



Wahlprüfungsgericht

14 K 1538/23

Beschluss

In der Wahlprüfungssache

Bündnis 90/Die Grünen, Kreisverband Bremerhaven,
Bürgermeister-Smidt-Straße 137, 27568 Bremerhaven,

– Einspruchsführer –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]
[REDACTED]

Weitere Beteiligte:

1. Der Stadtverordnetenvorsteher, [REDACTED]
[REDACTED]

2. Der Stadtwahlleiter, [REDACTED]
[REDACTED]

3. Der Landeswahlleiter, [REDACTED]
[REDACTED]

hat das Wahlprüfungsgericht - 14. Kammer - durch die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Dr. Jörgensen, die Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts Dr. Benjes sowie die Stadtverordneten Coordes, Dr. Hammann, Secci, von Twistern und Viebrok am 18. Januar 2024 beschlossen:

Der Einspruch wird zurückgewiesen.

Das Verfahren ist gebührenfrei. Die Auslagen der Beteiligten werden nicht erstattet.

Gründe

I.

Der Einspruchsführer, der Kreisverband Bremerhaven von Bündnis 90/Die Grünen, begehrt eine Neuauszählung der Stimmen zur Wahl der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven.

Der Einspruchsführer hat am 29.06.2023 beim Beteiligten zu 2) gegen die Wahl zur Stadtverordnetenversammlung vom 14.05.2023 Einspruch eingelegt. Er trägt vor, ihm sei von mehreren Personen, darunter Wahlhelferinnen und Wahlhelfern, berichtet worden, dass sich Wahlvorsteherinnen und Wahlvorsteher an dem eigentlichen Auszählungsprozess beteiligt hätten, anstatt die Arbeit der Zählteams zu überwachen. Dies habe sich nicht auf Einzelfälle beschränkt, sondern sei mehr oder weniger die Regel gewesen. Es werde daher angeregt, die Auszählwahlvorstände zu befragen und eine Kontrollzählung der Stimmzettel anzuordnen. Zudem ergäben die veröffentlichten Zahlen zum amtlichen Endergebnis Zweifel an der Richtigkeit des festgestellten Wahlergebnisses. Bei 166.730 abgegebenen Stimmen wäre das 48. Mandat an den Bewerber von Bündnis90/Die Grünen und nicht an den Bewerber der FDP gefallen, wenn die FDP entweder 5 Stimmen weniger oder Bündnis 90/Die Grünen 13 Stimmen mehr erhalten hätten. Dieser minimale Unterschied stelle eine Besonderheit dar und bewege sich im Bereich eines quasi unvermeidbaren Zählfehlers. Aus der Entscheidung des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 13.09.2016 (St 2/16) ergebe sich eine übliche Fehlerquote von 572 Zählfehlern. Es dürfe nicht dem Zufall überlassen bleiben, ob eine Bewerberin oder ein Bewerber für einen Sitz in der Stadtverordnetenversammlung erfolgreich kandidiert habe. Im Unterschied zur Bundeswahlordnung (§ 69 Abs. 4) und auch den Wahlordnungen der meisten Bundesländer sei in den bremischen Wahlvorschriften keine Kontrollzählung vorgesehen, mit der solche „üblichen“ Zählfehler vermieden werden sollten. In der zitierten Entscheidung habe der Staatsgerichtshof daher eine vom Wahlprüfungsgericht angeordnete Kontrollzählung gebilligt.

Der Beteiligte zu 2. hat den Einspruch am 07.07.2023 an das Wahlprüfungsgericht weitergeleitet. Er trägt vor, der vom Einspruchsführer behauptete Verstoß gegen Wahlvorschriften sei nicht substantiiert dargelegt. Es werde nicht benannt, bei welchen Auszählwahlvorständen, in welchen Zählteams und an welchen Tagen es zu den benannten Verstößen gekommen sein solle, vielmehr werde ein Generalverdacht gegenüber sämtlichen Wahlhelferinnen und Wahlhelfern erhoben. Dem Vorwurf werde auch inhaltlich entgegengetreten. Die gesamte Auszählung sei öffentlich erfolgt. Die Wahlhelferinnen und Wahlhelfer seien für ihren Einsatz ausreichend geschult worden,

