

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

In dem Wahlprüfungsverfahren betreffend die Wahl zur

21. Bremischen Bürgerschaft vom 14. Mai 2023

Urteil vom 5. Juli 2024 (St 12/23)

Leitsätze

1. Die im Bremischen Wahlgesetz vorgesehene Zulassungsbedürftigkeit von Wahlvorschlägen (§ 23 BremWahlG) und die Pflicht zur Unterzeichnung der Wahlvorschläge durch den Landesvorstand (§§ 18, 22 BremWahlG) stehen mit der Parteifreiheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG und der Wahlfreiheit aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG im Einklang.
2. Eine Auslegung des Begriffs „Anforderungen“ in § 23 Abs. 1 Satz 2 BremWahlG hat die Grundsätze der Parteien- und Wahlfreiheit einerseits und die das Zulassungserfordernis rechtfertigenden Verfassungsgüter andererseits zu einem bestmöglichen Ausgleich zu bringen.
3. Es entspricht der verfassungsrechtlich gebotenen Kontrolldichte, wenn sich die Wahlprüfungsorgane bei der Überprüfung von parteischiedsgerichtlichen Entscheidungen, die für eine Wahlzulassung von Bedeutung sind, auf eine Willkürkontrolle beschränken. Es begründet keinen Wahlfehler, wenn sich die Zurückweisung eines Wahlvorschlags auf eine willkürfreie Entscheidung eines Parteischiedsgerichts stützt.
4. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Prüfung der Zulassung von Wahlvorschlägen ist der Zeitpunkt der Zulassungsentscheidung. Allerdings müssen die Voraussetzungen für einen „an sich gültigen“ Wahlvorschlag i.S.d. § 22 Abs. 2 Satz 1 BremWahlG bereits vor Ablauf der Einreichungsfrist vorliegen. Konstitutives Element eines gültigen Wahlvorschlags ist die Unterzeichnung durch einen legitimierten Vorstand eines Landesverbands.



Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen

St 12/23

Verkündet am 16.08.2024

Im Namen des Volkes

*gez. Grosse
Justizobersekretärin als
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle*

Urteil

In dem Wahlprüfungsverfahren

betreffend die Wahl zur 21. Bremischen Bürgerschaft vom 14. Mai 2023

1. des Herrn
2. des Herrn
3. des Herrn
4. der Frau

- Beschwerdeführende -

Verfahrensbevollmächtigter:

weitere Beteiligte:

1. Die Präsidentin der Bremischen Bürgerschaft, Haus der Bürgerschaft,
Am Markt 20, 28195 Bremen,
2. Der Landeswahlleiter, An der Weide 14 - 16, 28195 Bremen,

Verfahrensbevollmächtigter: zu 2.:

Mitwirkungsberechtigte:

Die Senatorin für Justiz und Verfassung, Richtweg 16 - 22, 28195 Bremen,

hat der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 5. Juli 2024 durch

den Präsidenten Prof. Sperlich,
die Vizepräsidentin Prof. Dr. Schlacke,
den Richter Dr. Haberland,
den Richter Prof. Dr. Hartmann,
die Richterin Prof. Dr. Heesen,
die Richterin Prof. Dr. Lange und
den Richter Dr. Riemer

für Recht erkannt:

Die Beschwerden gegen den Beschluss des Wahlprüfungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 5. Dezember 2023 - 14 K 1621 - werden zurückgewiesen.

Gründe

A.

Die Beschwerdeführenden beanstanden die Gültigkeit der Wahl zur 21. Bremischen Bürgerschaft vom 14. Mai 2023.

I.

Die Beschwerdeführenden zu 1. bis 4. waren Bewerber und Bewerberin eines für den Wahlbereich Bremerhaven eingereichten Wahlvorschlags für die Wahl zur 21. Bremischen Bürgerschaft.

Innerhalb des Landesverbands Bremen der Partei Alternative für Deutschland (AfD) kam es nach dem Landesparteitag im Mai 2022 zu einer Auseinandersetzung um die Gültigkeit der Vorstandswahlen. Am 20. Oktober 2022 erklärte das Landesschiedsgericht der AfD für das Land Bremen die Wahlen und Abstimmungen des Landesparteitags für nichtig und setzte einen Notvorstand ein, dem unter anderem die Aufgabe zukommen sollte, im Hinblick auf die anstehenden Wahlen zur Bremischen Bürgerschaft die Aufstellungsversammlung rechtssicher vorzubereiten und durchzuführen. Diese Entscheidung wurde später durch das Bundesschiedsgericht der AfD bestätigt. Gleichzeitig wies der Vorstand des AfD-Bundesverbands darauf hin, dass sich der Notvorstand nicht ordnungsgemäß im Amt befände und der aus den Wahlen auf dem Landesparteitag hervorgegangene Vorstand (sogenannter Rumpfvorstand) den Landesverband vertrete.

II.

Für den Wahlbereich Bremen reichten sowohl der Notvorstand als auch der Rumpfvorstand bei der Wahlbereichsleiterin für den Wahlbereich Bremen einen Wahlvorschlag für die Bürgerschaftswahl am 14. Mai 2023 ein. Für den Wahlbereich Bremerhaven hingegen reichte der Beschwerdeführer zu 2. am 10. Februar 2023 einen Wahlvorschlag für die Wahl zur Bremischen Bürgerschaft ein, der von Mitgliedern des sogenannten Rumpfvorstands unterzeichnet war.

Nachdem in den Medien über die oben genannten Vorgänge bzgl. der Vorstandswahl des Landesverbands berichtet wurde, forderte der Wahlbereichsleiter für den Wahlbereich Bremerhaven den Beschwerdeführer zu 2. mit Schreiben vom 16. Februar 2023 in seiner Funktion als Vertrauensperson dazu auf, ergänzende Nachweise in Bezug auf die Legitimität des unterzeichnenden Vorstands des Landesverbands der AfD vorzulegen.

