

**STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN**

**Urteil vom 13. September 2016 – St 3/16**

**Wahlprüfungsverfahren betreffend die Wahl zur 19. Bremischen Bürgerschaft  
vom 10. Mai 2015**

**L e i t s a t z**

Eine politische Partei, die gegen die Gültigkeit der Bürgerschaftswahl keinen Einspruch erhoben hat, ist im Verfahren der Wahlprüfungsbeschwerde jedenfalls dann nicht beschwerdeberechtigt, wenn sie sich allein gegen die Änderung des Wahlergebnisses aufgrund von Auszählungsfehlern durch das Wahlprüfungsgericht wendet.

**Urteil vom 13. September 2016**

**St 3/16**

**In dem Wahlprüfungsverfahren**

**betreffend die Wahl zur 19. Bremischen Bürgerschaft vom 10. Mai 2015**

Beschwerdeführerin:

die Landesorganisation Bremen der SPD,  
vertreten durch die Landesvorsitzende Frau Sascha Karolin Aulepp,  
Obernstraße 39 – 43, 28195 Bremen

Verfahrensbevollmächtigter:

Einspruchsführer:

1. ....
2. Alternative für Deutschland - AfD, Landesverband Bremen,  
vertreten durch den Vorstand, Am Wandrahm 1, 28195 Bremen

Verfahrensbevollmächtigte:

weitere Beteiligte:

1. Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft, Herr Christian Weber,  
Haus der Bürgerschaft, Am Markt 20, 28195 Bremen, Gz.: - BSchn -
2. Der Landeswahlleiter, Herr Jürgen Wayand,  
An der Weide 14 - 16, 28195 Bremen, Gz.: - G-WL -
3. ...

Verfahrensbevollmächtigte zu 3.:

Teilnahmeberechtigter:

Der Senator für Justiz und Verfassung, Richtweg 16 - 22, 28195 Bremen

ergeht aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 10. Juni 2016 durch die Richterinnen und Richter

Präsidentin Meyer  
Lissau  
Prof. Dr. Calliess  
Prof. Dr. Remmert  
Prof. Dr. Schlacke  
Dr. Schromek  
Vollmer

folgendes Urteil:

**Die Beschwerde gegen den Beschluss des Wahlprüfungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Dezember 2015 wird als unzulässig verworfen.**

### **G r ü n d e :**

#### **A.**

Gegenstand des Verfahrens sind die Gültigkeit der Wahl zur 19. Bremischen Bürgerschaft (Landtag) vom 10. Mai 2015 und die Frage, welche Bewerberinnen oder Bewerber im Falle des Bestandes der Wahl Mandate in der Bürgerschaft erworben haben.

#### **I.**

Am 22.7.2015 legten Herr B. , der Einspruchsführer zu 1), und der Landesverband Bremen der Alternative für Deutschland (AfD), der Einspruchsführer zu 2), Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft (Landtag) ein. Der Einspruchsführer zu 2)

hatte Wahlvorschläge für die Wahl zur 19. Bremischen Bürgerschaft eingereicht. Der Einspruchsführer zu 1) ist der Spitzenkandidat des Einspruchsführers zu 2) für den Wahlbereich Bremerhaven. Nach der amtlichen Feststellung des Wahlergebnisses durch den Landeswahlleiter entfielen auf die AfD im Wahlbereich Bremerhaven 4,97 % der abgegebenen Stimmen. Deshalb erwarb die AfD für diesen Wahlbereich kein Mandat in der Bürgerschaft. Nach der Feststellung und der Veröffentlichung des amtlichen Endergebnisses der Wahl am 22.6.2015 erwirkten die Einspruchsführer im verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren die umfassende Einsicht in die Wahlunterlagen und die Stimmzettel für den Wahlbereich Bremerhaven.

Die Einspruchsführer machten eine Vielzahl von Wahlfehlern geltend. Sie rügten insbesondere Zählfehler und beanstandeten, dass Stimmen falsch zugeordnet, gültige Stimmen als ungültig behandelt worden seien oder umgekehrt. Der Landeswahlleiter legte die Einsprüche mit seiner Äußerung am 28.7.2015 dem Wahlprüfungsgericht vor.