insbesondere sei die Trennung der Aufgaben von Wahlvorsteherinnen und Wahlvorstehern und den Mitgliedern der Zählteams ausführlich thematisiert worden. Zudem hätten sämtliche bei der Auszählung tätigen Personen Schilder getragen, aus denen u.a. die jeweilige Funktion zu erkennen gewesen sei, was zur Transparenz beigetragen habe. Allein aus dem knappen Wahlergebnis ergebe sich keine Notwendigkeit einer Kontrollzählung. Konkrete Fehler, die zu einer Unrichtigkeit des Wahlergebnisses hätten führen können, seien vom Einspruchsführer nicht dargelegt worden. Aufgrund der Besonderheiten des bremischen Wahlrechts für die Wahl zur Stadtverordnetenversammlung mit 5 Stimmen je Wähler sowie keiner 5%-Hürde bei 48 zu vergebenden Sitzen seien knappe Ergebnisse zudem eher die Regel als die Ausnahme. Mit dem Hinweis auf die Kontrollzählung nach der Bundeswahlordnung verkenne der Einspruchsführer die Besonderheiten des bremischen Wahlrechts, welches zur Sicherstellung der korrekten Erfassung der Stimmen weitreichende Maßnahmen vorsehe.

Der Einspruchsführer beantragt,
das amtliche Endergebnis nach erneuter Auszählung der abgegebenen Stimmen neu festzusetzen.

Der Beteiligte zu 1. beantragt,
den Einspruch zurückzuweisen.

Der Beteiligte zu 2. beantragt,
den Einspruch zurückzuweisen.

Der Beteiligte zu 3. beantragt,
den Einspruch zurückzuweisen.

Der Beteiligte zu 3. hat mit Schriftsatz vom 21.9.2023 eine Besetzungsrüge erhoben, welche er unter dem 24.1.2024 wieder zurückgenommen hat, nachdem das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen mit Beschluss vom 17.1.2024 (1 B 22/24) ausgeführt hatte, dass bei der Wahl der Mitglieder des Wahlprüfungsgerichts durch die Stadtverordnetenversammlung den sich aus § 47 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 37 Abs. 1 Satz 3 BremWahlG ergebenden Anforderungen ausreichend Rechnung getragen worden sei.

II.

Der Einspruch bleibt ohne Erfolg. Aus den Rügen des Einspruchsführers – auf die die Prüfung durch das Wahlprüfungsgericht beschränkt ist (vgl. Austermann in: Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 49, Rn. 26; StGH Bremen, Urt. v. 13.09.2016 – St 2/16 –; Urt.

v. 05.11.2004 – St 3/04 – beide juris) – ergeben sich keine Hinweise auf das Vorliegen von Wahlfehlern.

1.

Soweit der Einspruchsführer geltend macht, unter Verstoß gegen § 54 b LWahlO hätten sich Wahlvorsteherinnen und Wahlvorsteher an dem eigentlichen Auszählungsprozess beteiligt, anstatt die Arbeit der Zählteams zu überwachen, wurde dieser Einwand nicht ausreichend substantiiert und bleibt daher unbeachtlich.

Nach § 38 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 BremWahlG erfolgt die Wahlprüfung nur auf Einspruch, der zu begründen ist. Die Begründung muss mindestens den Tatbestand, auf den die Anfechtung gestützt wird, erkennen lassen und genügend substantiierte Tatsachen enthalten. Die Wahlprüfung findet also weder von Amts wegen statt (Offizialprinzip), noch erfolgt sie stets in Gestalt einer Durchprüfung der gesamten Wahl (Totalitätsprinzip). Vielmehr richtet sich ihr Umfang nach dem Einspruch, durch den der Einspruchsführer den Anfechtungsgegenstand bestimmt. Der Prüfungsgegenstand ist nach dem erklärten, verständig zu würdigenden Willen des Einspruchsführers unter Berücksichtigung des gesamten Einspruchsvorbringens sinngemäß abzugrenzen. Aus der Begründungspflicht folgt, dass diese Abgrenzung auch danach vorzunehmen ist, wieweit der Einspruchsführer den Einspruch substantiiert hat. Nur im Rahmen des so bestimmten Anfechtungsgegenstandes hat das Wahlprüfungsgericht dann den Tatbestand, auf den die Anfechtung gestützt wird, von Amts wegen zu erforschen und alle auftauchenden rechtserheblichen Tatsachen zu berücksichtigen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 03.06.1975 – 2 BvC 1/74 –, BVerfGE 40, 11-41, juris Rn. 68; Austermann in: Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 49 Rn. 26; StGH Bremen, Urt. v. 13.09.2016 – St 2/16 –, Urt. v. 05.11.2004 – St 3/04 – beide juris).

