

An den
Landeswahlleiter der Freien Hansestadt Bremen
Herrn Dr. Andreas Cors
z.Hd. Frau Dr. Evelyn Irrsack
Leitung der Geschäftsstelle der Wahlleiter
Statistisches Landesamt Bremen
An der Weide 14-16
28195 Bremen

20.03.2023

Per E-Mail an landeswahlleiter@statistik.bremen.de

Beschwerdebegründung

Sehr geehrter Herr Dr. Cors,
sehr geehrte Frau Dr. Irrsack,
sehr geehrte Mitglieder des Landeswahlausschusses,

der Wahlbereichsausschuß für Bremen hat in seiner Sitzung am 17.03.2023 den Wahlvorschlag der AfD vom 16.01.2023 nicht zugelassen. Er beruft sich dabei auf die Regelung des § 7 Abs. 2 S. 2 des Bremischen Wahlgesetzes. Diese trägt die Nichtzulassung in dem vorliegenden Sachverhalt jedoch nicht.

Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

„Eine Partei ... kann in jedem Wahlbereich nur einen Wahlvorschlag einreichen.“

Sie entspricht damit dem § 18 Abs. 5 des Bundeswahlgesetzes und gleichartigen Vorschriften weiterer Wahlgesetze. Wie auch jene statuiert sie einen Grundsatz, das sog. Verbot des „Doppelauftritts“, ohne aber näher zu regeln, unter welchen Voraussetzungen im einzelnen ein „Doppelauftritt“ vorliegen soll und welche Rechtsfolgen damit gegebenenfalls verbunden sein sollen. Beides muß daher der Norm im Wege der Auslegung entnommen werden.

Bei der Auslegung wahlrechtlicher Vorschriften mit unklarem Wortlaut ist vor allem der verfassungsrechtliche Kontext entscheidend. Greift eine bestimmte Auslegung in verfassungsmäßig garantierte (Wahl-)Rechte ein, bedarf dies eines seinerseits verfassungsrechtlich legitimierten Regelungszwecks, ferner muß der Eingriff verhältnismäßig, zunächst also erforderlich sein.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 30. Juli 1993 – Vf. 48-VI-92 –, juris Rn 49:

„Die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Wahlvorschlag wegen Verstoßes gegen [das Dopplungsverbot] zurückgewiesen werden darf, betrifft das Grundrecht des aktiven und des passiven Wahlrechts in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Wahlfreiheit. Der Grundsatz der freien Wahl gehört ... zu den verfassungsrechtlich unerläßlichen Voraussetzungen eines demokratischen Wahlrechts... Gewährleistet ist danach auch die Freiheit, Wahlvorschläge einzureichen. (...) Im Hinblick auf die überragende Bedeutung des Grundsatzes der freien Wahl hat der Gesetzgeber nur einen engen Gestaltungsspielraum bei Regelungen, die sich als Einschränkung des Wahlvorschlagsrechts erweisen. Solche Einschränkungen müssen sich in den durch den Zweck der Wahl gebotenen Grenzen halten. (...) Das freie Wahlvorschlagsrecht muß soweit wie möglich gewährleistet sein.“

Bundesverfassungsgericht, Beschluß vom 17. Oktober 1994 – 2 BvR 347/93 –, juris Rn 26:

„Zum Bürgerrecht auf Teilnahme an der Wahl gehört auch die Möglichkeit, ... Wahlvorschläge machen zu können. Jede Zurückweisung von Wahlvorschlägen hat zur Folge, daß die in sie eingegangenen Vorschläge der Anhänger der Partei... – anders als die Vorschläge zugelassener Wahlbewerbungen – nicht zum Zuge kommen. Andererseits soll aber mit der Regelung des [Dopplungsverbots] auch die Chancengleichheit der sich um die Wahl bewerbenden Parteien ... gesichert werden, indem nur ein Wahlvorschlag der jeweiligen Partei ... zugelassen werden kann.“

Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil vom 6. Dezember 2002 – 192/01 –, juris Rn 77:

„[Im] Fall eines mehrfachen (doppelten) Wahlvorschlags ... ist weiterhin zu prüfen, ob trotz des Zulassungshindernisses des Doppelauftritts eine Entscheidung zu Gunsten [eines] der Wahlvorschläge ... deshalb geboten war, weil der andere konkurrierende Vorschlag seinerseits wegen eines Wahlrechtsverstosses nicht zugelassen werden durfte. Der Grundsatz der Freiheit der Wahl erfordert es nämlich, den Tatbestand des Verbots des Doppelauftritts bzw. die hieran geknüpfte Rechtsfolge der Nichtzulassung der betroffenen Wahlvorschläge restriktiv zu interpretieren. Dies bedeutet, daß im Falle eines Doppelauftritts einer Partei ein Wahlvorschlag dann zuzulassen ist, wenn der andere schon wegen der ihm anhaftenden sonstigen Mängel nicht zuzulassen wäre (vgl. BayVGh, VGHE 3, 35, 49; 32, 153, 155 ff.; Schreiber, Handbuch des Wahlrechts, 7. Aufl. 2002, § 18 BWG Rn. 25). In diesem Fall liegt entweder schon kein Doppelauftritt im Rechtssinne vor oder es ist zumindest zwecks Vermeidung eines unverhältnismäßigen Eingriffs in das Wahlvorschlagsrecht der betroffenen Partei die Rechtsfolge der Nichtzulassung lediglich auf den Wahlvorschlag zu erstrecken, der bereits aus anderen Gründen zurückgewiesen werden müßte.“

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 07.11.1979 – 4 B 559/79 –, VGHE 32, 153:

„[Mit dem Verbot] will das Gesetz verhindern, daß eine Partei oder eine Gruppe mit mehreren Wahlvorschlägen vor die Wähler tritt. Dieser gesetzgeberische Zweck zwingt aber nicht zu der Annahme, daß grundsätzlich bei Einreichung von mehreren Wahlvorschlägen durch eine Partei oder eine Gruppe diese von vornherein für ungültig erklärt werden müßten. Er läßt es vielmehr zu, daß die Vorschrift dahingehend ausgelegt wird, daß von jeder Partei oder Wählergruppe nur ein gültiger Wahlvorschlag eingereicht und zugelassen werden kann. Denn der mit der Vorschrift verfolgte Zweck wird auch dann erreicht, wenn der Wahlausschuß ... von den beiden Wahlvorschlägen dann einen als gültig zuläßt, sofern ein Vorschlag bereits infolge eines ihm anhaftenden Mangels ohnehin für ungültig zu erklären ist.“

Im vorliegenden Fall meint die Wahlbereichsleitung, es liege ein Doppelauftritt vor, weil neben dem Wahlvorschlag vom 16.01.2023 ein weiterer Wahlvorschlag unter dem Namen der AfD am 06.12.2022 eingereicht worden sei.

Der letztere beruht auf einer (angeblichen) Mitgliederversammlung am 26.11.2022. Er weist durchgreifende wahlrechtliche Mängel auf, welche die Wahlbereichsleitung auch zutreffend festgestellt und dem Wahlbereichsausschuß mitgeteilt hat.

„Gegen die Einladung zur Aufstellungsversammlung am 26.11.2022 durch öffentliche Bekanntmachung im Weser-Kurier am 11.11.2022 bestehen erhebliche wahl- und verfassungsrechtliche Bedenken, da sie nur die Parteimitglieder erreichen konnte, die Leser des Weser-Kuriers sind und noch dazu die Rubrik Bekanntmachungen gelesen haben. Alle anderen Parteimitglieder waren über die Aufstellungsversammlung nicht informiert und konnten sich daher weder als Kandidaten aufstellen lassen noch an der Abstimmung über den Wahlvorschlag teilnehmen. Sie waren damit an der Ausübung ihres aktiven und passiven Wahlrechts gehindert, so daß die Einladung durch öffentliche Bekanntmachung nicht nur einen Satzungsverstoß darstellt, sondern gegen wahlrechtliche Grundsätze und insbesondere § 19 Absatz 3 BremWahlG verstößt.“

Damit lag offen zu Tage, daß es sich bei der Personenzusammenkunft am 26.11.2022 nicht um eine Mitgliederversammlung im Sinne des § 19 des Bremischen Wahlgesetzes gehandelt hat, die einen gültigen Wahlvorschlag im Namen der AfD hätte hervorbringen können. Dies ergab sich bereits aus dem Inhalt des Wahlvorschlags vom 06.12.2022 selbst, war also evident, ohne daß es dazu weiterer Feststellungen oder Ermittlungen durch den Wahlbereichsausschuß bedurft hätte.