## II.

Im Verfahren vor dem Wahlprüfungsgericht haben die Einspruchsführer ihr Vorbringen vertieft und weiter vorgetragen, dass es ausweislich der Wahl Niederschriften in mindestens 62 von 94 Wahlbezirken bei der Ermittlung des Wahlergebnisses zu erheblichen Verfahrensfehlern und Unregelmäßigkeiten gekommen sei. Diese begründeten ernsthafte Zweifel an der korrekten Ermittlung des Wählerwillens und stellten die Gültigkeit des Wahlergebnisses insgesamt in Frage. In 32 Wahlbezirken seien die Übergaben Niederschriften zudem nicht ordnungsgemäß ausgefüllt worden. In zwei Wahlbezirken seien Wähler am Wählen gehindert worden, weil sie entweder ihren Personalausweis oder ihre Wahlbenachrichtigungskarte nicht vorlegen konnten. In 19 Wahlbezirken hätten Hilfskräfte an Wahlhandlungen und Zählungen teilgenommen, die dazu nicht legitimiert gewesen seien. Dadurch sei das Wahlergebnis verfahrensfehlerhaft festgestellt worden.

Die Einspruchsführer haben beantragt,

1. durch eine nachträglich festgestellte Änderung des Wahlergebnisses der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft vom 10. Mai 2015 im Wahlbereich Bremerhaven den Verlust der Mitgliedschaft in der Bremischen Bürgerschaft der Abgeordneten A. festzustellen,
2. hilfsweise die Ungültigkeit bzw. die teilweise Ungültigkeit der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft im Wahlbereich Bremerhaven festzustellen.

Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft hat von einer Stellungnahme abgesehen und auch einen Antrag nicht gestellt.

Der Landeswahlleiter hat ebenfalls keinen Antrag gestellt. Er hat zu den Rügen der Einspruchsführer im Einzelnen Stellung genommen und ausgeführt, es widerspreche der Lebenserfahrung, dass Zählfehler lediglich zu Lasten der AfD aufgetreten seien. Im Übrigen habe die AfD auch unter Zugrundelegung der festgestellten Zählfehler nur 4,99 % der Stimmen und damit mangels Überschreitens der 5%-Hürde ein Mandat nicht erlangt.

Das Wahlprüfungsgericht hat zu den Umständen und zum Ablauf der Wahl in den Wahlbezirken 134/01, 212/02, 135/05 und 215/03 Beweis erhoben durch Vernehmung mehrerer Zeugen, die als Wahlvorstände in den vorgenannten Wahlbezirken tätig waren. Außerdem hat das Wahlprüfungsgericht beanstandete Stimmzettel in Augenschein

genommen, deren Wertung überprüft und in mehreren Fällen eine Neubewertung vorgenommen. Basierend auf dieser Neubewertung der Stimmzettel hat der Landeswahlleiter dem Wahlprüfungsgericht eine Neuberechnung des Wahlergebnisses und der Mandatzuteilung übermittelt. Danach erreicht die AfD 5,00 % der gültigen Stimmen und damit ein Mandat in der Bremischen Bürgerschaft.

Am 21.12.2015 hat das Wahlprüfungsgericht den folgenden Beschluss verkündet:

1. Die Wahlergebnisse der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft vom 10. Mai 2015 sind für den Wahlbereich Bremerhaven nach Maßgabe der Gründe dieser Entscheidung zu berichtigen.
2. Es wird festgestellt, dass die Abgeordnete der Bremischen Bürgerschaft A. ihren Sitz durch eine nachträgliche Änderung des Wahlergebnisses verliert.

In der Begründung seiner Entscheidung hat das Wahlprüfungsgericht eine erhebliche Anzahl von Fehlern bei der Auszählung und Bewertung der zur Wahl der Bremischen Bürgerschaft im Wahlbereich Bremerhaven abgegebenen Stimmen festgestellt. Diese führten in der Summe zu einem Überschreiten der 5 %-Hürde durch die AfD in diesem Wahlbereich und damit zum Erwerb eines Mandats in der Bremischen Bürgerschaft.

Das Wahlprüfungsgericht hat darüber hinaus folgende weitere Wahlfehler festgestellt:

- Mängel in den Wahlniederschriften in 30 Wahlbezirken,
- nicht ordnungsgemäße Verpackung der Stimmzettel in zwei Wahlbezirken,
- unberechtigte Zurückweisung von Wählern in zwei Wahlbezirken,
- Aushändigung von Stimmzetteln für die Bremische Bürgerschaft an EU-Bürger.

Eine Neuauszählung aller Wahlbezirke hat das Wahlprüfungsgericht auch unter Berücksichtigung der weiteren Wahlfehler für nicht erforderlich gehalten, weil die Anträge der Einspruchsführer bereits aufgrund der festgestellten Zählfehler Erfolg hätten und sich ein weiteres Mandat für die AfD wegen des erheblichen Stimmenabstandes nicht ergeben würde. Als Folge des nach Maßgabe der Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts zu berichtigenden Wahlergebnisses sei festzustellen, dass die Abgeordnete A. ihr Mandat verliere.