Das im Wahlprüfungsrecht enthaltene Substantiierungsgebot soll sicherstellen, dass die sich auf der Grundlage der Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses ergebende Zusammensetzung des Parlaments nicht vorschnell in Frage gestellt wird und dadurch Zweifel an seiner Rechtmäßigkeit geweckt werden (BVerfG, Beschl. v. 12.12.1991 – 2 BvR 562/91 –, BVerfGE 85, 148-164, juris Rn. 39). Behauptete Verstöße gegen Wahlvorschriften, die nicht substantiiert gerügt wurden, begründen keinen Wahlfehler (StGH Bremen, Urt. v. 13.09.2016 – St 2/16 – juris Rn. 64). Eine ordnungsgemäße Begründung verlangt dabei eine hinreichend substantiierte und aus sich heraus verständliche Darlegung eines Sachverhalts, aus dem erkennbar wird, worin ein Wahlfehler liegen soll, der Einfluss auf das Wahlergebnis haben kann. Andeutungen möglicher Wahlfehler oder allgemeine Behauptungen über solche Fehler oder nicht

unwahrscheinliche Fehlerquellen reichen zur Substantiierung einer Rüge nicht aus (HambVerfG, Urt. v. 02.12.2022 – 13/20 –, juris Rn. 59).

Nach diesen Maßstäben ist der Vortrag des Einspruchsführers nicht hinreichend substantiiert. Der Einspruchsführer benennt keine konkreten, der Beweisaufnahme zugänglichen Einzelfälle, sondern bezieht sich auf „Berichte mehrerer Personen“. In der ergänzenden Stellungnahme vom 25.09.2023 ist ausgeführt worden, nähere Angaben seien insoweit nicht möglich. Mangels substantiiertes Begründung bleibt der Einspruch damit unbeachtlich.

2.

Auch der Verweis auf einen nur sehr geringen Stimmvorsprung der FDP gegenüber Bündnis 90/Die Grünen hinsichtlich der Vergabe des 48. Mandats für die Stadtverordnetenversammlung vermag einen Wahlfehler nicht zu belegen. Auch insoweit mangelt es dem Vortrag des Einspruchsführers an der hinreichenden Darlegung eines konkret vorgefallenen Wahlfehlers.

Nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs (Urt. v. 22.05.2008 – St 1/07, juris Rn. 95) reicht die bloße Tatsache eines knappen Wahlergebnisses nicht aus, die Integrität des Wahlprozesses unsubstantiiert in Frage zu stellen. Allein wegen eines knappen Wahlausgangs könne die Tätigkeit der Mitglieder der Wahlvorstände ohne konkrete Anhaltspunkte nicht unter den unsubstantiierten Generalverdacht der Fehlerhaftigkeit gestellt werden. Zudem biete die Öffentlichkeit der Auszählung einen Schutz sowohl gegen etwaige Manipulationen wie auch gegen Fehler bei der Auszählung der Stimmen. Nicht zuletzt aus der grundlegenden Bedeutung des Prinzips der Öffentlichkeit und der Transparenz für alle Phasen der Wahlhandlung rechtfertige sich der Gedanke, dass die sich auf der Grundlage der Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses ergebende Zusammensetzung des Parlaments nicht vorschnell in Frage gestellt wird und dadurch Zweifel an seiner Rechtmäßigkeit geweckt werde.

An dieser Rechtsprechung hält das Wahlprüfungsgericht auch unter Geltung des erstmals bei der Wahl zur 18. Bremischen Bürgerschaft am 22.05.2011 angewendeten Fünf-Stimmen-Wahlrechts (G. v. 19.12.2006, BremGBI. S. 539) fest. Zur Sicherstellung der Richtigkeit der Erfassung der Stimmzettel und Auszählung der Stimmen enthalten die bremischen Wahlvorschriften hinreichende Kontrollmechanismen (dazu unter 3. a)), so dass auch bei diesem Wahlsystem nicht allein ein knappes Wahlergebnis ausreicht, um das Erfordernis einer Nachzählung ohne Hinweise auf konkrete Wahlfehler zu begründen.

Soweit sich der Einspruchsführer auf die Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 13.09.2016 (St 2/16, juris) bezieht, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass sich aus der im dortigen Wahlprüfungsverfahren wegen des Vorliegens konkreter Wahlfehler erfolgten Nachzählung aller im Wahlbereich Bremerhaven abgegebenen Stimmen nicht wie vorgetragen 572 Zählfehler ergaben, sondern 572 Änderungsbelege erstellt wurden, bei deren Auswertung sich die Zahl der ungültigen Stimmzettel um 3 und die der ungültigen Stimmen um 9 erhöhte. Es kam zu keiner Änderung der Sitzverteilung, das Ergebnis der AfD verbesserte sich um 33 Stimmen von 4,97 % auf 4,9899 %. Der Staatsgerichtshof führte in dieser Entscheidung aus, Auszählungs- und Verfahrensfehler könnten bei keiner Wahl vollständig ausgeschlossen werden und seien dem Wahlvorgang immanent (Urt. v. 13.09.2016, - St 2/16 -, juris, Rn. 71). Der Entscheidung ist jedoch nicht zu entnehmen, dass bei einem knappen Wahlergebnis stets eine Nachzählung zu erfolgen hat. Ein solcher Schluss würde auch gegen die oben unter 1. ausgeführte Bedeutung des Substantiierungsgebots von Wahl-Einsprüchen verstoßen und das grundsätzlich in die Mitglieder der Wahlvorstände zu setzende Vertrauen verletzen.

