

**Rechtmäßigkeit der Wahl  
der Mitglieder des Wahlprüfungsgerichts  
durch die Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven**

Rechtsgutachten für die Fraktion der FDP (Bremerhaven)

**Zusammenfassung**

- (1) Die in den Sitzungen der Bremerhavener Stadtverordnetenversammlung vom 04.07.2023 und 13.09.2023 erfolgte Wahl des Wahlprüfungsgerichts ist rechtmäßig. Der gegen diese Entscheidungen gerichtete, auf § 39 Abs. 1 der Verfassung der Stadt Bremerhaven gestützte Widerspruch des Oberbürgermeisters entbehrt der rechtlichen Grundlage. Er ist formell rechtswidrig, da der Widerspruch nach § 39 Abs. 1 Verf-Brhv iVm § 1 Abs. 2 Ziff. 5 der GO des Magistrats der Stadt Bremerhaven durch den Magistrat als Kollektivorgan und nicht durch den Oberbürgermeister zu erheben ist. Und er ist auch materiell rechtswidrig, da er Umfang und Bedeutung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes verkennt.
- (2) Der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz, der bei Wahlen zu Ausschüssen, Gremien und sonstigen Organen Einschränkungen und Differenzierungen des gleichheitsgerechten Status von Abgeordneten und Fraktionen nur bei Vorliegen besonderer Gründe zulässt, wurde vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 38 (Gleichheit der Mitwirkungsrechte der Abgeordneten) und Art. 20 Abs. 1 und 2 GG („Demokratiegebot“) hergeleitet.
- (3) Eine einfachgesetzliche Ausgestaltung dieses Grundsatzes findet sich im Bremischen Wahlgesetz, das für die Zusammensetzung des Wahlprüfungsgerichts Bremerhaven in § 47 Abs. 1 S. 3 i.V.m. § 37 Abs. 1 S. 3 BremWahlG regelt, dass die Mitglieder des Wahlprüfungsgerichts von [der Stadtverordnetenversammlung „unter Berücksichtigung der Stärke der Parteien und Wählervereinigungen, wie diese in der [Stadtverordnetenversammlung] vertreten sind“ zu wählen sind.
- (4) Der aus dem Parlamentsrecht entwickelte Spiegelbildlichkeitsgrundsatz ist dementsprechend nach der Rechtsprechung auch bei Gemeindevertretungen, die kein Parlament im staatsrechtlichen Sinn darstellen, zur Anwendung zu bringen. Das gilt für die Herleitung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes, der das Demokratiegebot auf die entsprechenden Einrichtungswahlen der Vertretungen erstreckt. Das gilt ebenso für die Grenzen des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes.
- (5) Der aus dem Demokratieprinzip fließende Spiegelbildlichkeitsgrundsatz gilt von Verfassungs wegen nicht vorbehaltlos, sondern muss nach der Rechtsprechung mit gegenläufigen Verfassungsgrundsätzen wie einerseits dem selbst aus dem Demokratiegrundsatz fließenden Schutz des freien Mandats sowie der Funktionsfähigkeit der demokratischen Institutionen in praktische Konkordanz gebracht werden. Der Wortlaut der § 47 Abs. 1 S. 3 i.V.m. § 37 Abs. 1 S. 3 BremWahlG ermöglicht diese praktische Konkordanz, indem dort geregelt ist, dass die Besetzung des Wahlprüfungsgerichts „unter Berücksichtigung der Kräfteverhältnisse“ erfolgen muss.
- (6) Dieser Berücksichtigungspflicht ist die Stadtverordnetenversammlung mit ihren Beschlüssen vom 04.07.2023 und 13.09.2023 nachgekommen. Die von der Stadtverordnetenversammlung gefassten Beschlüsse im Hinblick auf die Wahl des Wahlprüfungsgerichts entsprechen den gesetzlichen Vorgaben in § 47 Abs. 1 S. 3 i.V.m. § 37 Abs. 1 S. 3 BremWahlG. Sie sind rechtmäßig.

## Inhalt

I. SACHVERHALT .....	2
II. RECHTSWIDRIGKEIT DES WIDERSPRUCHS VOM 28.09.2023 .....	3
1. FORMELLE RECHTSWIDRIGKEIT .....	4
2. MATERIELLE RECHTSWIDRIGKEIT .....	4
a) Formelle Rechtmäßigkeit der Wahlprüfungsgerichtswahl .....	5
b) Materielle Rechtmäßigkeit der Wahlprüfungsgerichtswahl .....	5
aa) Beschluss vom 04.07.2023 .....	5
bb) Beschluss vom 13.09.2023 .....	5
(1) Herleitung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes .....	6
(2) Grenzen des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes .....	7
(3) „Berücksichtigung“ der Kräfteverhältnisse .....	9
3. ERGEBNIS .....	11

## I. Sachverhalt

Die Stadtverordnetenversammlung von Bremerhaven (StVV) wurde am 14.05.2023 gewählt und konstituierte sich am 04.07.2023 für die 21. Wahlperiode (2023-2027). Laut § 22 der Verfassung für die Stadt Bremerhaven (im folgenden VerfBrhv) besteht die StVV aus 48 Stadtverordneten (StV). Die Sitzverteilung gestaltet sich wie folgt:

SPD	13 Sitze
CDU	10 Sitze
FDP	3 Sitze
Bündnis Deutschland	8 Sitze
Bündnis 90/Die Grünen	5 Sitze
AfD	3 Sitze
DIE LINKE	3 Sitze
Einzelstadtverordneter Baumann-Duderstaedt (Die PARTEI)	1 Sitz
Einzelstadtverordnete Knorr (parteilos)	1 Sitz
Einzelstadtverordneter Lichtenfeld (parteilos)	1 Sitz