### III.

Vor Zustellung seiner Entscheidung hat das Wahlprüfungsgericht am 15.1.2016 die Beiladung der Beschwerdeführerin und der Abgeordneten A. beschlossen. Der Beschluss des Wahlprüfungsgerichts vom 21.12.2015 ist der Beschwerdeführerin am 2.2.2016 zugestellt worden. Ihre dagegen gerichtete Beschwerde ist am 16.2.2016 beim Staatsgerichtshof eingegangen.

Die Beschwerdeführerin trägt vor: Das Wahlprüfungsgericht Bremer Prägung übe eine verfassungsrechtlich unproblematische besondere Form parlamentarischer Eigenkontrolle aus. Da die Eröffnung des Rechtswegs zu einem Gericht im Rechtssinne allein und erstmals durch die Anrufung des Staatsgerichtshofs geschehe, dürfe die gerichtliche Kontrolle nicht auf den Ausgangsstreit beschränkt werden. Die Wahlprüfung sei dazu bestimmt, die richtige Zusammensetzung des Parlaments zu gewährleisten. Es dürften daher weder die Anforderungen daran, was der Einspruchsführer vortragen müsse, um eine Prüfung der Wahl bezogen auf die von ihm beanstandeten Fehler zu erreichen, überspannt noch dürfe die Wahlprüfung in einer Weise beschränkt werden, dass sie ihren Zweck, die

ordnungsgemäße Zusammensetzung des Parlaments sicherzustellen, nicht erreichen könne. Das Wahlgesetz verlange nicht, dass der Einspruchsführer behaupten müsse, in eigenen Rechten verletzt zu sein. Das müsse auch für den Beschwerdeführer gelten. Die in § 38 Abs. 2 Satz 1 BremWahlG normierte Begründungspflicht stelle nicht auf die Darlegung einer Rechtsverletzung des Einsprechenden ab, sondern auf die Darlegung von Sachverhalten, aus denen sich die Ungültigkeit der Wahl oder eines Teils der Wahl ergeben könne. Eine gesetzliche Eingrenzung der Beschwerdebefugnis fehle zwar, diese sei bei ihr jedoch nicht zweifelhaft, da sie durch die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts ein Mandat verloren habe. Der Beschwerdegrund iSd § 30 Abs. 1 BremStGHG liege in der behaupteten Verletzung des Wahlgesetzes durch eine unzulängliche Untersuchung der Korrektheit der Stimmauszählung, die zum Verlust eines Mandats und damit auch zur Verletzung des Wahlgesetzes sowie der verfassungsrechtlich verbürgten Gleichheit der Wahl geführt habe. Die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts sei fehlerhaft, soweit aus der Verpflichtung des Anfechtenden, die Anfechtung zu begründen, auf eine rigorose Begrenzung der eigenen Kontrollmöglichkeit und damit auch der eigenen Kontrollpflicht auf die Wahlbezirke geschlossen werde, zu denen eine substantiierte Mängelrüge vorliege. Das pflichtgemäße Ermessen, das das Wahlprüfungsgericht für seine Entscheidung reklamiere, räume ihm das Bremische Wahlgesetz nicht ein. Das Wahlprüfungsgericht hätte vielmehr klären müssen, ob es bei der hier vorliegenden Konstellation einleuchtende Gründe gebe, die Überprüfung der Auszählung auch auf Wahlbezirke auszudehnen, für die Fehler nicht geltend gemacht worden seien. Dabei spreche gegen eine Ausdehnung der Prüfung nicht, dass dadurch die Vertrauenswürdigkeit der zur Auszählung berufenen Wahlvorstände und die Legitimität des aus Wahlen hervorgegangenen Parlaments in Frage gestellt würden. Die Legitimität eines Parlaments werde durch eine fehlerhafte Zusammensetzung erschüttert und nicht schon durch Zweifel an einer solchen Zusammensetzung. Die Vielzahl der vom Wahlprüfungsgericht festgestellten Flüchtigkeitsfehler, die eine Benachteiligung von einzelnen Wahlbewerbern, Wählergruppen oder Parteien nicht erkennen ließen und offenbar dem hohen Zeitdruck geschuldet seien, unter dem am Wahlabend die Stimmauszählung erfolgt sei, erfordere nicht zuletzt angesichts des knappen Wahlergebnisses eine Nachzählung aller Wahlbezirke.