Der Wahlbereichsausschuss für den Wahlbereich Bremerhaven ließ am 17. März 2023 den am 10. Februar 2023 über den Beschwerdeführer zu 2. eingereichten Wahlvorschlag für den Wahlbereich Bremerhaven zunächst zu. Am 20. März 2023 legte der Wahlbereichsleiter für den Wahlbereich Bremerhaven gegen die Zulassung Beschwerde ein. Mit E-Mail vom 23. März 2023 wies der Landeswahlleiter den Beschwerdeführer zu 2. als Vertrauensperson des Wahlvorschlags für den Wahlbereich Bremerhaven darauf hin, dass aufgrund der parteischiedsgerichtlichen Entscheidungen eine Zurückweisung des Wahlvorschlags unter dem Gesichtspunkt der fehlenden Unterzeichnung durch den Vorstand des Landesverbands der AfD in Betracht komme. Mit Schreiben vom 23. März 2023 teilte der Beschwerdeführer zu 2. als Vertrauensperson dem Wahlbereichsleiter für den Wahlbereich Bremerhaven mit, dass es keine Unklarheiten hinsichtlich der Legitimation des am 8. Mai 2022 gewählten Landesvorstands gäbe.

In seiner Sitzung vom 23. März 2023 hob der Landeswahlausschuss unter anderem den Beschluss des Wahlbereichsausschusses Bremerhaven vom 17. März 2023, den Wahlvorschlag der AfD für den Wahlbereich Bremerhaven zuzulassen, auf und wies den Wahlvorschlag der AfD in seiner Gesamtheit zurück. Zur Begründung führte er aus, dass die Wahlvorschläge des sogenannten Rumpfvorstands nicht den Anforderungen des § 22 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 Bremisches Wahlgesetz (BremWahlG vom 23.05.1990, Brem.GBl. S. 321, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 12.07.2022, Brem.GBl. S. 409) genügten. Denn es fehlten die nach § 18 Abs. 2 Satz 1 BremWahlG erforderlichen gültigen Unterschriften des Landesvorstands. Nach dieser Vorschrift müsse jeder Wahlvorschlag von dem Vorstand des Landesverbands persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein. Das Landesschiedsgericht der AfD habe mit Beschluss vom

20. Dezember 2022 einen Notvorstand eingesetzt, der auch die Aufgabe habe, im Hinblick auf die anstehenden Wahlen die Aufstellungsversammlungen durchzuführen. Das Bundesschiedsgericht habe diesen Beschluss durch Entscheidung vom 19. Januar 2023 bestätigt. Die am Rumpfvorstand beteiligten Personen seien nicht Mitglied dieses durch die Schiedsgerichte anerkannten Notvorstands und daher auch nicht berechtigt, Wahlvorschläge gem. § 18 Abs. 2 Satz 1 BremWahlG zu unterzeichnen.

III.

Die Beschwerdeführenden haben beim Beteiligten zu 2. Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zur 21. Bremischen Bürgerschaft erhoben. Der Beteiligte zu 2. legte den Einspruch mit seinen Äußerungen am 17. Juli 2023 dem Wahlprüfungsgericht vor. In ihrem Einspruch haben die Beschwerdeführenden im Wesentlichen geltend gemacht, dass der Landeswahlausschuss bei seiner Entscheidung fehlerhaft zusammengesetzt gewesen sei, den Grundsatz der Öffentlichkeit nicht gewahrt und in mehrfacher Hinsicht gegen Vorschriften des Bremischen Wahlgesetzes verstoßen habe, indem er den von Mitgliedern des Rumpfvorstands unterzeichneten Wahlvorschlag für den Wahlbereich Bremerhaven nicht zugelassen habe. Insbesondere sei der Wahlausschuss verpflichtet gewesen, das Wahlrecht zu Gunsten des Rumpfvorstands „zulassungsfreundlich“ auszulegen.

Mit Beschluss vom 5. Dezember 2023 hat das Wahlprüfungsgericht den Einspruch der Beschwerdeführenden als unbegründet zurückgewiesen (14 K 1621/23) und zur Begründung ausgeführt, dass der Wahlvorschlag des Rumpfvorstands nicht den Vorgaben des bremischen Wahlrechts entsprochen habe. Die Entscheidungen der Parteienschiedsgerichte seien nicht offenkundig rechtswidrig gewesen, sondern stützten sich nachvollziehbar auf das Satzungsrecht der AfD, indem sie die Wahl nur eines „Rumpfvorstands“ als nicht gültige Vorstandswahl angesehen hätten. Der Wahlvorschlag sei deshalb vom Landeswahlausschuss, dem diesbezüglich nur eine eingeschränkte Prüfungskompetenz zustünde, zu Recht zurückgewiesen worden. Insbesondere in Bezug auf den Wahlbereich Bremerhaven begründe es keinen Wahlanfechtungsgrund, dass der Wahlbereichsausschuss für den Wahlbereich Bremerhaven den eingereichten Wahlvorschlag für die Landesliste der AfD zunächst zugelassen und der Landeswahlausschuss diesen Beschluss aufgrund der fehlenden Vertretungsmacht der als Vorstand auftretenden Personen später revidiert habe. Dem Landeswahlausschuss komme insoweit gerade eine umfassende Prüfungsbefugnis zu, da ansonsten die in § 23 Abs. 2 Satz 3 BremWahlG normierte Beschwerdemöglichkeit des Wahlbereichsleiters und damit letztlich der Schutz des objektiven Wahlrechts ins Leere liefe. Der Beschluss des Wahlprüfungsgerichts ist den Beschwerdeführenden am 28. Dezember 2023 bzw. am 30. Dezember 2023 zugestellt worden.

IV.

Am 19. Dezember 2023 haben die Beschwerdeführer zu 1. und 2. (St 12/23 und St 13/23), am 27. Dezember 2023 die Beschwerdeführenden zu 3. und 4. (St 16/23 und St 17/23) gegen den Beschluss des Wahlprüfungsgerichts Beschwerde eingelegt und diese mit am 6. Februar 2024 beim Staatsgerichtshof eingegangenem Schriftsatz begründet. Soweit die Beschwerden zunächst auch in Prozesstandschaft für den Landesverband der AfD erhoben worden sind, wird dies von den Beschwerdeführenden nicht mehr aufrechterhalten.