Gleichwohl hat der Wahlbereichsausschuß diesen Wahlvorschlag vom 06.12.2022 als gültigen Wahlvorschlag der AfD behandelt, um sodann unter Verweis auf § 7 Abs. 2 S. 2 BremWahlG auch den ordnungsgemäß zustande gekommenen Wahlvorschlag vom 16.01.2023 nicht zuzulassen.

Die Wahlbereichsleitung hat sich zur Begründung auf eine Entscheidung des VGH Kassel zum hessischen Kommunalwahlrecht bezogen (Urt. v. 27.01.2005 – 8 UE 211/04, NVwZ-RR 2005, 838). Auch diese Entscheidung trägt das Vorgehen im vorliegenden Fall jedoch materiell nicht.

Der VGH Kassel meint im Ls. 4 seiner Entscheidung, es komme darauf an, daß „eine notwendige, aber auch ausreichende Evidenzkontrolle keine Zweifel daran aufkommen läßt, daß beide Wahlvorschläge der Partei zuzurechnen“ seien. Was das bedeuten soll, wird ausgeführt in Randnr. 83 der Entscheidung, wo es heißt, daß „nach dem Ergebnis einer notwendigen, aber auch ausreichenden Evidenzkontrolle kein Zweifel besteht, daß beide ... Wahlvorschläge von Mitgliederversammlungen der Partei ... beschlossen und in ihrem Auftrag bei dem Wahlleiter eingereicht worden sind“.

Dieser vom VGH Kassel bezeichnete Fall liegt hier nicht vor. Denn dazu müßte zweifelsfrei feststehen, daß der Wahlvorschlag vom 06.12.2022 von einer Mitgliederversammlung (der AfD) im Sinne des Wahlgesetzes beschlossen wurde. Hier steht jedoch zweifelsfrei (evident) das Gegenteil fest.

Wenn es also in dem erwähnten Ls. 4 des VGH Kassel weiter heißt, der Wahlausschuß brauche „in solchen Fällen“ nicht „zu prüfen, ob die Wahlvorschläge ... aus anderen Gründen unzulässig sind“, dann erlaubt das bezogen auf den vorliegenden Sachverhalt gerade nicht, vor dem Umstand, daß der Wahlvorschlag vom 06.12.2022 nicht von einer Mitgliederversammlung beschlossen wurde, die Augen zu verschließen. Vielmehr hat die Evidenzkontrolle bereits zu dem Ergebnis geführt, daß ein „solcher Fall“ nicht vorliegt.

Entbehrlich („brauchen nicht“) sind auch nach dem VGH Kassel also lediglich weitere Ermittlungen oder Nachforschungen des Wahlausschusses über das hinaus, was sich ohne weiteres aus den ohnehin vorliegenden (und vorliegend schon nach § 22 Abs. 1 S. 1 BremWahlG zu prüfenden) Unterlagen im Hinblick auf die Einhaltung oder Nichteinhaltung der wahlgesetzlichen Anforderungen ergibt.

Eine andere Interpretation der Entscheidung des VGH Kassel, wonach es erlaubt oder sogar gefordert wäre, den evidenten Verstoß eines Wahlvorschlags gegen das Wahlgesetz bewußt auszublenken und darauf die Zurückweisung (auch) eines anderen Wahlvorschlags zu stützen, wäre verfassungsrechtlich nicht haltbar. Der darin liegende Eingriff in das Wahlvorschlagsrecht, bezogen auf den anderen Wahlvorschlag, könnte allenfalls dann gerechtfertigt sein, wenn er zum Schutz eines dem Wahlvorschlagsrecht mindestens gleichgewichtigen Verfassungsrechtsgut erforderlich wäre. Eine solche Rechtfertigung ist nicht ersichtlich. Der VGH Kassel geht denn auch an keiner Stelle auf diese verfassungsrechtliche Fragestellung ein.

Der VGH Kassel sieht sich im übrigen ausdrücklich im Einklang mit der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs. Er verweist in Randnr. 84 seiner Entscheidung auf ein Urteil des Bayerischen VGH und den nachfolgenden, dieses bestätigenden Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts. Beide vom VGH Kassel zustimmend in Bezug genommenen Entscheidungen teilen aber die hier vertretene Sichtweise.