Am 04.07.2023 wählte die StVV unter TOP 7 (Vorlage-Nr. StVV – V 41/2023) vier der fünf Mitglieder (und deren Stellvertretung) des Wahlprüfungsgerichts. Als Mitglieder des Wahlprüfungsgerichts wurden Torsten von Haaren (SPD), Dr. Cecil Hammann (SPD), Irene von Twisten (CDU) und Petra Coordes (Bündnis 90/Die Grünen) gewählt. Die Fraktion Bündnis Deutschland (BD) schlug als Mitglied Jan Timke und als Stellvertretung Claudia Baltrusch vor. Beide erzielten bei der Wahl nicht die nötige Mehrheit.<sup>1</sup>

Mit Schreiben vom 31.07.2023 teilte die Präsidentin des Verwaltungsgerichts dem Magistrat mit, dass die Besetzung des Wahlprüfungsgerichts mit lediglich vier statt der fünf Mitglieder

---

<sup>1</sup> *Stadtverordnetenversammlung*, Beschlussprotokoll über die 1. öffentliche Sitzung in der 21. Wahlperiode am 04.07.2023, TOP 7, S. 6.

nicht den gesetzlichen Vorgaben entspreche und daher ein fünftes Mitglied gewählt werden müsse.<sup>2</sup> Auch das Rechts- und Versicherungsamt der Stadt Bremerhaven wies die StVV mit Schreiben vom 31.08.2023 darauf hin, dass ein fünftes Mitglied für das Wahlprüfungsgericht – unter Berücksichtigung des Stärkeverhältnisses der Parteien – gewählt werden müsse.<sup>3</sup> Zudem teilte der Landeswahlleiter mit Schreiben vom 05.09.2023 dem Stadtverordnetenvorsteher (Torsten von Haaren) mit, dass die StVV das Wahlprüfungsgericht unter Berücksichtigung des Stärkeverhältnisses der Parteien besetzen solle.<sup>4</sup>

In der Sitzung am 13.09.2023 wurde durch die StVV unter TOP 3.4 (Vorlage-Nr. StVV - V 63/2023) beschlossen, den Wahlvorschlag der StV Petra Brand (DIE LINKE) für das Mitglied Francesco Hellmut Secci zuzulassen. Durch die Fraktion BD wurde als fünftes Mitglied Claudia Baltrusch und als Stellvertretung Jan Timke (beide BD) vorgeschlagen. Der durch DIE LINKE vorgeschlagene StV bekam 18 Stimmen, die von BD vorgeschlagene StV 12 Stimmen. Zwei StV stimmten mit Nein, elf Personen enthielten sich und fünf Stimmzettel waren ungültig. Der StV der Linken wurde somit als fünftes Mitglied des Wahlprüfungsgerichts gewählt. Als Stellvertretung wurde lediglich Jan Timke (BD) vorgeschlagen, welcher jedoch bei der Wahl die erforderliche Mehrheit nicht bekam (14 Ja-Stimmen, 19 Nein-Stimmen, 12 Enthaltungen, drei ungültige Stimmzettel).<sup>5</sup>

Am 14.09.2023 informierte der Stadtverordnetenvorsteher Torsten von Haaren den Landeswahlleiter über den Sachverhalt. Er erklärte, dass er den Wahlvorschlag der Linken abgelehnt habe, jedoch bei einer Abstimmung über die Zulassung des Wahlvorschlags der Linken mit 35 Ja-Stimmen und 11 Nein-Stimmen und einer Enthaltung abgestimmt wurde, so dass der Wahlvorschlag letztlich zugelassen worden sei.<sup>6</sup>

Der Landeswahlleiter hat mit Schreiben vom 21.09.2023 eine Besetzungsprüfung erhoben und dies dem Oberbürgermeister am 25.09.2023 durch Schreiben mitgeteilt.<sup>7</sup> Das Stärkeverhältnis der Parteien sei nicht hinreichend berücksichtigt worden. Die Wahl zum Wahlprüfungsgericht entspreche daher nicht den Vorgaben aus § 47 Abs. 1 S. 3 i.V.m. § 37 Abs. 1 S. 3 im Bremer Wahlgesetz (BremWahlG).

Mit Schreiben vom 28.09.2023 hat der Oberbürgermeister unter Berufung auf § 39 Abs. 1 VerfBrhv der durch die StVV während ihrer Sitzung am 13.09.2023 gefassten Entscheidung widersprochen. Die Wahl des StV der Partei der DIE LINKEN sei rechtswidrig, da die Berücksichtigung der Stärkeverhältnisse der Parteien und Wähler:innenvereinigungen zwingend sei.<sup>8</sup> Bei der maßgeblichen Regelung des BremWahlG handele es sich um eine Muss-Vorschrift, welche kein Ermessen einräume.<sup>9</sup>

## II. Rechtswidrigkeit des Widerspruchs vom 28.09.2023

Die Frage ist, ob dieser Widerspruch rechtmäßig erfolgte. Das setzt voraus, dass er (1.) im dafür vorgesehenen Verfahren erlassen wurde und (2.) den materiellrechtlichen Vorgaben entspricht.

<sup>2</sup> Präsidentin des VG der Freien Hansestadt Bremen, Wahl der Mitglieder des Wahlprüfungsgerichts, Schreiben vom 31.07.2023.

<sup>3</sup> Rechts- und Versicherungsamt der Stadt Bremerhaven, Schreiben vom 31.8.2023.

<sup>4</sup> Der Landeswahlleiter, Wahl des Wahlprüfungsgerichts, Schreiben vom 05.09.2023, S. 2.

<sup>5</sup> Stadtverordnetenversammlung, Beschlussprotokoll über die 2. öffentliche Sitzung in der 21. Wahlperiode am 13.09.2023, TOP 3.4, S. 9.

<sup>6</sup> Der Stadtverordnetenvorsteher, Wahl des Wahlprüfungsgerichts, Schreiben vom 14.09.2023, S. 1.

<sup>7</sup> Der Landeswahlleiter, Wahl des Wahlprüfungsgerichts, Schreiben vom 25.09.2023.

<sup>8</sup> Melf Grantz, Widerspruch vom 28.09.2023, S. 3.

