerkennungsbeschwerde verstößt nicht gegen die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG. Die Möglichkeit der Nichtanerkennungsbeschwerde schließt nicht aus, die Verfassungswidrigkeit der für die Nichtanerkennung einer Vereinigung als Partei entscheidungsrelevanten Vorschriften des Wahl- und Parteienrechts im Wege des nachgelagerten Wahlrechtsschutzes geltend zu machen (1.). Eine mit Art. 19 Abs. 4 GG unvereinbare Rechtsschutzlücke liegt daher nicht vor (2.).

1. Eine nicht als Partei anerkannte Vereinigung kann die Überprüfung der Verfassungskonformität der für ihre Nichtzulassung zur Wahl entscheidungsrelevanten Rechtsnormen mit der Wahlprüfungsbeschwerde (Art. 41 Abs. 2 GG, § 13 Nr. 3, § 48 BVerfGG) herbeiführen, da das Bundesverfassungsgericht im Rahmen dieses Verfahrens nicht nur die Einhaltung der Vorschriften des Bundestagswahlrechts, sondern auch deren Übereinstimmung mit den Vorgaben der Verfassung prüft (vgl. BVerfGE 16, 160 <135 f.>; 121, 266 <295>; 123, 39 <68>; 132, 39 <47 Rn. 22>).

Dem steht die Möglichkeit der Erhebung einer Nichtanerkennungsbeschwerde nicht entgegen. Zwar wird im Schrifttum vertreten, dass die Nichtanerkennungsbeschwerde einen speziellen Rechtsbehelf darstelle, in deren Anwendungsbereich eine nachträgliche Wahlprüfung grundsätzlich ausgeschlossen sei (vgl. Bechler, in: Barczak, BVerfGG, 1. Aufl. 2018, § 96a Rn. 21 ff.; Bechler/Neidhardt, NVwZ 2013, S. 1438 <1442>; Glauben, NVwZ 2017, S. 1419 <1422>; Hummel, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 96a Rn. 5; B. Grünewald, in: Walter/Grünewald, BeckOK BVerfGG, § 96c Rn. 9 <Juli 2021>; Müller-Terpitz, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 96a Rn. 74 <Jan. 2020>).

Dabei bleibt aber außer Betracht, dass im Nichtanerkennungsbeschwerdeverfahren eine inzidente Normenkontrolle regelmäßig gerade nicht stattfindet und daher alle damit im Zusammenhang stehenden verfassungsrechtlichen Fragen ungeprüft bleiben. Eine in entsprechender Anwendung von § 31 Abs. 2 Satz 1 und 2 BVerfGG eintretende Gesetzeskraft der Entscheidung im Hinblick auf die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit der angewandten Normen mit dem Grundgesetz scheidet daher aus. Die materielle Rechtskraft einer Entscheidung bindet das Bundesverfassungsgericht in einem späteren Verfahren nur, wenn es sich um denselben Streitgegenstand zwischen denselben Parteien handelt (vgl. BVerfGE 4, 31 <38 f.>; 78, 320 <328>; 104, 151 <196>). Streitgegenstand im Nichtanerkennungsbeschwerdeverfahren ist allein die richtige Anwendung der entscheidungsrelevanten Vorschriften des einfachen Wahlrechts bei der Entscheidung über die Nichtanerkennung gemäß § 18 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BWahlG. Die Frage der Verfassungswidrigkeit dieser Vorschriften ist hiervon zu unterscheiden. Da sie nicht Gegenstand der Prüfung im Nichtanerkennungsbeschwerdeverfahren ist, kann insoweit auch keine materielle Rechtskraft eintreten und die Verfassungswidrigkeit dieser Normen im Wahlprüfungsverfahren gesondert geltend gemacht werden.

Dies entspricht der spezifischen Funktion der Nichtanerkennungsbeschwerde. Die Vorverlagerung des Zeitpunkts der Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Nichtanerkennung soll zu einer Verbesserung des effektiven Rechtsschutzes gegen die Entscheidung des Bundeswahlausschusses und zur Ermöglichung der Wahlteilnahme der fehlerhaft nicht anerkannten Partei führen. Sonstige Rechtsschutzmöglichkeiten sollen ihr dadurch nicht genommen werden. Dem entspricht es, die Bindungswirkung der Nichtanerkennungsbeschwerdeentscheidung so zu fassen, dass sich keine Verkürzung der Rechtsschutzmöglichkeiten im Vergleich zur Situation vor ihrer Einführung ergibt (vgl. in diese Richtung Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/

Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 93 Rn. 202j). Es bleibt der betroffenen Vereinigung gemäß § 48 Abs. 1 BVerfGG daher unbenommen, die Verfassungswidrigkeit der für ihre Nichtanerkennung relevanten Normen als subjektive Wahlrechtsverletzung im Wahlprüfungsverfahren geltend zu machen.

2. Davon ausgehend, verstößt der grundsätzliche Ausschluss der inzidenten Normenkontrolle im Nichtanerkennungsbeschwerdeverfahren nicht gegen die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG. Insoweit geht das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass die Exklusivität der Wahlprüfung einem Rückgriff auf Art. 19 Abs. 4 GG entgegensteht (s.o. Rn. 30). Da die Wahlprüfung in Art. 41 GG eine eigenständige verfassungsrechtliche Grundlage findet, die den Besonderheiten des Wahlverfahrens Rechnung trägt, ist sie dem Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 4 GG grundsätzlich entzogen. Daraus folgende Lücken im Rechtsschutz stellen sich als verfassungsrechtlich unbedenkliche Konsequenz der Besonderheiten der Massenveranstaltung Bundestagswahl dar (vgl. Brade, NVwZ 2019, S. 1814 <1815 f.>; Drossel/Schemmel, NVwZ 2020, S. 1318 <1319, 1322>).

Die im Schrifttum geübte Kritik bietet keine Veranlassung, von dieser Rechtsprechung abzuweichen. Soweit darauf verwiesen worden ist, diese Rechtsprechung führe zu einer nahezu völligen Schutzlosstellung des subjektiven Wahlrechts, ist dem mit dem Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen weitgehend die Grundlage entzogen (vgl. Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 41 Rn. 58 <Juli 2021>). Im Übrigen findet die Exklusivität des nachgelagerten Wahlrechtsschutzes ihre Rechtfertigung im Charakter der Wahl, bei der die ordnungsgemäße und termingerechte Durchführung sicherzustellen und die zeitnahe Feststellung des Wahlergebnisses zu gewährleisten ist (s.o. Rn. 29).

IV.

Auf die Nichtanerkennungsbeschwerde der Beschwerdeführerin war nach dem Vorstehenden lediglich zu überprüfen, ob deren Nichtanerkennung als Partei für die Wahl in ordnungsgemäßer Anwendung von § 18 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BWahlG in Verbindung mit § 2 Abs. 2 Satz 2, § 23 PartG erfolgte.

Dies ist zu bejahen. Die Beschwerdeführerin fällt nicht unter den Ausnahmetatbestand des § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG und war daher von der Prüfungs- und Testatpflicht nicht befreit. Dennoch hat sie über einen Zeitraum von sechs Jahren keine

testierten Rechenschaftsberichte vorgelegt. Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG hat sie dadurch ihre Rechtsstellung als Partei verloren. Folglich ist es im Nichtanerkennungsbeschwerdeverfahren nicht zu beanstanden, dass der Bundeswahlausschuss sie gemäß § 18 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BWahlG nicht als Partei für die Wahl des 20. Deutschen Bundestages anerkannt hat.

König

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

Maidowski

Langenfeld

Wallrabenstein