

Blick- punkt

aktuell Nr. 1 | Oktober 2022

iparl
Institut für
Parlamentarismus-
forschung

Parlamentsauflösung durch Gerichtsbeschluss?

Wolfgang Zeh

In Berlin scheint man Neuland auf dem Felde der parlamentarischen Repräsentation erschließen zu wollen. Der dortige Verfassungsgerichtshof hat am 28. September in seiner Verhandlung über Wahleinsprüche gegen die Ergebnisse der Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksvertretungen seine vorläufige Einschätzung der Rechtslage dargestellt: Vorbereitung und Durchführung dieser Wahlen – die 2021 zeitgleich mit denen zum Bundestag und mit einer Volksabstimmung veranstaltet worden waren – seien mit einer solchen Vielzahl von Wahlfehlern behaftet, dass sie vollständig für ungültig erklärt und wiederholt werden müssten. Die so angedeutete Entscheidung muss innerhalb von drei Monaten nach dieser Verhandlung fallen (falls nicht eine weitere vom Gericht anberaumt wird).

Damit wäre die weit überwiegend korrekt gewählte Volksvertretung Berlins für illegitim erklärt. Selbst wenn das Gericht zu erkennen gegeben hat, dass die parlamentarischen Befugnisse bis zu einer Wahlwiederholung ausgeübt werden dürften, käme ein solches Verdikt praktisch einer Auflösung des gewählten Parlaments gleich.

Parlamente können unter bestimmten Bedingungen aufgelöst werden, in Berlin durch Beschluss des Abgeordnetenhauses mit Zwei-Drittel-Mehrheit. In diesem Fall sind vorzeitige Neuwahlen durchzuführen. Als Ergebnis einer Wahlprüfung ist diese Folge bisher weder im Bund noch in den Ländern bekannt (mit einer Ausnahme in Hamburg, die auf anderen Voraussetzungen beruhte, als sie jetzt in Berlin zur Entscheidung stehen).

Der Eingriff in das Ergebnis einer allgemeinen Wahl ist verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch ein außergewöhnlich schwerwiegender Akt: Der demokratische Souverän hat gesprochen und seine Vertretung für das Staatshandeln hervorgebracht, und dieses Ergebnis soll von anderer Seite annulliert werden. Wer kann das sein, und wer kann dazu legitimiert sein?

Grundsätzlich ist das nur möglich durch eine Institution, die ihrerseits erstrangig legitimiert ist. Nach heutiger Verfassungslage sind das die Landesparlamente selbst, im Bund ist es der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers. In der Weimarer Republik von 1919 bis 1933 war es der Reichspräsident. Er war indessen seinerseits vom Volk durch Direktwahl legitimiert (in Konkurrenz zum Reichstag, was als verhängnisvoller Konstruktionsfehler der Weimarer Verfassung gilt). Immerhin war er durch seine unmittelbare Wahl dem Parlament staatsrechtlich gleichgestellt.

Die Staatsorgane im parlamentarischen Regierungssystem sind das nicht. Exekutive und Justiz leiten ihre Rechtsstellung erst vom Parlament ab, im Wege der sogenannten Legitimationskette, in der die Ämter besetzt werden. Bezogen auf die Wahlprüfung drückt sich das darin aus, dass im Bund und in allen Ländern – außer Berlin – das Parlament dafür zuständig ist. Seine Wahlprüfungsentscheidung kann dann gegebenenfalls vor den Verfassungsgerichten angefochten werden.

Der Berliner Gesetzgeber ist einen anderen Weg gegangen und hat das Wahlprüfungsrecht nicht zuerst dem Abgeordnetenhaus, sondern unmittelbar dem Verfassungsgerichtshof zugeordnet, sozusagen in erster und letzter Instanz. Daraus folgt aber zum mindesten, dass er sich strikt an alle Bestimmungen des Gesetzgebers halten muss, die ihm für die Wahlprüfung aufgegeben sind (Gesetz über den Verfassungsgerichtshof, hier besonders §§ 40 und 42). Nur dadurch ist der Sonderweg der unmittelbaren Zuständigkeit zu rechtfertigen und zugleich zu gewährleisten, dass das Gericht sich im Rahmen der ihm insoweit überantworteten gesamtstaatlichen Verantwortung bewegt.