<sup>9</sup> Hier nicht klärungsbedürftig, da nach allen Verfahren hier ein Sitz an die Fraktion Bündnis Deutschland geht.

## 1. Formelle Rechtswidrigkeit

Der Widerspruch durch den Oberbürgermeister vom 28.09.2023 müsste zunächst formell rechtmäßig sein. Das setzt voraus, dass er unter Beachtung der Verfahrensvorschriften zustande gekommen ist.

Nach der VerfBrhv kann der Oberbürgermeister gem. § 54 Abs. 1 VerfBrhv Erklärungen der Stadt abgeben. § 54 Abs. 1 VerfBrhv ist aber keine inhaltliche Kompetenznorm, sondern setzt bei der Verlautbarung von Beschlüssen die Einhaltung der jeweiligen Verfahren voraus.

Im Hinblick auf den Widerspruch gegen vermeintlich rechtswidrige Beschlüsse der StVV ergeben sich die maßgeblichen Regelungen aus § 39 Abs. 1 VerfBrhv iVm § 1 Abs. 2 Ziff. 5 der Geschäftsordnung des Magistrats. Danach setzt die Beanstandung von Beschlüssen der StVV einen entsprechenden Beschluss des Magistrats als Kollektivorgan voraus.

Das Widerspruchsschreiben des Oberbürgermeisters lässt nicht erkennen, dass es einen solchen Beschluss des Kollektivorgans Magistrat gegeben hat. Ein solcher Beschluss wird nicht genannt. Zudem wird im Schreiben vom 28.9.2023 im Singular formuliert („hiermit widerspreche ich (...) der gefassten Entscheidung“)<sup>10</sup>, wobei dieses Schreiben unter dem Briefkopf des Oberbürgermeisters geführt wird.

Sofern – wovon im Folgenden angesichts der mangelnden Darlegung im Widerspruchsschreiben ausgegangen wird – kein Magistratsbeschluss vorliegt, ist der auf § 39 Abs. 1 VerfBrhv gestützte Widerspruch formell rechtswidrig, denn auch ein Fall des § 52 Abs. 2 VerfBrhv liegt aufgrund fehlender Dringlichkeit nicht vor. Dringlich ist eine Entscheidung nur dann, wenn durch ein Zuwarten bis zum Zusammentreten des zuständigen Magistrats nicht hinnehmbare Nachteile entstehen würden. Dies ist bei vorliegendem Zeitablauf unter keinen Umständen anzunehmen, zumal die Widerspruchsfrist von vier Wochen erst mit Ablauf des 13.10.2023 ausgelaufen ist.

## 2. Materielle Rechtswidrigkeit

Der Widerspruch müsste auch materiell rechtmäßig sein. Das setzt nach § 39 Abs. 1 VerfBrhv voraus, dass der Beschluss der StVV zur Einsetzung des Wahlprüfungsgerichts rechtswidrig war. Das wiederum bemisst sich nach § 47 Abs. 1<sup>11</sup> iVm § 37<sup>12</sup> Abs. 1 S. 3 BremWahlG. Die Wahl des Wahlprüfungsgerichts ist nur rechtmäßig, wenn zusammengenommen die beiden

---

<sup>10</sup> Oberbürgermeister Melf Grantz, Widerspruch vom 28.09.2023.

<sup>11</sup> § 47 Bremisches Wahlgesetz – Wahlprüfung: (1) <sup>1</sup>Über die Gültigkeit der Wahl oder von Teilen der Wahl und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, über den Verlust der Mitgliedschaft nach § 34 Absatz 3 Nummer 2 und über die Rechtmäßigkeit der Feststellungen des Vorstandes und des Vorstehers der Stadtverordnetenversammlung sowie des Stadtwahlleiters nach §§ 34 bis 36 und 46 Absatz 5 entscheidet das Wahlprüfungsgericht. <sup>2</sup>An die Stelle der fünf Mitglieder der Bürgerschaft treten fünf Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung. <sup>3</sup>Diese und ihre Stellvertreter werden von der Stadtverordnetenversammlung in entsprechender Anwendung des § 37 Absatz 1 Satz 3 gewählt. (...)

<sup>12</sup> § 37 Bremisches Wahlgesetz – Wahlprüfungsgericht: (1) <sup>1</sup>Über die Gültigkeit der Wahl oder von Teilen der Wahl und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, über den Verlust der Mitgliedschaft nach § 34 Abs. 3 Nr. 2 sowie über die Rechtmäßigkeit der Feststellungen des Vorstandes der Bürgerschaft, des Präsidenten der Bürgerschaft und des Landeswahlleiters nach §§ 34 bis 36a entscheidet ein Wahlprüfungsgericht. <sup>2</sup>Es besteht aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts, bei ihrer Verhinderung aus den jeweils nächst dienstälteren Berufsrichtern des Verwaltungsgerichts sowie aus fünf Mitgliedern der Bürgerschaft. <sup>3</sup>Die Mitglieder der Bürgerschaft und ihre Stellvertreter sind von dieser unter Berücksichtigung der Stärke der Parteien und Wählervereinigungen, wie diese in der Bürgerschaft vertreten sind, in ihrer ersten Sitzung zu wählen. <sup>4</sup>Vorsitzender des Wahlprüfungsgerichts ist der Präsident des Verwaltungsgerichts, sein Stellvertreter ist der Vizepräsident und, falls dieser verhindert ist, der jeweils nächst dienstältere Berufsrichter. (...)

Wahlentscheidungen der StVV vom 04.07.2023 und vom 13.09.2023 formell und materiell rechtmäßig sind.

### **a) Formelle Rechtmäßigkeit der Wahlprüfungsgerichtswahl**

Im Hinblick auf den Beschluss vom 04.07.2023 ist die formelle Rechtmäßigkeit unstrittig. Es zudem unproblematisch, dass die Wahl des Wahlprüfungsgericht aufgesplittet und auf die Sitzungen vom 04.07. und 13.09. aufgeteilt wurde.