Die Beschwerdeführerin beantragt,

den Beschluss des Wahlprüfungsgerichts aufzuheben und dafür Sorge zu tragen, dass das Wahlergebnis im Wahlbereich Bremerhaven nachgezählt wird.

Die Einspruchsführer zu 1) und 2) halten die Beschwerde für unzulässig. Fraglich sei bereits, ob der Beschwerdeführerin als Partei ein eigenes Beschwerderecht neben der vom Mandatsverlust betroffenen Abgeordneten zuzubilligen sei. Die Rechte der Fraktionen und Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft würden durch die Beteiligung des Landeswahlleiters und des Präsidenten der Bürgerschaft hinreichend gewahrt. Die Beschwerde sei zudem nicht innerhalb der Frist des § 30 Abs. 1 BremStGHG ausreichend begründet worden. Im Übrigen habe die Beschwerdeführerin das knappe Wahlergebnis akzeptiert und könne, nachdem das vom Wahlprüfungsgericht ermittelte Ergebnis nunmehr für sie ungünstig sei, nicht mit der Beschwerde eine komplette Neuauszählung der Stimmen verlangen.

Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft hat mitgeteilt, dass er von einer Stellungnahme absehe.

Der Senator für Justiz und Verfassung führt zur Beschwerdebefugnis aus, diese sei nicht davon abhängig, dass die Beschwerdeführerin zuvor erfolglos Einspruch gegen das Wahlergebnis erhoben habe. Zwar könnten nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs Gegenstand des Wahlanfechtungsverfahrens nur diejenigen Beanstandungen sein, die der Einspruchsführer bereits vor dem Wahlprüfungsgericht

vorgebracht habe. Daraus folge jedoch nichts für die Frage, ob der Staatsgerichtshof die Richtigkeit der Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts nur auf Initiative eines erfolglos gebliebenen Einspruchsführers nachprüfe oder auch auf Initiative einer Abgeordneten oder Partei bzw. Wählervereinigung, die durch die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts ein Mandat verloren habe.

## B.

Die Beschwerde ist unzulässig, denn die Beschwerdeführerin ist nicht zur Beschwerde gegen den Beschluss des Wahlprüfungsgerichts berechtigt.

### I.

Der Staatsgerichtshof charakterisiert das Wahlprüfungsverfahren ebenso wie das Bundesverfassungsgericht als ein in erster Linie objektives Verfahren (BremStGHE 8, 56, 63 und 66; BVerfGE 122, 304, 306). Es dient vor allem der Gewährleistung der gesetzmäßigen Zusammensetzung des Parlaments (BVerfGE 85, 148, 158). Die Erhebung der Beschwerde hat dabei lediglich „eine Anstoßfunktion“ (BVerfGE 122, 304, 306). Maßstab für die Frage, wer in diesem Verfahren beschwerdeberechtigt zu sein hat, ist daher nicht Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG (BVerfG/K, Beschl. v. 24.8.2009 - 2 BvQ 50/09 - NVwZ 2009, 1367, 1369; BVerfG/K, Beschl. v. 1.9.2009 - 2 BvR 1928/09, 2 BvR 1937/09 - juris Rn 9, 11). Unter Berücksichtigung der Vorgaben von Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG und des darin enthaltenen Leistungsauftrags für ein effektives Wahlprüfungsverfahren (BVerfGE 103, 111, 134) liegt die Zuerkennung der Beschwerdeberechtigung in erster Linie in der Regelungskompetenz des Gesetzgebers.

### II.

§ 39 Abs. 1 BremWahlG sowie das BremStGHG enthalten zur Beschwerdeberechtigung keine ausdrückliche Regelung. Im Gegensatz dazu listen § 48 Abs. 1 BVerfGG sowie die einschlägigen Regelungen aller anderen Länder jeweils präzise und enumerativ auf, wer die Wahlprüfungsbeschwerde erheben kann. Dabei ist der Kreis der Beschwerdeberechtigten teils sehr groß (z. B. § 49 des Gesetzes über das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht: „1. die oder der Abgeordnete, deren oder dessen Mitgliedschaft bestritten ist, 2. eine Wahlberechtigte oder ein Wahlberechtigter, deren oder dessen Einspruch vom Landtag verworfen worden ist, 3. eine Fraktion des Landtages, 4. Abgeordnete, denen die Rechte einer Fraktion zustehen, 5. eine Minderheit des Landtages, die wenigstens ein Zehntel der gesetzlichen Mitgliederzahl umfasst, oder 6. die Landeswahlleiterin oder der Landeswahlleiter“), teils eher klein (z. B. § 22 Abs. 2 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof des Landes Niedersachsen: derjenige, „der mit dem Einspruch oder dem Antrag abgewiesen worden ist, sowie ein Mitglied des Landtages, dessen Mitgliedschaft bestritten ist“). Die Beschwerdeberechtigung einer Partei kennt einzig § 13 Abs. 1 Nr. 3 des Landeswahlprüfungsgesetzes des Landes Rheinland-Pfalz.