Mit Beschluss vom 6. März 2024 hat der Staatsgerichtshof die Verfahren St 12/23, St 13/23, St 16/23 und St 17/23 zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung verbunden und unter dem Aktenzeichen St 12/23 fortgeführt.

Zur Begründung ihrer Beschwerden führen die Beschwerdeführenden im Wesentlichen aus, dass sie die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts vom 5. Dezember 2023 für rechtsfehlerhaft halten, weil dieses in der Zurückweisung des Wahlvorschlags des Landesverbands der AfD durch den Landeswahlausschuss keinen Wahlfehler erkannt habe. Der Landeswahlausschuss habe sich nicht ohne weitere Prüfung auf die Entscheidungen der Parteischiedsgerichte der AfD stützen dürfen. Zwar gelte in Bezug auf Entscheidungen der Parteischiedsgerichte ein eingeschränkter Kontrollmaßstab, im Falle evidenter Rechtsverstöße, wie der Bestellung eines Notvorstands, müsse indes eine Evidenz- bzw. Willkürkontrolle durch den Landeswahlausschuss erfolgen. Die Entscheidungen der Parteischiedsgerichte stellten sich aus verschiedensten allgemeinen und besonderen Rechtsätzen aus dem Parteien-, Verbands-, und Vereinsrecht als evident rechtswidrig dar, insbesondere sei gegen den Grundsatz des Parteitagsvorbehalts verstoßen worden, indem die Parteischiedsgerichte nicht nur einzelne Mitglieder des Vorstands ergänzt, sondern einen aus völlig anderen Mitgliedern bestehenden Notvorstand eingesetzt hätten. Im Sinne einer gebotenen „zulassungsfreundlichen“ Rechtsprechung hätte zudem jedenfalls der Wahlvorschlag für den Wahlbereich Bremerhaven zugelassen werden müssen, da insoweit die notwendigen Unterschriften des Notvorstands noch ohne weiteres fristgemäß hätten nachgeholt werden können. Es wäre sogar noch eine Nach- oder Neuwahl des Landesverbands der AfD möglich gewesen. Die im Wahlprüfungsverfahren erhobenen Rügen einer fehlerhaften Besetzung des Landeswahlausschusses der Freien Hansestadt Bremen sowie eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl würden im Beschwerdeverfahren nicht mehr aufrechterhalten.

Die Beschwerdeführenden beantragen,

1. den Beschluss des Wahlprüfungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 5. Dezember 2023 - 14 K 1621/23 - aufzuheben, die Ungültigkeit der

Wahl zur 21. Bremischen Bürgerschaft festzustellen und ihre Wiederholung anzuordnen,

2. hilfsweise festzustellen, dass die Nichtzulassung des Wahlvorschlags einen Wahlfehler darstellt, der die Beschwerdeführer in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 21 Abs. 1 und 2 GG verletzt.

Die Beteiligten zu 1. und 2. beantragen,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Der Beteiligte zu 2. macht geltend, dass die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts vom 5. Dezember 2023 rechtmäßig sei, da keine Wahlfehler vorlägen. Der Landeswahlausschuss habe bei seiner Entscheidung zu Recht auf die vom Bundesschiedsgericht der AfD gebilligte Einsetzung des Notvorstands durch das Landesschiedsgericht abgestellt und sei daher nicht daran gehindert, seine Entscheidung auf die mangelnde Unterzeichnung des Wahlvorschlags durch den Parteivorstand der AfD zu stützen. Der Landeswahlausschuss habe weder Prüfpflichten verkannt, noch hätte er einen anderen „zulassungsfreundlichen“ Prüfungsmaßstab anlegen müssen. Nach den Fristen des Bremer Wahlgesetzes müsse der Landeswahlausschuss innerhalb von maximal sechs und mindestens drei Tagen entscheiden. In dieser kurzen Zeit könne er parteiinterne Streitigkeiten nicht aufklären, sondern allein eine Schlüssigkeitsprüfung vornehmen. Die Klärung parteiinterner Streitigkeiten um Satzungsrecht, Vorstandswahlen und Vertretungsmacht obliege dagegen allein den Parteien vor dem Einreichen eines Wahlvorschlags. Diese Klärung habe der AfD-Landesverband versäumt. Insbesondere habe er es unterlassen, eine Mitgliederversammlung abzuhalten, um den Vorstand (rechtssicher) zu wählen.

Die Beteiligte zu 1. hat von einer Stellungnahme abgesehen. Die Mitwirkungsberechtigte hat sich im vorliegenden Verfahren nicht geäußert.

B.

Die Wahlprüfungsbeschwerden der Beschwerdeführenden zu 1. bis 4. sind zulässig (I.), aber nicht begründet (II.).

I.

Die Beschwerden sind zulässig.

1. Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen ist nach § 30 Abs. 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (BremStGHG vom 18. Juni 1996, Brem.GBl. S. 179, zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.01.2023, Brem.GBl. S. 54) und § 39 Abs. 1 Satz 1 Brem-WahlG für die Entscheidung über Beschwerden gegen Entscheidungen des Wahlprüfungsgerichts zuständig.

2. Die Beschwerdeführenden zu 1. bis 4. sind gem. § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BremWahlG als Einspruchsführende, deren Einspruch zurückgewiesen worden ist, zur Erhebung der Beschwerde gegen den Beschluss des Wahlprüfungsgerichts befugt. Die Beschwerdebefugnis steht jedem zu, der beim Wahlprüfungsgericht erfolglos Einspruch gegen die Wahl zur Bremischen Bürgerschaft eingelegt hat.

3. Die Beschwerden sind form- und fristgemäß eingelegt worden.

Nach § 39 Abs. 1 BremWahlG kann gegen die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung des Beschlusses mittels schriftlicher Beschwerde der Staatsgerichtshof angerufen werden. Gemäß § 39 Abs. 1 Satz 3 BremWahlG ist die Beschwerde zudem innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Beschlusses schriftlich zu begründen.