Diskussionswürdig ist jedoch, ob das Verfahren vom 13.09.2023 rechtmäßig war. Der Stadtverordnetenvorsteher hatte in der Sitzung den Wahlvorschlag der Linkspartei zunächst abgelehnt, da er der Auffassung war, dass das Vorschlagsrecht allein der Fraktion von BD zustand. Eine Zulassung des Wahlvorschlags erfolgte dann aber aufgrund Beschlusses der StVV.

Die Frage der Vorschlagsberechtigung der Partei DIE LINKEN im Hinblick auf die Wahl zum Wahlprüfungsgericht bemisst sich nach § 28 GG-StVV.<sup>13</sup> Danach kann jedes Mitglied der StVV Wahlvorschläge unterbreiten. Inhaltliche Beschränkungen zur Berücksichtigung von Kräfteverhältnissen wie in § 39 Abs. 1 BremWahlG schränken dieses auch über Art. 116 BremLV geschützte Vorschlagsrecht nicht ein. Sie betreffen das Wahlergebnis, nicht das Wahlverfahren.

Dementsprechend durfte das Mitglied der Fraktion DIE LINKE, Petra Brand, in der Sitzung vom 13.09.2023 einen Wahlvorschlag einreichen. Sie ist ein Mitglied der StVV und gem. § 28 GO-StVV als solches zur Einreichung von Wahlvorschlägen berechtigt.

### **b) Materielle Rechtmäßigkeit der Wahlprüfungsgerichtswahl**

Fraglich ist aber, ob die Wahl zum Wahlprüfungsgericht materiell rechtmäßig erfolgte.

#### **aa) Beschluss vom 04.07.2023**

Mit Beschluss vom 04.07.2023 wählte die StVV vier Mitglieder in das Wahlprüfungsgericht. Der Kandidat von BD hatte nicht die erforderliche Mehrheit gefunden. Da § 47 BremWahlG die Wahl von fünf Mitgliedern für das Wahlprüfungsgericht vorsieht, war das Gericht durch den Beschluss nicht entsprechend den rechtlichen Vorgaben besetzt.<sup>14</sup>

#### **bb) Beschluss vom 13.09.2023**

Fraglich ist, ob die Wahl des fünften Mitglieds vom 13.09.2023 diesen Rechtsmangel heilen konnte. Umstritten ist hierbei, ob die gesetzliche Vorgabe eingehalten wurde, dass die Mitglieder des Wahlprüfungsgerichts „von [der StVV] unter Berücksichtigung der Stärke der Parteien und Wählervereinigungen, wie diese in der [StVV] vertreten sind, in ihrer ersten Sitzung zu wählen“ sind (§ 47 Abs. 1 S. 3 i.V.m. § 37 Abs. 1 S. 3 BremWahlG).

---

<sup>13</sup> § 28 GO-StVV – Wahlvorschläge: <sup>1</sup>Bei Wahlen, für die die Stadtverordnetenversammlung zuständig ist, wird zunächst ein Wahlausatz gebildet. <sup>2</sup>Jedes Mitglied der Stadtverordnetenversammlung kann Wahlvorschläge einbringen. <sup>3</sup>Sobald die Liste geschlossen ist, bestimmt die Stadtverordnetenvorsteherin oder der Stadtverordnetenvorsteher die Reihenfolge der Vorgeschlagenen. <sup>4</sup>Ihre Namen werden mit Nummern versehen. <sup>5</sup>Wahlvorschläge sind spätestens eine Stunde vor dem festgesetzten Beginn des Sitzungstages der Stadtverordnetenvorsteherin oder dem Stadtverordnetenvorsteher in elektronischer Form zu übermitteln und in der Versammlung selbst vor Beginn der Beratungen anzugeben.

<sup>14</sup> Zutreffend daher die Feststellung im Schreiben der *Präsidentin des VG der Freien Hansestadt Bremen*, Wahl der Mitglieder des Wahlprüfungsgerichts, 31.07.2023

## (1) Herleitung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes

Der in diesen Normen des BremWahlG einfachgesetzlich ausgestaltete Spiegelbildlichkeitsgrundsatz lässt bei Wahlen zu Ausschüssen, Gremien und sonstigen Organen Einschränkungen und Differenzierungen des gleichheitsgerechten Status von Abgeordneten und Fraktionen nur bei Vorliegen besonderer Gründe zu. Das Bundesverfassungsgericht hat den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz, der als Anforderung des Demokratieprinzips insoweit wegen des verfassungsrechtlichen Homogenitätsprinzips auch für Länder und Kommunen gilt,<sup>15</sup> aus Art. 38 (Gleichheit der Mitwirkungsrechte der Abgeordneten) und Art. 20 Abs. 1 und 2 GG („Demokratiegebot“) hergeleitet.

Die einfachgesetzliche Ausgestaltung dieses Grundsatzes im Bremischen Wahlgesetz, das für die Zusammensetzung des Wahlprüfungsgerichts Bremerhaven in § 47 Abs. 1 S. 3 i.V.m. § 37 Abs. 1 S. 3 BremWahlG regelt, dass die Mitglieder des Wahlprüfungsgerichts von [der Stadtverordnetenversammlung „unter Berücksichtigung der Stärke der Parteien und Wählervereinigungen, wie diese in der [Stadtverordnetenversammlung] vertreten sind“ zu wählen sind, setzt an diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben – die auch ohne einfachgesetzliche Regelung von Verfassungs wegen zu beachten sind – an.