### III.

Nach ständiger Rechtsprechung des mit Mitgliedern des Staatsgerichtshofs besetzten Wahlprüfungsgerichts 2. Instanz bzw. des Staatsgerichtshofs zu § 39 BremWahlG kann jedenfalls derjenige Beschwerde erheben, der zuvor Einspruch eingelegt hat und damit keinen Erfolg hatte (BremStGHE 1, 173 ff; BremStGHE 8, 13 ff; 8, 56 ff). Der Staatsgerichtshof geht zudem davon aus, dass der Landeswahlleiter beschwerdeberechtigt

ist, weil das BremWahlG ihn zu einem notwendigen Mitwirkenden an allen Teilen des Wahlprüfungsverfahrens gemacht hat (BremStGHG 8, 13, 34).

1. Ob es weitere Beschwerdeberechtigte gibt, ist unklar. Das mit Mitgliedern des Staatsgerichtshofs besetzte Wahlprüfungsgericht 2. Instanz hat im Jahre 1993 die Beschwerde einer Abgeordneten, die keinen Einspruch eingelegt und durch die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts erster Instanz ihr Mandat verloren hatte, ohne jede Begründung für zulässig gehalten (BremStGHG 5, 100, 103). Das entspricht der ausdrücklich geregelten Rechtslage sowohl im Bund als auch in allen anderen Ländern. Es kann dahinstehen, ob das vor dem Hintergrund der Aussage des Bundesverfassungsgerichts, dass das Wahlprüfungsverfahren trotz seines objektiven Charakters „auch der Verwirklichung des subjektiven aktiven und passiven Wahlrechts“ dient (BVerfGE 85, 148, 158 f; 99, 1, 11 f; BVerfG/K, Beschl. v. 1.9.2009 - 2 BvR 1928/09, 2 BvR 1937/09 - juris Rn 11), verfassungsrechtlich geboten ist. Diese Annahme ist nicht unproblematisch. Ließe man die - behauptete - Verletzung des aktiven oder passiven Wahlrechts durch eine Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts für die Beschwerdeberechtigung genügen, könnte das Wahlprüfungsverfahren in vielen Fällen die erforderliche Klarheit für die Zusammensetzung des Parlaments in einem überschaubaren Zeitraum nicht herstellen. Stünde die Durchführung einer Wiederholungswahl im Raum, könnte möglicherweise jeder Abgeordnete, jeder Kandidat und vielleicht sogar jeder Wahlberechtigte Beschwerde einlegen. Ein Gerichtsverfahren mit potentiell massenhafter Beteiligung wäre aber nur schwer handhabbar (vgl. dazu BVerfG/K, DVBl 1993, 1069 f).

2. Diese Frage bedarf hier aber keiner näheren Klärung, denn es ist nicht ersichtlich, in welchen Rechten die Beschwerdeführerin vorliegend durch die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts verletzt sein soll. Das aktive oder passive Wahlrecht, auf das sich das Bundesverfassungsgericht bezieht, steht einer Partei nicht zu. Selbst wenn man darüber hinausgehend auf die Chancengleichheit der Parteien abstellen wollte, ist die Beschwerdeführerin durch die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts nicht in ihren Rechten verletzt. Das könnte allenfalls anders sein, wenn beispielsweise um die Aufstellung oder Zulassung von Wahlvorschlägen oder um Ungleichbehandlungen im Wahlkampf gestritten würde. Darum geht es hier jedoch nicht.

### C.

Einer Kostenentscheidung bedarf es nicht, da das Verfahren gebührenfrei ist und Auslagen nicht erstattet werden (§ 39 Abs. 3 BremWahlG, § 19 Abs. 1 Satz 1 BremStGHG).

### D.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

gez. Meyer

gez. Lissau

gez. Prof. Dr. Calliess

gez. Prof. Dr. Remmert

gez. Prof. Dr. Schlacke

gez. Dr. Schromek

gez. Vollmer