Den Beschwerdeführenden ist der Beschluss des Wahlprüfungsgerichts mit Postzustellungsurkunde am 28. Dezember 2023 bzw. am 30. Dezember 2023 zugestellt worden. Die Fristen zur Einlegung der Beschwerde endeten somit mit Ablauf des 11. und des 15. Januar 2024, die Frist zur Begründung der Beschwerde mit Ablauf des 27. und 29. Februar 2024. Die Beschwerden sind am 19. Dezember 2023 bzw. am 27. Dezember 2023 eingelegt worden, ihre Begründung ist am 6. Februar 2024 beim Staatsgerichtshof eingegangen.

4. Die Beschwerden sind schließlich gem. § 30 Abs. 1 BremStGHG, § 39 Abs. 1 BremWahlG statthaft, da sie sich auf eine Verletzung des Grundgesetzes, der Landesverfassung oder des Bremischen Wahlgesetzes durch die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts stützt.

II.

Die Beschwerden sind nicht begründet. Die angegriffene Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts verletzt weder das Grundgesetz noch die Landesverfassung oder das Bremische Wahlgesetz (§ 30 Abs. 1 StGHG, § 39 Abs. 2 BremWahlG).

1. Gegenstand der Wahlprüfungsbeschwerde sind nur diejenigen Beanstandungen, die der Beschwerdeführer bereits im Einspruchsverfahren vor dem Wahlprüfungsgericht vorgebracht und die er darüber hinaus auch zum Gegenstand des Beschwerdeverfahrens gemacht hat (BremStGH, Urt. v. 05.11.2004, St 3/04, BremStGHE 7, 141, 150, juris Rn. 41). Dabei müssen die vorgebrachten Gründe den Tatbestand, auf den die Anfechtung gestützt wird, erkennen lassen. Dies erfordert einen substantiierten Vortrag derjenigen Tatsachen,

auf welche die Anfechtung der Wahl gestützt wird. Vermutungen, Andeutungen von möglichen Wahlfehlern oder allgemeine Behauptungen genügen nicht (BremStGH, Urt. v. 05.11.2004, St 3/04, BremStGHE 7, 141, 150, juris Rn. 41; BremStGH, Urt. v. 13.08.2020, St 3/19, juris Rn. 41).

Die Wahlprüfung durch den Staatsgerichtshof bezweckt hauptsächlich die Überprüfung der Richtigkeit des Wahlergebnisses und der Sitzzuteilung im Parlament und damit die gesetzmäßige Zusammensetzung der Bürgerschaft (BremStGH, Urt. v. 14.09.2016, St 3/16, juris Rn. 3; BremStGH, Urt. v. 13.08.2020, St 3/19, juris Rn. 34). Ausgehend von der Funktion des Wahlprüfungsverfahrens als Sicherungsinstrument der Volkssouveränität können nur solche festgestellten Wahlfehler Eingriffe der Wahlprüfungsinstanzen rechtfertigen, die auf die gesetzmäßige Zusammensetzung des Parlaments, also auf die konkrete Mandatsverteilung, Einfluss haben oder zumindest haben könnten (sog. Mandatsrelevanz, siehe BremStGH, Urt. v. 05.11.2004, St 2/04, BremStGHE 7, 111, 123, juris Rn. 35; BremStGH, Urt. v. 13.08.2020, St 3/19, juris Rn. 36).

Bei der Entscheidung über die Gültigkeit der Bürgerschaftswahl prüft der Staatsgerichtshof zum einen, ob die Wahlvorschriften richtig angewendet worden sind. Als Wahlfehler in diesem Sinn sind Verstöße gegen das materielle und formelle Wahlrecht zu verstehen. Prüfungsmaßstab sind danach die das Wahlverfahren unmittelbar regelnden Vorschriften, z.B. des Landeswahlgesetzes, daneben aber auch andere Vorschriften, die den ungestörten und ordnungsgemäßen Verlauf der Wahl gewährleisten, wie etwa die in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 75 Abs. 1 Satz 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (BremLV) niedergelegten Wahlrechtsgrundsätze. Zum anderen erstreckt sich die Kontrolle darauf, ob die der Wahl zugrundeliegenden einfachrechtlichen Vorschriften mit dem Grundgesetz und der Landesverfassung vereinbar sind, da eine verfassungsmäßige Rechtsgrundlage Voraussetzung für eine gültige Wahl ist (BremStGH, Urt. v. 13.08.2020, St 3/19, juris Rn. 43).

2. Nach diesen Maßstäben ist die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts nicht zu beanstanden. Die Nichtzulassung des durch den Beschwerdeführer zu 2. eingereichten Wahlvorschlags für den Wahlbezirk Bremerhaven begründet keinen Wahlfehler, der das Wahlprüfungsgericht hätte veranlassen müssen, die Wahl für ungültig zu erklären. Weder sind die angewendeten Vorschriften des Bremischen Wahlgesetzes oder der Bremischen Landeswahlordnung verfassungswidrig, noch hat das Wahlprüfungsgericht das Vorliegen von Wahlfehlern verkannt.

a) Die in § 23 und § 18 BremWahlG vorgesehene Zulassungsbedürftigkeit von Wahlvorschlägen steht mit der Parteienfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG und der Wahlfreiheit aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG im Einklang.

aa) Zwar beschränkt das Erfordernis der Zulassung zur Wahl nicht nur die in Art. 21 GG garantierte Parteienfreiheit, sondern greift auch in das aktive und passive Wahlrecht der Parteimitglieder aus Art. 38 Abs. 1 GG, welches sich auf das gesamte Wahlvorbereitungsverfahren erstreckt, ein. Denn neben der ausdrücklich genannten Gründungsfreiheit garantiert Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG den politischen Parteien auch die Freiheit der Betätigung, die insbesondere das Recht zur Erstellung von Wahlvorschlägen umfasst (vgl. BVerfGE 156, 224, 262, Rn. 105). Die Beteiligung an Wahlen ist Kernstück der Tätigkeit der Parteien. Entsprechend legen die §§ 17 bis 22 BremWahlG die Aufgabe, Kandidatenvorschläge zur Bürgerschaftswahl einzureichen, vorrangig in die Hände der Parteien und übertragen die Aufstellung der Wahlvorschläge den Parteimitgliedern. Die Unterbreitung von Wahlvorschlägen stellt sich zugleich als wesentlicher Teil des Wahlvorgangs in seiner Gesamtheit dar, durch den eine notwendige Voraussetzung der Wahl geschaffen und daher das aktive und passive Wahlrecht berührt wird (vgl. BVerfGE 89, 243, 251, Rn. 39; 156, 224, 260, Rn. 101 m.w.N.).