Grundsätzlich erfordert diese Spiegelbildlichkeit, dass „jeder Ausschuss die Zusammensetzung des Plenums widerspiegelt“.<sup>16</sup> Die Rechtsprechung hat ihre rechtlichen Maßstäbe für den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit am Standardfall von Arbeitsgremien in Ausschussparlamenten (Bundestag, Landesparlamente, Gemeindeversammlungen) entwickelt.<sup>17</sup> Ihre Auslegung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes für die Wahl der Ausschüsse orientiert sich an dem Zweck von parlamentarischen Arbeitsausschüssen. Diese Auslegung erfordert, dass in parlamentarischen Arbeits- und Fachausschüssen (also Ausschüssen, die die Arbeit im Plenum vorbereiten und begleiten) die Sitzverteilung ungefähr der des Plenums entsprechen muss. Dient das zu wählende Gremium der Aufteilung der parlamentarischen Arbeit in Ausschüsse, die parlamentarische Prozesse vorbereiten oder sogar Entscheidungen treffen dürfen, ist eine spiegelbildliche Verteilung der Plätze soweit erforderlich, wie es die Funktionsfähigkeit des Gremiums ermöglicht.<sup>18</sup> Dies soll die Beteiligungsrechte einzelner (insb. fraktionsloser oder besonders kleinen Fraktionen angehörigen) Abgeordneter gewährleisten, die über die Ausschüsse an der Parlamentsarbeit beteiligt werden<sup>19</sup>.

Das gilt auch in Gemeindevertretungen. Der „Spiegelbildlichkeitsgrundsatz schützt den Anspruch jedes Mitgliedes der Gemeindevertretung und jeder von den Mitgliedern gebildeten Fraktion auf gleichberechtigte Mitwirkung“.<sup>20</sup> Der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz erstreckt die Anforderungen des Demokratiegebots dementsprechend auf die Einrichtungswahlen auch der Kommunen. Zwar ist die StVV Bremerhaven als Gemeindevertretung mangels Gesetzgebungs-kompetenz kein Legislativorgan im staatsrechtlichen Sinn, sondern ein Teil der Exekutive<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Ehlers, in Mann/Püttner, 2007, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, § 21, Rn. 66. In der Rechtsprechung für Parlamentsausschüsse *BVerfG*, Urteil v. 13.06.1989 – 2 BvE 1/88 –, BVerfGE 80, 188-244, Rn. 113 –, juris.

<sup>16</sup> Ehlers, in Mann/Püttner, 2007, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, § 21, Rn. 66.

<sup>17</sup> V.a. *BVerfG*, Urteil v. 08.12.2004 – 2 BvE 3/02, BVerfGE 112, 118, Rn. 46 –, juris; *BVerfG*, Urteil v. 13.06.1989 – 2 BvE 1/88, BVerfGE 80, 188 –, juris; *BVerfG*, Beschluss v. 17.09.1997 – 2 BvE 4/95, BVerfGE 96, 264 –, juris; *BVerwG*, Beschluss v. 07.12.1992 – 7 B 49/92, Rn. 4-5 –, juris; *BVerwG*, Urteil v. 09.12.2009 – 8 C 17/08 –, juris; *BVerwG*, Urteil v. 10.12.2003 – 8 C 18/03, BVerwGE 119, 305-311, Rn. 15-16.

<sup>18</sup> *OVG Münster*, Urteil v. 24.11.2017 – 15 A 2331/15 –, juris; *VG Ansbach*, Beschluss v. 05.06.2020 – AN 4 E 20.00973, 3. Orientierungssatz –, juris; *VGH Kassel*, Urteil v. 06.05.2008 – 8 UE 746/07 –, juris.

<sup>19</sup> *BVerfG*, Urteil v. 13.06.1989 – 2 BvE 1/88, BVerfGE 80, 188, Rn. 22 ff –, juris.

<sup>20</sup> *BVerwG*, Urteil v. 09.12.2009 – 8 C 17/08, Rn. 22 –, juris.

<sup>21</sup> *StGH Bremen*, Urteil vom 14.05.2009 – St 2/08, Rn. 85 –, juris.

Dennoch schreibt das Grundgesetz auch auf Gemeindeebene die demokratische Organisation der Staatsgewalt vor,<sup>22</sup> als deren Ausfluss der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz gilt.

## (2) Grenzen des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes

Dieses Durchschlagen des Demokratieprinzips auf die kommunale Ebene betrifft nun aber nicht den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz allein, sondern bezieht sich auf die demokratische Organisation der Gemeindevertretungen als solche. Das heißt, Inhalt und Grenzen des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes sind auch bei Gemeindevertretungen aus dem Demokratieprinzip zu entwickeln. Es wäre insofern ein Widerspruch zwar den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz als grundgesetzliche Anforderung aus dem Demokratieprinzip für Gemeindevertretungen zu übertragen, zugleich aber den Übertrag kollidierender Grundsätze wie den des freien Mandats an der Exekutivzugehörigkeit von Gemeindevertretungen scheitern zu lassen.

Der Maßstab für die Inhalts- und Grenzenbestimmung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes ergibt sich daher nicht aus dem Exekutivcharakter der Gemeindevertretungen, aus dem dann ein vermeintlich rein mathematisch anzuwendender Spiegelbildlichkeitsgrundsatz (wie es die Anwendung des Höchstzahlverfahren nach d'Hondt ermöglicht) abzuleiten wäre. Vielmehr sind auch auf kommunaler Ebene Einschränkungen des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes denkbar, die allerdings „nur durch dem Spiegelbildlichkeitsgrundsatz gleichrangige kollidierende verfassungsrechtliche Vorgaben gerechtfertigt werden“ können.<sup>23</sup> Mit anderen Worten: Ausnahmen von der Spiegelbildlichkeit in Form von Differenzierungen sind nicht aus beliebigen Gründen, sondern nur bei Vorliegen besonderer Gründe von Verfassungsrang möglich.<sup>24</sup>