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 22. Mai 1991 – 4 B 90.2875 –, juris Rn 41:

„In der Sache ist es bei Annahme eines unzulässigen Doppelauftretens nicht von vornherein jeweils geboten, beide Wahlvorschläge zurückzuweisen; der Zweck [des Verbots] zwingt nicht zu der Annahme, daß grundsätzlich bei Einreichung von mehreren Wahlvorschlägen durch eine Partei oder Wählergruppe sie sämtlich für ungültig erklärt werden. Diese Rechtsauffassung hat der Verwaltungsgerichtshof bereits für die Fallgruppe vertreten, daß einer von zwei als „Doppel“ zu betrachtenden Wahlvorschlägen infolge eines ihm anhaftenden Mangels ohnehin für ungültig zu erklären ist (VGHE 32, 153, 155). Die dem zugrunde liegende Erwägung, daß dem Gesetzeszweck auch durch Anerkennung nur eines gültigen Wahlvorschlags jeder Partei oder Wählergruppe genügt sein könne, ist Ausfluß des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.“

Bundesverwaltungsgericht, Beschluß vom 18. Dezember 1991 – 7 B 127/91 –, juris Rn 6-7

„Das Berufungsgericht [BayVGH] vertritt ... die Auffassung, dem Verbot des Doppelauftretens sei im konkreten Fall bereits dadurch Geltung verschafft, daß der [eine Wahlvorschlag] zurückgewiesen worden sei. In der Sache sei es bei Annahme eines unzulässigen Doppelauftretens nicht von vornherein geboten, beide Wahlvorschläge zurückzuweisen; der Zweck des [Verbots] zwingt nicht zu der Annahme, daß grundsätzlich bei Einreichung von mehreren Wahlvorschlägen durch eine Partei ... alle Vorschläge für ungültig erklärt werden müßten. Die dem zugrundeliegende Erwägung, daß dem Gesetzeszweck auch durch Anerkennung nur eines gültigen Wahlvorschlags jeder Partei ... genügt sein könne, sei Ausfluß des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. (...) Die ... Auslegung des Berufungsgerichts führt zu angemessenen, das freie Wahlvorschlagsrecht nicht unnötig einschränkenden und damit sachgerechten Reaktionen, weil sie nicht schematisch von der Zurückweisung aller Wahlvorschläge ... ausgeht, sondern die Zurückweisung nur eines Wahlvorschlags ermöglicht.“

Festzuhalten bleibt, daß nach den Maßgaben der oben zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin, des Bundesverwaltungsgerichts, des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs und auch (bei verfassungskonformer Interpretation) des VGH Kassel ein Fall des doppelten Auftretens, der die Zurückweisung des Wahlvorschlags der AfD vom 16.01.2023 rechtfertigen könnte, nicht vorliegt.

Der Wahlvorschlag vom 06.12.2022 ist der AfD – auch nach den Maßgaben des VGH Kassel – bereits nicht zuzurechnen; jedenfalls aber aufgrund des (nur) ihm anhaftenden grundlegenden Mangels nicht als gültiger Wahlvorschlag im Hinblick auf § 7 Abs. 2 S. 2 BremWahlG zu berücksichtigen.

Insoweit seitens der Wahlbereichsleitung in der Mängelanzeige vom 27.02.2023 weiterhin darauf hingewiesen wurde, daß aus dem Binnenbereich der AfD die Legitimation des Landesvorstands, welcher den Wahlvorschlag eingereicht hat, in Abrede gestellt werde, verweise ich auf die dazu unter dem 28.02.2023 abgegebene Stellungnahme, sowie das Feststellungsurteil des Landgerichts Berlin vom 16.03.2023 (hier als Anlage beigelegt), das durch Rechtsmittelverzicht auch rechtskräftig ist. Die Vertretung des Landesverbands durch seinen gewählten Vorstand ist damit nach meinem Verständnis parteiintern abschließend geklärt.

Zum rechtlichen Gesamtkomplex der Einberufung von Wahlversammlungen darf ich nur ergänzend noch auf die ebenfalls anliegende, interessante Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags hinweisen.

Sollte es zu dem hier Ausgeführten oder auch sonst weiteren Erläuterungsbedarf geben, stehe ich für Rückfragen jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Fabian Jacobi

als (stellv.) Vertrauensperson für den Wahlvorschlag der AfD