Die von den Parteien unterbreiteten Wahlvorschläge werden im Rahmen des Zulassungsverfahrens gem. § 23 BremWahlG einer Kontrolle durch staatliche Stellen unterzogen und unter Umständen zurückgewiesen. Dieser Eingriff in die in Art. 21 GG garantierte Parteienfreiheit und die Wahlfreiheit aus Art. 38 Abs. 1 GG ist allerdings grundsätzlich verfassungskonform, denn das Zulassungsverfahren dient dem Schutz von Verfassungsgütern, die den betroffenen Freiheiten die Waage halten können (vgl. zur analogen Regelung in § 28 des Bundeswahlgesetzes BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022, 2 BvC 22/19, juris Rn. 50 ff.).

Dies gilt zunächst in Bezug auf das generelle Zulassungserfordernis in § 23 BremWahlG. Das Erfordernis der Zulassung der Landesliste einer Partei zur Wahl gem. § 23 BremWahlG soll die ordnungsgemäße Durchführung der Wahl (vgl. dazu BVerfGE 157, 300, 316 f., Rn. 40) und die Sicherung ihres Charakters als einen Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes gewährleisten. Durch die Wahlen werden – vermittelt durch die Parteien – verschiedene gesellschaftliche Strömungen, Meinungen und Interessen aufgenommen und durch Vertretung im Parlament integriert. Diese Funktion kann die Wahl nur erfüllen, wenn die Wahlvorschläge ernsthaft sind und aussichtslose Wahlvorschläge, die eine Stimmenzersplitterung ohne Repräsentationschance nach sich

ziehen, möglichst vermieden werden. Indem § 23 BremWahlG die Zulassung eines Wahlvorschlags an die Einhaltung formeller und inhaltlicher Anforderungen im Wahlvorschlagsverfahren knüpft, gewährleistet er eine gewisse Ernsthaftigkeit der Wahlvorschläge. Dies sichert die Integrationsfunktion der Wahl ab und beugt der Gefahr einer Stimmenzersplitterung vor (vgl. BVerfGE 157, 300, 316, Rn. 40). Darüber hinaus stellt das Zulassungsverfahren sicher, dass nur Wahlvorschläge zur Wahl stehen, die unter Wahrung des aktiven und passiven Wahlrechts der Parteimitglieder zu Stande gekommen sind (BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022, 2 BvC 22/19, juris Rn. 46 ff.).

bb) Auch die konkrete Vorgabe aus § 18 Abs. 2 Satz 1 und § 22 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BremWahlG, dass Wahlvorschläge von Parteien nur gültig sind, wenn sie von deren Landesvorstand unterzeichnet sind, dient legitimen Zielen. Das Grundgesetz weist Parteien die Funktion zu, Mittler zwischen Meinungen, Interessen und Bestrebungen des Volkes und der staatlichen Willensbildung zu sein (vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022, 2 BvC 22/19, juris Rn. 47 f.). Damit die Parteien diese zentrale Rolle für die politische Willensbildung in Volk und staatlichen Institutionen wahrnehmen können, ist es unerlässlich, dass jede Partei nur einen einzigen Wahlvorschlag einreicht, wie es § 7 Abs. 2 Satz 2 BremWahlG vorgibt. Dafür muss der Vorstand des Landesverbands der jeweiligen Partei als leitendes, für die rechtmäßige Geschäftsführung verantwortliches Parteiorgan (§ 11 Abs. 3 Satz 1 PartG) mit seiner Unterschrift die Verantwortung dafür übernehmen, dass der Wahlvorschlag ordnungsgemäß aufgestellt wurde. Indem § 18 Abs. 2 Satz 1 BremWahlG die formale Anforderung beinhaltet, dass Wahlvorschläge von dem jeweiligen Landesvorstand unterzeichnet sein müssen, verschafft die Regelung den Personen eine zentrale Rolle im Prozess der Wahlvorbereitung, denen die Parteimitglieder auch sonst die Führung und Vertretung der Partei übertragen haben, und respektiert damit die verfassungsrechtlich garantierte Staatsfreiheit der parteiinternen Willensbildung.

b) Ungeachtet der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit von § 23 sowie § 18 Abs. 2 Satz 1 BremWahlG hat die Auslegung und Anwendung dieser Normen im Lichte der Gewährleistungen der Parteienfreiheit gem. Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG und der Wahlfreiheit gem. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG zu erfolgen. Dies gilt insbesondere, soweit § 23 Abs. 1 Satz 2 BremWahlG bestimmt, dass der Wahlbereichsausschuss Wahlvorschläge zurückzuweisen hat, wenn sie den Anforderungen nicht entsprechen, die durch das Bremische Wahlgesetz oder die Bremische Landeswahlordnung aufgestellt werden, es sei denn, dass in diesen Vorschriften etwas anderes bestimmt ist. Bei der Konkretisierung des Begriffs der „Anforderungen“ ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Nichtzulassung eines Wahlvorschlags einen schwerwiegenden Eingriff in die Wahl- und

Parteienfreiheit darstellt. Unter mehreren möglichen Auslegungsvarianten ist daher derjenigen der Vorzug zu geben, die die Grundsätze der Parteien- und Wahlfreiheit einerseits und die das Zulassungserfordernis rechtfertigenden Verfassungsgüter andererseits zu einem bestmöglichen Ausgleich bringt. Insoweit ist § 23 BremWahlG verfassungskonform auszulegen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022, 2 BvC 22/19, juris Rn. 55 in Bezug auf § 28 BWahlG).