Ein solcher besonderer Grund von Verfassungsrang ist das freie Mandat (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG). Das Spiegelbildlichkeitsprinzips schützt zwar die Beteiligungsrechte einzelner Abgeordneter, Fraktionen und Gruppen, steht jedoch im Spannungsverhältnis zum Grundsatz des freien Mandats (Art. 38 GG iVm § 25 VerfBrhv) und dem Wortlaut des § 47 Abs. 1 S. 2 BremWahlG („wählt“) und des § 25 VerfBrhv. Das freie Mandat ist auch auf Ebene der Stadtgemeinde Bremerhaven nicht lediglich als Satzungsrecht, das einer einfachgesetzlichen Regel zu weichen hätte,<sup>25</sup> geschützt, sondern als Ausdruck des Demokratieprinzips ein bundes- und landesverfassungsrechtlicher Grundsatz, der auf Augenhöhe zum Spiegelbildlichkeitsgrundsatz steht und diesen damit beschränken kann. Der Grundsatz des freien Mandats garantiert auch den Mitgliedern der StVV, dass sie sich „bei ihrer Tätigkeit ausschließlich durch ihre freie, nur durch Rücksicht auf das öffentliche Wohl bestimmte Überzeugung leiten lassen. Sie sind an Verpflichtungen, durch die die Freiheit ihrer Entschließung beschränkt wird, nicht gebunden.“<sup>26</sup>

Die Wahlentscheidung ist eine Entscheidung, in der dieser Grundsatz des freien Mandats sich insbesondere entfalten können muss. Die Beschlussfassung über die Mitglieder des Wahlprüfungsgerichts ist eine „Wahl“ im Rechtssinn und keine Entsendung, bei der es auf das freie Mandat ggf. nicht ankäme. Das Wahlgesetz sieht für die Besetzung des Wahlprüfungsgerichts explizit eine *Wahl* vor (§ 37 Abs. 1 S. 3 i. V. m. § 47 Abs. 1 S. 3 BremWahlG), während die Ausschüsse der StVV durch Anwendung des Sitzverteilungsverfahrens d'Hondt *gebildet* werden (§ 41 Abs. 3 S. 1 VerfBrhv). Für die Beiräte der Stadtgemeinde Bremen findet sich eine parallele Unterscheidung: Das Bremer Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter spricht in § 23 Abs. 2 S. 3 von einer *Entsendung* in *Ausschüsse*. Wegen dieser Differenz (Wahl auf der einen,

<sup>22</sup> Erstmalig in *BVerfG*, Beschluss v. 15.02.1978 – 2 BvR 134/76 –, *BVerfGE* 47, 253-285, Rn. 42 –, juris.

<sup>23</sup> *BVerwG*, Urteil v. 09.12.2009 – 8 C 17/08, Rn. 22 –, juris.

<sup>24</sup> *BVerfG*, Urteil v. 08.12.2004 – 2 BvE 3/02, *BVerfGE* 112, 118-164, Rn. 47 –, juris; *BVerwG*, Urteil v. 09.12.2009 – 8 C 17/08, Rn. 23 –, juris.

<sup>25</sup> So aber *Landeswahlleiter*, Wahl des Wahlprüfungsgerichts, Schreiben vom 25.09.2023, Bl. 4.

<sup>26</sup> *Göbel*, in *Mann/Püttner*, 2007, *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 1, § 26 c, Rn. 65.

Entsendung auf der anderen Seite) besteht das OVG Bremen bei der Besetzung der Ausschüsse der Bremer Beiräte auf einer spiegelbildlichen Besetzung.<sup>27</sup> Da die Mitglieder des Wahlprüfungsgerichts nicht „entsandt“, sondern eben „gewählt“ werden, folgt aus dieser Differenzierung, dass das freie Mandat als Gegenprinzip des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes bei der Wahl zum Wahlprüfungsgericht zur Anwendung kommt. Die Wahl wäre sonst keine Wahl, sondern eine mathematischen Gesichtspunkten folgende Entsendung.

Auch für die Wahl des Wahlprüfungsgerichts gilt daher, dass sie im Spannungsverhältnis von Spiegelbildlichkeit und freier Wahl steht; ein Spannungsverhältnis, das das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die Wahl des Präsidiums des Deutschen Bundestages deutlich benannt hat: Während der Wortlaut des § 2 Abs. 1 S. GO-BT („Jede Fraktion des Deutschen Bundestages ist durch mindestens einen Vizepräsidenten oder eine Vizepräsidentin im Präsidium vertreten.“) eine strenge Spiegelbildlichkeit vermuten ließe und die Ausschussbildung gem. § 12 GO-BT auch so vorgesehen ist, stellt das Bundesverfassungsgericht klar, dass „[d]as Recht einer Fraktion aus § 2 Abs. 1 Satz 2 GO-BT, im Präsidium mit mindestens einem Vizepräsidenten vertreten zu sein, [...] unter dem Vorbehalt der Wahl durch die Abgeordneten“ steht<sup>28</sup>.

Das Spiegelbildlichkeitsprinzip muss für jedes zu wählende Gremium mit dem freien Mandat in einen schonenden Ausgleich gebracht werden. Im vorliegenden Fall handelt es sich gerade nicht um die Wahl in einen Arbeits- bzw. Fachausschuss, der die demokratische Willensbildung in der StVV vorbereitet, sondern um ein Gremium der Wahlprüfung. Die Maßstäbe der Spiegelbildlichkeit müssen an diesen Zweck des Gremiums angepasst werden, um dem Ausgleich mit dem freien Mandat als Gut von Verfassungsrang gerecht zu werden.<sup>29</sup> Bei Sonderausschüssen, die besondere Kontrollfunktionen haben und nicht der Parlamentsarbeit im engeren Sinne dienen, ist eine andere Auslegung des Spiegelbildlichkeitsprinzips erforderlich, um den Ausgleich mit entgegenstehenden Verfassungsprinzipien des freien Mandats und der demokratischen Organisation sowie der demokratischen Kontrolle der Wahl zu ermöglichen.

Bei dem zu wählenden Wahlprüfungsgericht handelt es sich nicht um einen Arbeits- oder Fachausschuss, sondern um das Gremium der demokratisch gewählten Kontrolle der Wahl. Die Rechtsprechung hat für solche Sondergremien besondere Maßstäbe an die Spiegelbildlichkeit entwickelt. Maßstab für die Umsetzung der Spiegelbildlichkeit bei Sondergremien ist dabei der Zweck des Gremiums, insbesondere die ihm übertragenen besonderen Aufgaben, ein damit verbundenes besonderes Vertrauen in das Gremium sowie die Einbeziehung unterschiedlicher Fraktionen zur Sicherstellung der überparteilichen Vielfalt.