Der Berliner Verfassungsgerichtshof erweckt mit seiner Beschreibung der aktuellen Sach- und Rechtslage den Eindruck, als wolle er sich von diesen Bedingungen lösen. Seine Herleitung der für jede Ungültigkeitserklärung absolut unverzichtbaren Mandatsrelevanz von Wahlfehlern hebt nicht auf die im Gesetz vorausgesetzte Einzelprüfung ab, sondern auf eine gesamthafte Einschätzung aller Wahlfehler zusammen. Das ist auch in Ausführungen des Gerichts erkennbar, wenn von einer „Spitze des Eisbergs“ oder einem „Dunkelfeld“ die Rede ist. Darin ist die Vermutung ausgedrückt, dass es noch mehr gebe als die festgestellten Fehler. Es wird eine Art Umschlag von Quantität in Qualität angenommen, so als sei die – unbestreitbare – Vielzahl von Pannen, Störungen und Versäumnissen als solche bereits das entscheidende Indiz dafür, dass die Mandatsrelevanz, also ein Einfluss auf die Mandatsverteilung, gegeben sei oder gegeben sein müsse.

Blickpunkt aktuell

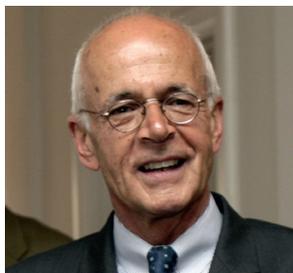
IParl

Nr. 1 | Oktober 2022

Pauschale Annahmen dieser Art entsprechen aber nicht dem Gesetz. Vielmehr muss jeder Wahlfehler – ihr Vorliegen ist überdies in vielen Fällen nicht hinreichend ermittelt und von den Wahlorganen auch bestritten – einzeln darauf untersucht werden, ob er die Mandatsverteilung beeinflussen kann. Auch dabei reichen Vermutungen im Stil von „nicht auszuschließen“ nicht aus. Erforderlich ist die Feststellung konkreter Umstände, die eine Beeinflussung nach allgemeiner Lebensanschauung plausibel erscheinen lassen. Es muss eingeschätzt werden, ob Mandate anderen Bewerbern zugefallen wären, wenn der betreffende Fehler nicht geschehen wäre. Das bedeutet u.a., dass die Annahme nicht plausibel ist, es wären z.B. alle nicht abgegebenen oder falsch zugeordneten Stimmen im Falle eines einwandfreien Ablaufs nur einem Bewerber zugefallen (und nicht proportional auch demjenigen, dem das Mandat amtlich zuerkannt wurde). Wenn das nicht beachtet wird, erweist sich eine Ungültigkeitserklärung als Übergriff in korrekt erworbene Parlamentsmandate.

Die als vorläufig bezeichneten Erwägungen des Gerichts erwecken den Eindruck, als solle die massive und umfassende Kritik in Medien und Öffentlichkeit mit einer entsprechend umfassenden Verurteilung des Wahlgeschehens „in Bausch und Bogen“ beantwortet werden. Das Gericht beruft sich dafür auf einen andernfalls unvermeidlichen Vertrauensverlust des Wahlvolkes in die Integrität der demokratischen Ordnung. Es fragt sich jedoch, ob die anscheinend vorgesehene „Rosskur“ den vermuteten Vertrauensverlust mindert oder eher verstärkt. Das Wahlprüfungsrecht verlangt seit jeher auch eine Abwägung zwischen den Wahlfehlern und dem Geltungsanspruch des Wählerquotums insgesamt. Manche Therapie erweist sich im Nachhinein als gesundheitsschädlich, besonders wenn sich herausstellt, dass die Erkrankung weniger schwerwiegend war als vermutet. Jedenfalls muss die Behandlung zum festgestellten Leiden passen – in den Worten der ganz übereinstimmenden verfassungsrechtlichen Literatur und Rechtsprechung: Die Entscheidung darf nur so weit gehen, wie der festgestellte Wahlfehler es verlangt.

Autor



Prof. Dr. Wolfgang Zeh arbeitete zwischen 1971 und 2006 in der Verwaltung des Deutschen Bundestages in unterschiedlichen Funktionen, zuletzt als Direktor (2002 bis 2006). Von ihm liegen zahlreiche Publikationen im Parlamentsrecht, Staats-, Verfassungs- und Verwaltungsrecht vor. Seit 1990 berät er Parlamente in Europa, Afrika, Asien und Lateinamerika.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung des Instituts für Parlamentarismusforschung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

DOI: 10.36206/BPaktuell.01

Herausgeber

iparl

Institut für
Parlamentarismus-
forschung

Mauerstraße 83/84
10117 Berlin
info@iparl.de
@i_parl

www.iparl.de



Eine Einrichtung der STIFTUNG
Wissenschaft &
Demokratie