Die Parteienfreiheit enthält allerdings zwei gegenläufige Gebote: Als Freiheit zur politischen Betätigung verlangt die Parteienfreiheit einerseits, dass von den Parteien erstellte Wahlvorschläge möglichst an der Wahl teilnehmen dürfen. Die Bedeutung und Tragweite der Parteienfreiheit ist bei der Anwendung und Auslegung des einfachen Wahlrechts zu berücksichtigen. Dies ist auch mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verfassungsrechtlich geboten (vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022, 2 BvC 22/19, juris Rn. 75 ff.). Die Parteienfreiheit schützt andererseits die Staatsfreiheit der parteiinternen Willensbildung. Politische Parteien sind nach der Konzeption des Grundgesetzes außerhalb des Staates stehende, privatrechtliche Vereinigungen (vgl. BGH, Urt. v. 29.06.1987, II ZR 295/86, juris Rn. 12). Art. 21 Abs. 1 GG verbietet es staatlichen Stellen, auf die Willensbildung innerhalb der Parteien Einfluss zu nehmen (zuletzt BVerfG, Urt. v. 24.01.2023, 2 BvF 2/18, juris Rn. 108). Entsprechend überträgt § 14 PartG die Schlichtung und Entscheidung von Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung der Parteisatzung den Parteischiedsgerichten. Deren Entscheidungen sind für die Parteimitglieder verbindlich und werden von der ordentlichen Gerichtsbarkeit zur Wahrung der Grundrechte der einzelnen Parteimitglieder auf politische Betätigung aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG nur einer Missbrauchs- und Evidenzkontrolle unterzogen (zuletzt BVerfG, Beschl. v. 27.05.2020, 2 BvR 121/14, juris, Rn. 39).

Das Verfassungsrecht verlangt folglich von den Wahlorganen und dem Wahlprüfungsgericht, im Wege der praktischen Konkordanz eine Auslegung der § 23 Abs. 1 Satz 2, § 18 Abs. 2 Satz 1 BremWahlG zu finden, die eine Zulassung ernsthafter und demokratisch zustande gekommener Wahlvorschläge ermöglicht und gleichzeitig die Staatsfreiheit der parteiinternen Willensbildung schont.

c) Die vom Wahlprüfungsgericht vorgenommene Auslegung der § 23 Abs. 1 Satz 2, § 18 Abs. 2 Satz 1 BremWahlG steht mit diesen Vorgaben im Einklang. Die vom Landeswahlausschuss vorgenommene und vom Wahlprüfungsgericht bestätigte Evidenz- bzw. Willkürkontrolle entspricht der verfassungsrechtlich gebotenen Kontrolldichte.

aa) Eine vertiefte Prüfung, inwieweit die Vorstandswahlen auf dem Landesparteitag und das Verhalten des Landes- und Bundesschiedsgerichts der AfD der parteiinternen Satzung entsprachen oder welche der in Betracht kommenden Personen nach dem innerparteilichen Recht als Vorstand zu gelten hatten, war verfassungsrechtlich nicht geboten. Um die Autonomie der Parteien zu wahren, ist die Kontrolle der parteiinternen Willensbildung bei der Aufstellung von Wahlkandidaten auf die Einhaltung der elementaren Regeln für eine demokratische Kandidatenkür zu beschränken. Die Aufstellung der Wahlkandidaten fungiert zwar als Nahtstelle zwischen den von den Parteien weitgehend autonom zu gestaltenden Angelegenheiten ihrer inneren Ordnung und dem auf die Staatsbürgerinnen und Staatsbürger bezogenen Wahlrecht. Wahlvorschläge, bei deren Erstellung Fehler unterlaufen sind, die den demokratischen Charakter der Wahl bereits in ihrer Grundlage verfälschen können, müssen zurückgewiesen werden. Ihre Zulassung führt zu einem Wahlfehler. Ereignen sich bei der Kandidatenaufstellung hingegen einfache, d.h. nicht elementare Verstöße gegen das innerparteiliche Wahl- oder Satzungsrecht, sind die Wahlvorschläge zuzulassen. Derartige Verstöße scheiden als Wahlfehler von vornherein aus (vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.10.1993, 2 BvC 2/91, juris Rn. 41 ff.; so auch SächsVerfG, Urt. v. 16.08.2019, Vf. 76-IV-19, juris Rn. 79). Auch Fehler, die zwar „bei Gelegenheit“ einer Wahl geschehen, ohne in einem wenigstens mittelbaren Bezug zum Wahlvorgang und dessen Ergebnis zu stehen, dürfen nicht zur Zurückweisung von Wahlvorschlägen führen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022, 2 BvC 22/19, juris Rn. 44). Diese Abgrenzung sichert unverzichtbare Voraussetzungen für einen demokratischen Wahlvorgang, wahrt aber zugleich die Autonomie der Parteien.

Schon bei der unmittelbar auf die Wahl bezogenen Kandidatenaufstellung beschränkt sich die Kontrolle der Wahlprüfungsorgane auf elementare Verstöße gegen das Satzungs- und parteiinterne Wahlrecht. Diese Zurückhaltung muss erst recht für Satzungsverstöße gelten, die nicht unmittelbar bei der Kandidatenaufstellung erfolgt sind, sondern lediglich die allgemeine parteiinterne Willensbildung betreffen. So geht es hier um die Wirksamkeit von Vorstandswahlen auf einem weit vor dem Wahltag liegenden, regulären Landesparteitag. Einen Bezug zum Wahlvorgang erhalten diese Geschehnisse nur durch die zeitliche Nähe zur Bürgerschaftswahl und dadurch, dass das Landesschiedsgericht dem Notvorstand ausdrücklich die Aufgabe übertragen hat, anstelle der Mitglieder des Rumpfvorstandes die Teilnahme der AfD an der Bürgerschaftswahl sicherzustellen.