3.

Schließlich begegnet es keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass in den bremischen Wahlvorschriften keine Kontrollzählung vorgesehen ist. Denn die Vorschriften zum Auszählprozess enthalten ausreichende Kontrollmechanismen (a)). Aus diesem Grunde ist es auch nicht verfassungsrechtlich geboten, dass das Wahlrecht bei einem besonders engen Wahlergebnis grundsätzlich eine Nachzählung vorsieht (b)).

a)

Zur Begründung des Erfordernisses einer Kontrollzählung nimmt der Einspruchsführer Bezug auf die Regelung in § 69 BWahlO. Bei der Bundestagswahl werden im Wahllokal zunächst Stapel gemäß der abgegebenen Stimmen für die Landeslisten bzw. der Erst- und Zweitstimmen gebildet. Sodann erfolgt die Zählung der Stapel durch zwei Beisitzer nacheinander unter gegenseitiger Kontrolle, § 69 Abs. 4 und 5 BWahlO (Böth in: Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 37, Rdnr. 5). Die bei der Bundestagswahl vorgesehene Auszählung direkt im Wahllokal lässt sich jedoch mit dem System bei der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft nicht vergleichen.

Mit Gesetz vom 16.11.2010 (BremGBI. S. 565) wurde die Möglichkeit des Einsatzes elektronischer Datenverarbeitung zur Ermittlung des Wahlergebnisses in das Bremische Wahlgesetz (BremWahlG) aufgenommen. Der Gesetzgeber wollte für die gestiegenen Anforderungen an die Auszählung durch das Fünf-Stimmen-Wahlrecht (eingeführt durch Gesetz vom 19.12.2006, BremGBI. S. 539) ein adäquates, sicheres und effizientes

Auszählverfahren installieren (vgl. Bremische Bürgerschaft, DrS 17/1490). Gemäß § 30a BremWahlG kann die Ermittlung des Wahlergebnisses inklusive der Stimmauszählung im Auszählwahlvorstand unter Einsatz elektronischer Datenverarbeitung erfolgen. Dabei muss technisch gewährleistet sein, dass die Stimmen unverfälscht erfasst werden und das Wahlergebnis in öffentlich nachvollziehbarer Weise korrekt ermittelt wird. Die eingesetzte Software muss für die Verwendung bei Wahlen in der Freien Hansestadt Bremen zugelassen sein. Über die Zulassung entscheidet der Landeswahlleiter. Die Bremische Landeswahlordnung (BremLWO) wurde durch Verordnung vom 01.03.2010 (BremGBL S. 143) an diese Vorgaben angepasst. Die BremLWO unterscheidet nunmehr zwischen Urnenwahlvorstehern, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Wahl vor Ort sorgen (§§ 6a, 37-47, 51 BremLWO), und dem Auszählwahlvorstand, der das Wahlergebnis ermittelt und feststellt (§§ 8, 52 ff. BremLWO).

Gemäß § 54b Abs. 1 Satz 1 BremLWO erfolgt die Stimmauszählung grundsätzlich unter Einsatz elektronischer Datenverarbeitung. Alle Stimmzettel werden bei der Erfassung eindeutig nummeriert und nacheinander einzeln unter dieser Nummer erfasst. Dies erfolgt durch Teams aus mindestens drei Personen, die der Wahlvorsteher aus den Mitgliedern des Wahlvorstandes bildet. Ein Mitglied des Teams sagt laut die Stimmabgabe an, diese Ansagen werden von einem anderen Teammitglied im automatisierten Verfahren eingegeben und die ordnungsgemäße Erfassung wird vom dritten Teammitglied überwacht (§ 54b Abs. 1, 2 BremLWO). Die Auszählwahlvorstände überprüfen durch Stichprobenkontrollen die korrekte Erfassung und Summierung der Stimmen durch die Software (§ 54b Abs. 4 BremLWO). Gemäß § 52 Abs. 1 BremLWO wird die für die Stimmauszählung im Auszählzentrum eingesetzte Software vom Landeswahlleiter zugelassen; die Kriterien für die Zulassung sind in § 52 Abs. 2 bis 4 BremLWO näher ausgeführt. Daneben haben gemäß § 52 Abs. 5 BremLWO die Gemeindebehörden sicher zu stellen, dass die eingesetzten Computer ordnungsgemäß funktionieren, keine Manipulationen vorgenommen werden, Unbefugte keinen Zugang zu den Computern haben und den befugten Nutzern nur die jeweils erforderlichen technischen Rechte eingeräumt werden.