Auf diese Unterscheidung nach Zweck des Gremiums verweist das Brandenburgische Verfassungsgericht mit Blick auf die Parlamentarische Kontrollkommission, die es „nicht als Ausschuss, sondern als ein parlamentarisches Kontrollorgan sui generis qualifiziert“<sup>30</sup>, sodass die Maßstäbe für die Wahl der Ausschüsse gerade nicht gelten. Die Parlamentarische Kontrollkommission im Brandenburgischen Landtag soll die möglichst effektive Kontrolle der Landesregierung durch den Landtag ermöglichen.<sup>31</sup> Das Gericht verneint den Anspruch einer Fraktion auf Entsendung in das Gremium mit dem Argument, ein „Grundmandat der Fraktionen stünde auch in einem deutlichen Spannungsverhältnis zum Zweck von Art. 11 Abs. 3 LV, nämlich

---

<sup>27</sup> OVG Bremen, Beschluss v. 03.06.2020 – 1 B 79/20, zit. nach NordÖR 2020, 425, 427.

<sup>28</sup> BVerfG, Beschluss v. 22.03.2022 – 2 BvE 9/20, BVerfGE 160, 411, 1. Leitsatz –, juris.

<sup>29</sup> Vgl. BbgVerfG, Urteil v. 19.02.2016 – VfGBbg 57/15, Rn. 37 –, juris.

<sup>30</sup> BbgVerfG, Urteil v. 19.02.2016 – VfGBbg 57/15, Rn. 32 –, juris.

<sup>31</sup> BbgVerfG, Urteil v. 19.02.2016 – VfGBbg 57/15, Rn. 30-31 –, juris.

einer möglichst wirksamen parlamentarischen Kontrolle der für die Tätigkeit des Verfassungsschutzes politisch verantwortlichen Regierung“.<sup>32</sup> Besondere Aufgaben des zu wählenden Gremiums können also eine Einschränkung der Spiegelbildlichkeit ermöglichen.

Das Bundesverfassungsgericht begründet den Vorbehalt der Wahl in das Präsidium des Deutschen Bundestages neben dem eindeutigen Wortlaut mit der Notwendigkeit, dass die Gewählten das Vertrauen der Mehrheit hinter sich vereinen.<sup>33</sup> Ein besonderes Vertrauensverhältnis könne also die Spiegelbildlichkeit einschränken.

### **(3) „Berücksichtigung“ der Kräfteverhältnisse**

Das Bremische Landesrecht ermöglicht die sachangemessene Übertragung dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Spiegelbildlichkeitsgrundsatz auf die kommunale Ebene. Im Hinblick auf die „Wahl“ der Mitglieder des Wahlprüfungsgerichts fordert § 47 Abs. 1 S. 3 i.V.m. § 37 Abs. 1 S. 3 BremWahlG die „Berücksichtigung“ der Kräfteverhältnisse als zwingende Regel, d.h. die „Berücksichtigung“ steht nicht im Ermessen der Beteiligten, sondern eine „Berücksichtigung“ muss zwingend erfolgen.

Der Begriff der Berücksichtigung ist aber wiederum im Lichte der verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Spiegelbildlichkeitsgrundsatz auszulegen. Er ist dabei zu unterscheiden von einer Befolgungspflicht, die ein striktes Abweichungsverbot statuieren würde. Das ergibt sich auch aus einer systematischen Gesamtschau mit anderen Kontexten.

So hat beispielsweise das Bundesverfassungsgericht die „Berücksichtigungspflicht“ im Hinblick auf Urteile des EGMR dergestalt konturiert, dass es diese Pflicht explizit von einer strikten Befolgungs- und Umsetzungspflicht abgrenzt. Vielmehr bedeute „Berücksichtigung“, dass eine erkennbare Auseinandersetzung mit rechtlichen Vorhaben zu erfolgen habe, wobei eine Abweichung nachvollziehbar begründet sein müsse.<sup>34</sup> Diese Begründungspflicht ist in Bezug auf eine den demokratischen Prinzipien genügende Wahl und das freie Mandat der StVV allerdings wiederum eingeschränkt werden. So argumentiert das BVerfG für Mitglieder des Deutschen Bundestages, dass eine Begründungspflicht bei einer Wahl „mit der durch das freie Mandat gewährleisteten Wahlfreiheit nicht vereinbar“ ist.<sup>35</sup> Vielmehr muss hier eine Auseinandersetzung sichtbar werden, ohne dass notwendigerweise individuelle oder gemeinschaftliche Begründungen erfolgen.

Dabei ist es die Funktion der auf die parlamentarischen Kräfteverhältnisse bezogenen Berücksichtigungspflicht, die Pluralität des Gremiums zu sichern<sup>36</sup> und zugleich zu gewährleisten, dass den verfassungsrelevanten Gesichtspunkten des freien Mandats, der Vertrauenswürdigkeit der zu Wählenden, der Funktionsfähigkeit der demokratischen Institutionen Rechnung getragen werden kann.

Im Hinblick auf die Pluralität des Gremiums hat der Bremische Staatsgerichtshof im Kontext der Wahl zum Staatsgerichtshof genau die Pluralitätssicherungsfunktion des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes hervor gehoben. Bezuglich der Wahl der Richter:innen an den Staatsgerichtshof gem. Art. 139 Abs. 3 S. 2 BremLV soll (in diesem Fall: nicht muss) zwar die Stärke der

---

<sup>32</sup> *BbgVerfG*, Urteil v. 19.02.2016 – VfGBbg 57/15, Rn. 37 –, juris.

<sup>33</sup> *BVerfG*, Beschluss v. 22.03.2022 – 2 BvE 9/20, BVerfGE 160, 411, Rn. 35 –, juris.

<sup>34</sup> *BVerfG*, Beschluss v. 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04, BVerfGE 111, 307, Rn. 49-50 –, juris.

<sup>35</sup> *BVerfG*, Beschluss v. 22.03.2022 – 2 BvE 9/20, BVerfGE 160, 411, Rn. 33 –, juris.