bb) Der Landeswahlausschuss und das Wahlprüfungsgericht haben sich allerdings richtigerweise auch nicht auf eine bloß formale Bezugnahme auf die letztinstanzliche schiedsgerichtliche Entscheidung im parteiinternen Streit beschränkt. Eine solche wäre mit der

Verfassung ebenfalls nicht zu vereinbaren. Das Erfordernis der Zulassung von Wahlvorschlägen im Bremischen Wahlgesetz verlöre seinen Sinn, wenn Wahlgane und Wahlprüfungsgericht auf jede inhaltliche Kontrolle verzichteten. Es fehlte dann die Gewähr für die Ernsthaftigkeit der Wahlvorschläge. Zudem bliebe das aktive und passive Wahlrecht der Parteimitglieder, die an der Aufstellung der für den Landesverband Bremen der AfD eingereichten Wahlvorschläge beteiligt waren, ungeschützt, wenn grob rechtswidrige parteiinterne Vorgänge ungeprüft einer Nichtzulassungsentscheidung zu Grunde gelegt würden. In diesem Fall würde sich der Schutz der Staatsfreiheit der Parteien zu einem nicht gerechtfertigten Eingriff in die Wahlfreiheit verkehren.

d) Auch in Bezug auf die Anwendung der hier verfassungsrechtlich gebotenen Kontrollen durch den Landeswahlausschuss und das Wahlprüfungsgericht sind keine Wahlfehler erkennbar. Die der Nichtzulassung zur Wahl zugrundeliegenden Entscheidungen der Parteischiedsgerichte sind nicht willkürlich.

Der Landeswahlausschuss und das Wahlprüfungsgericht haben zu Recht festgestellt, dass der Wahlvorschlag für den Wahlbereich Bremerhaven zurückgewiesen werden musste, weil die nach § 18 Abs. 2 Satz 1 BremWahlG zwingend gebotenen Unterschriften des Vorstands des Landesverbands der AfD fehlten. Nach dieser Vorschrift muss jeder Wahlvorschlag des Landesverbands einer Partei von dessen Vorstand unterzeichnet sein. § 28 Abs. 2 Satz 1 Bremische Landeswahlordnung (BremLWO vom 23.05.1990, BremGBI. S. 334, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.07.2022, Brem.GBI. S. 409, 415), konkretisiert dies dahingehend, dass der Wahlvorschlag von mindestens drei Mitgliedern des Landesvorstands, darunter dem Vorsitzenden oder seinem Stellvertreter, persönlich und handschriftlich zu unterzeichnen ist. Diese Vorschriften stellen – wie oben dargelegt – sicher, dass die Partei, unter deren Namen ein Wahlvorschlag eingereicht wird, diesen auch inhaltlich trägt.

aa) Maßgeblicher Zeitpunkt für die Prüfung ist grundsätzlich der Zeitpunkt der Zulassungsentscheidung, die gem. § 23 Abs. 1 BremWahlG am 58. Tag vor der Wahl getroffen wird. Denn gem. § 22 Abs. 3 BremWahlG ist nach der Entscheidung über die Zulassung des Wahlvorschlags (§ 23 Abs. 1 Satz 1 BremWahlG) jede Mängelbeseitigung endgültig ausgeschlossen. Allerdings erlaubt § 22 Abs. 2 Satz 1 BremWahlG die Mängelbeseitigung nur dann, wenn bei Ablauf der Einreichungsfrist ein „an sich gültiger“ Wahlvorschlag vorliegt, wobei die nach § 18 Abs. 2 Satz 2 BremWahlG erforderlichen gültigen Unterschriften gem. § 22 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BremWahlG ein konstitutives Element eines gültigen Wahlvorschlags bilden. Insofern hätte vorliegend mit Ablauf der Einreichungsfrist am 69. Tag

vor der Wahl ein Wahlvorschlag vorliegen müssen (§ 17 BremWahlG), der von einem legitimen Vorstand des Landesverbands persönlich und handschriftlich unterzeichnet worden ist. Um den Wahlvorschlag für den Wahlbereich Bremerhaven zu legitimieren, hätte daher zum Ablauf der Einreichungsfrist am 6. März 2023 die Eigenschaft der unterzeichnenden Mitglieder des sog. Rumpfvorstands als Vorstand des Bremischen Landesverbands der AfD vorliegen müssen.

Seit dem 19. Januar 2023 lag jedoch der Beschluss des Bundesschiedsgerichts vor, der die Einsetzung des Notvorstands durch das Landesschiedsgericht der Partei und seine Beauftragung, die Wahlen vorzubereiten, bestätigt hatte. Diese Entscheidung hat, wie zuvor schon der Beschluss des Landesschiedsgerichts vom 22. Oktober 2022, die Wahlen und Beschlüsse des Landesparteitags ersetzt und eine möglicherweise zuvor bestehende Legitimation der Mitglieder des Rumpfvorstands beendet. Denn nach den für politische Parteien grundsätzlich anwendbaren Vorschriften des Vereinsrechts ersetzen Entscheidungen, die Vereinsgerichte im Rahmen ihrer satzungsgemäßen Zuständigkeiten treffen, die zur Überprüfung gestellten Maßnahmen der anderen Vereinsorgane. Die Anrufung des Vereinsgerichts führt dazu, dass die Willensbildung innerhalb des Vereins nicht schon mit dem zur Überprüfung gestellten Beschluss, sondern erst mit der letztinstanzlichen Entscheidung der Vereinsgerichte abgeschlossen ist (vgl. BGH, Urt. v. 23.04.2013, II ZR 74/12, juris Rn. 31).

bb) Die Entscheidung des Bundesschiedsgerichts der AfD vom 19. Januar 2023 ist nicht als willkürlich anzusehen. Willkürlich ist eine Entscheidung nur dann, wenn sie unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt vertretbar erscheint und sich daher der Schluss aufdrängt, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruht. Das ist anhand objektiver Kriterien festzustellen. Schuldhaftes Handeln des Richters bzw. der Richterin ist nicht erforderlich. Fehlerhafte Rechtsanwendung allein macht eine Entscheidung nicht objektiv willkürlich. Schlechterdings unhaltbar ist eine Entscheidung vielmehr erst dann, wenn eine offensichtlich einschlägige Norm nicht berücksichtigt, der Inhalt einer Norm in krasser Weise missverstanden oder sonst in nicht mehr nachvollziehbarer Weise angewendet wird (vgl. BVerfGE 89, 1, 13 f., Rn. 38; 96, 189, 203, Rn. 51; BVerfG, Beschl. v. 27.05.2020, 2 BvR 121/14, juris Rn. 36, st. Rspr.).