Mit diesen Vorgaben enthält das bremische Wahlrecht ausreichende Mechanismen, um die Richtigkeit des Wahlergebnisses sicherzustellen. Die Eingabe in das System erfolgt im Sechs-Augen-Prinzip, zudem kann gemäß § 54b Abs. 7 Satz 2 LWahlO ein Mitglied des Wahlvorstandes vor der Unterzeichnung der Wahlniederschrift eine erneute Zählung der Stimmen beantragen. Auch wird die korrekte Erfassung und Summierung der Stimmen stichprobenmäßig kontrolliert. Die Aufsummierung der eingegebenen Stimmen erfolgt durch eine Software, diesbezüglich erfolgt die Sicherstellung der Richtigkeit des ermittelten

Ergebnisses durch die Zulassungsvorschriften in § 52 Abs. 2 bis 4 BremLWO und die Vorgaben an die Gemeindebehörden hinsichtlich der eingesetzten Computer nach § 52 Abs. 5 BremLWO. Zudem enthält die Software eine Schnittstelle gemäß § 52 Abs. 3 Nr. 2 BremLWO, die den Export der erfassten Daten in ein anderes Programm, insbesondere ein Tabellenkalkulationsprogramm ermöglicht, so dass dort unabhängig von der Erfassungssoftware eine zweite Berechnung erfolgen und eine eigenständige speicher- und druckfähige Prüfliste erstellt werden kann (vgl. Wahlprüfungsgericht, Beschl. v. 07.11.2023, 14 K 1542/23).

Damit enthalten das Landeswahlgesetz und die Landeswahlordnung ausreichende Mechanismen, um die Richtigkeit des Wahlergebnisses sicherzustellen. Der Staatsgerichtshof hat mit Urteil vom 13.08.2020 (St 3/19, juris) festgestellt, dass die Auszählung der bei der Wahl zur 20. Bremischen Bürgerschaft abgegebenen Papierstimmzettel unter Verwendung eines elektronischen Datenverarbeitungsprogramms keinen Wahlfehler begründete. § 30a BremWahlG sowie §§ 52 ff. BremLWO seien mit höherrangigem Recht vereinbar. Diese Vorschriften gelten für die Wahl zur Stadtverordnetenversammlung entsprechend, § 42 BremWahlG, § 75a Abs. 1 LWahlO. Konkrete Verstöße gegen die o.g. Vorschriften hat der Einspruchsführer nicht geltend gemacht.

b)

Der Umstand, dass das bremische Wahlrecht nicht routinemäßig eine Neuauszählung bei einem sehr knappen Wahlergebnis vorsieht, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Zwar ist dem Einspruchsführer zuzustimmen, dass Auszählungsfehler bei jeder Wahl zu unterstellen sein dürften (s.o. unter 2.; vgl. Staatsgerichtshof, Urte. v. 13.09.2016 – St 2/16 – juris). Eine kodifizierte Neuauszählung nur aufgrund eines knappen Wahlergebnisses würde jedoch das Wahlergebnis aus sich heraus in Frage stellen und stünde damit im deutlichen Widerspruch zu dem im Wahlprüfungsrecht bestehenden Substantiierungsgebot, welches sicherstellen soll, dass die sich aus dem Wahlergebnis ergebende Zusammensetzung des Parlaments nicht vorschnell in Frage gestellt und damit Zweifel an seiner Rechtmäßigkeit geweckt werden (s.o. unter 1.). Die Verlässlichkeit des Wahlergebnisses wird vielmehr durch die unter a) dargelegten Kontrollmechanismen sichergestellt.

III.

Die Entscheidung über die Kosten folgt aus §§ 42 Abs. 1, 38 Abs. 5 BremWahlG.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss kann mittels schriftlicher Beschwerde der Staatsgerichtshof angerufen werden. Die Beschwerde kann nur darauf gestützt werden, dass die Entscheidung das Grundgesetz, die Landesverfassung oder das Bremische Wahlgesetz verletzt. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses bei dem

Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen,
Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Beschlusses schriftlich zu begründen.

Dr. Jörgensen

Dr. Benjes