<sup>36</sup> *Rinken* in: Fischer-Lescano et al., 2016, Handkommentar zur Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 139, Rn. 23; BremStGHE 3,11 (14) zu der entsprechenden Vorgängervorschrift des Art. 139 Abs. 3 Satz 1 a.F.

Fraktionen berücksichtigt werden, das heiße aber nur, dass die Wahl nicht gänzlich „ohne Rücksicht auf die ‚Stärke der Parteien‘ vorgenommen“ werden dürfe.<sup>37</sup> Vorschläge der Opposition seien dabei wiederum nicht zwingend umzusetzen.<sup>38</sup> Zwar statuiert Art. 139 BremLV in Bezug auf die Berücksichtigungspflicht nur eine Sollensverpflichtung, die sich von der gebundenen Regelung in § 47 Absatz 1 Satz 3 i.V.m. § 37 Absatz 1 Satz 3 BremWahlG unterscheidet. Das betrifft aber nur die Befolgung der Berücksichtigungspflicht und nicht den Inhalt eben dieser Pflicht, der davon unbenommen bleibt und der auch in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs im Hinblick auf den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz durch die kollidierenden Anforderungen des Demokratieprinzips (freie Wahl, Funktionsfähigkeit demokratischer Institutionen) beschränkt wird.

Entsprechend dieses Maßstabs hat die StVV bei der Wahlprüfungsgerichtswahl die rechtliche Vorgabe zur Berücksichtigung des Kräfteverhältnisses beachtet. Die StVV hat ihre Entscheidung nicht willkürlich getroffen. Vielmehr war nach der Wahl im Juli das Wahlprüfungsgericht mit nur vier Mitgliedern nicht ordnungsgemäß besetzt. Weil die Kandidat:innen der BD nicht das Vertrauen der StVV hatten und nicht die erforderliche Unterstützung fanden, drohte eine Obstruktion des demokratischen Prozesses.<sup>39</sup> Daher war die StVV im Entscheidungzwang.

In dieser Situation hat die StVV eine Entscheidung getroffen, die den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz mit den kollidierenden Verfassungsgütern des freien Mandats, des Grundsatzes der besonderen Vertrauensrelevanz der Gremienmitglieder und der Funktionsfähigkeit demokratischer Institutionen in Einklang bringt und die im Ergebnis der Berücksichtigungspflicht aus § 47 Absatz 1 Satz 3 i.V.m. § 37 Absatz 1 Satz 3 BremWahlG vollumfänglich nachkommt.

Insbesondere beachtet die Entscheidung den Pluralitätsgrundsatz, der durch die Berücksichtigungspflicht gesichert wird. Das Wahlprüfungsgericht dient der Kontrolle der demokratischen Wahlen, der Wahlprüfung, und damit in besonderer Weise der Stabilität der demokratischen Regierungsweise und Selbstbestimmung sowie der Kontrolle der demokratischen Verfahren selbst. Es handelt sich also um ein Kontrollgremium mit besonderer Funktion im demokratischen Gefüge. Dies ist eine besonders verantwortungsvolle Aufgabe. Diese Kontrollfunktionen erfordern ein hohes Maß an Vertrauen durch das Gremium, hier der StVV. Entscheidender Aspekt der Spiegelbildlichkeit ist hierbei die grundsätzliche Beteiligung von Mitgliedern unterschiedlicher Fraktionen aus Regierung und Opposition, die durch die Wahl eines Mitglieds der Fraktion DIE LINKE gewahrt wurde. Die Verschiebung der Sitzverteilung erfolgte nicht zugunsten der Koalitionsmehrheit, sondern zugunsten einer anderen Oppositionsfraktion. Die Sicherstellung des freien Mandats ermöglicht hier die Wahl eines demokratischen Gremiums, das das Vertrauen der StVV hinter sich vereint.

Zudem zeigt das Prozedere, dass die StVV die Entscheidung nicht willkürlich getroffen, sondern sich im Sinne der Berücksichtigungspflicht mit den widerstreitenden Gesichtspunkten auseinandergesetzt hat. Die StVV-Sitzung am 13.09.23 wurde für ungefähr eine Stunde unterbrochen, damit sich die Fraktionsvorsitzenden über das Problem beraten. Es erfolgte sowohl in der Besprechung der Fraktionsvorsitzenden als auch in der Sitzung der StVV eine ausgiebige Ausinandersetzung über die Rechtslage, das Verhältnis von Spiegelbildlichkeitsprinzip und freiem Mandat und die Rechte der Fraktionen.

---

<sup>37</sup> Neumann in: Neumann et al, 1996, Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen: Kommentar, Art. 139, Rn. 10.

<sup>38</sup> Rinken in: Fischer-Lescano et al., 2016, Handkommentar zur Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 139, Rn. 23.

<sup>39</sup> Zur Obstruktion als Strategie der extremen Rechten siehe Hölscheidt, Obstruktion im Parlament, in: Der Staat 61 (2022), 129 ff.

In dessen Folge war der Beschluss vom 13.09.2023 rechtmäßig. Die Nachwahl des fünften Mitglieds Francesco Hellmut Secci (DIE LINKE) am 13.09.2023 war zulässig, denn die Wahl erfolgte unter sachangemessener Berücksichtigung der Stärke der Parteien in der StVV. Da die restlichen vier Mitglieder bereits am 04.07.2023 rechtmäßig gewählt wurden, ist durch diese Nachwahl das Wahlprüfungsgericht rechtmäßig besetzt.

### **3. Ergebnis**

Da die Wahlen zum Wahlprüfungsgericht vom 04.07.2023 und vom 13.09.2023 somit rechtmäßig erfolgt sind und die Kräfteverhältnisse in der StVV entsprechend der rechtlichen Vorgaben Berücksichtigung gefunden haben, ist der auf diese Beschlüsse bezogene Widerspruch des Oberbürgermeisters nicht nur formell, sondern auch materiell rechtswidrig.