Das Bundesschiedsgericht hat in seiner Entscheidung vom 19. Januar 2023 unter analoger Anwendung des § 15 Abs. 3 Satz 4 der Bundessatzung der AfD die durch die landesschiedsgerichtliche Entscheidung erfolgte Einsetzung des Notvorstands bestätigt. Gemäß § 15 Abs. 3 Satz 4 der Bundessatzung der AfD ernennt das Bundesschiedsgericht (nur)

die nötige Anzahl kommissarischer Vorstandsmitglieder, wenn die Vertretungsberechtigung des Bundesvorstands nicht mehr gegeben ist. Die Beschwerdeführenden sind daher der Auffassung, dass sich daraus lediglich die Befugnis ergibt, einzelne Vorstandsmitglieder zu ergänzen, nicht aber einen aus vollständig anderen Mitgliedern bestehenden Notvorstand einzusetzen. Zwar spricht der Wortlaut der Norm dafür, dass es nur um eine Ergänzung einzelner fehlender Vorstandsmitglieder geht, aber schon nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift – die Beschlussfähigkeit des Vorstands wiederherzustellen – erscheint eine Auslegung naheliegend, die auch eine komplette Neueinsetzung des Vorstands ermöglicht, um die Handlungsfähigkeit des Vorstands sicherzustellen. Jedenfalls ist es vertretbar, § 15 Abs. 3 Satz 4 der Bundessatzung der AfD analog anzuwenden, wenn wie hier die Rechtmäßigkeit der Wahl der Vorstandsmitglieder insgesamt in Streit steht, und daraus die Befugnis herzuleiten, einen Notvorstand einzusetzen.

cc) Auch aus einer von den Beschwerdeführenden angemahnten „zulassungsfreundlichen“ Anwendung des § 18 Abs. 2 Satz 1 BremWahlG für den Wahlbereich Bremerhaven ergibt sich kein anderes Ergebnis. Zwar lag für diesen – anders als für den Wahlbereich Bremen – keine doppelte Einreichung eines Wahlvorschlags des Landesverbands vor. Allerdings bestanden auch in Bezug auf den durch den Beschwerdeführer zu 2. als Mitglied des sogenannten Rumpfvorstands am 10. Februar 2023 eingereichten Wahlvorschlag die Zweifel hinsichtlich der Legitimation des unterzeichnenden Vorstands, welche bis zum entscheidenden Stichtag der Einreichungsfrist am 6. März 2023 vor der Wahl nicht ausgeräumt werden konnten. Die Verantwortung dafür – entweder durch rechtzeitige Einholung der Unterschriften des Notvorstands oder durch die Inanspruchnahme von Rechtsschutz vor staatlichen Gerichten gegen die parteischiedsgerichtlichen Entscheidungen – lag allein in der Rechtssphäre der Partei.

Beides wäre nach der Entscheidung des Bundesschiedsgerichts der AfD vom 19. Januar 2023 auch noch möglich gewesen. Der Wahlbereichsleiter für den Wahlbereich Bremerhaven hatte den Beschwerdeführer zu 2. in seiner Funktion als Vertrauensperson mit Schreiben vom 16. Februar 2023 dazu aufgefordert, ergänzende Nachweise in Bezug auf die Legitimität des unterzeichnenden Vorstands des Landesverbands der AfD vorzulegen. Auch wenn die Beschwerdeführenden die Zweifel an der Legitimation des Vorstands nicht teilten, hätte dieses Schreiben Anlass geboten, entweder die Unterschriften der Mitglieder des Notvorstands einzuholen oder Rechtsschutz vor staatlichen Gerichten zu suchen. Eine von einem staatlichen Gericht getroffene Entscheidung, dass die Beschlüsse des Landesschiedsgerichts vom 20. Oktober 2022 und des Bundesschiedsgerichts vom 19. Januar 2023 unwirksam oder nichtig sind, liegt nicht vor. Die Inanspruchnahme staatlicher Ge-

richte gegen schiedsgerichtliche Entscheidungen ist bereits ab dem Zeitpunkt nicht ausgeschlossen, ab welchem den Rechtssuchenden ein Abwarten der endgültigen parteiinternen Klärung nicht länger zuzumuten und ein effektiver Rechtsschutz dort nicht mehr zu erwarten ist (OLG Saarbrücken, Urt. v. 12.07.2017, 1 U 80/17, juris Rn. 29). Kann auf andere Weise effektiver Rechtsschutz nach Art. 19 Abs. 4 GG nicht erreicht werden, wird auch ein Feststellungsantrag im einstweiligen Verfügungsverfahren als zulässig angesehen (vgl. LAG Köln, Urt. v. 24.11.2020, 5 Ta 361/10, juris Rn. 17).

3. Auch dem Hilfsantrag war nicht zu entsprechen. Die Beschwerdeführenden sind nicht in ihren subjektiven Rechten verletzt, denn es liegen keine Wahlfehler vor.

III.

Einer Kostenentscheidung bedarf es nicht, da das Verfahren gebührenfrei ist und Auslagen nicht erstattet werden (§ 39 Abs. 2 BremWahlG, § 19 Abs. 1 BremStGHG).

C.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

gez. Prof. Sperlich

gez. Prof. Dr. Schlacke

gez. Dr. Haberland

gez. Prof. Dr. Hartmann

gez. Prof. Dr. Heesen

gez. Prof. Dr. Lange

gez. Dr. Riemer