Demokratie ist, was die Chefin will? Einblicke in die innerparteiliche Willensbildung der sächsischen AfD

Anna von Notz

19.10.2016 doi: 10.17176/20161019-151056

Der sächsische Landesverband der Alternative für Deutschland (AfD) hat im Vorfeld der Landtagswahl 2014 gravierend gegen das verfassungsrechtliche Gebot innerparteilicher Demokratie verstoßen. Muss deswegen die ganze Landtagswahl wiederholt werden? Das wäre wohl unverhältnismäßig. Auf jeden Fall aber müssen sich die AfD und ihre Landesvorsitzende Frauke Petry unangenehme Fragen nach ihrem Demokratieverständnis stellen lassen.

Was ist geschehen?

Am 31. August 2014 wurde im Freistaat Sachsen ein neuer Landtag gewählt. Dabei konnte die AfD 9, 7 % der Zweitstimmen erringen und zog mit 14 Mandaten in den sächsischen Landtag ein. Insgesamt gehören dem Landtag 126 Abgeordnete an. All diesen droht nun Ungemach, denn der Wahlprüfungsausschuss des Landtages hat über eine Wahlprüfungsbeschwerde zu entscheiden, an deren Ende die Auflösung des Parlaments und Neuwahlen stehen könnten. Zwar liegt der Einspruch mittlerweile schon seit zwei Jahren beim Prüfungsausschuss, Brisanz hat der Vorgang aber erneut dadurch erfahren, dass gegen die Vorsitzenden der sächsischen AfD, Frauke Petry, zugleich Sprecherin ihrer Partei im Bund, wegen ihrer Aussage vor dem Wahlprüfungsausschuss wegen Meineid und uneidlicher Falschaussage ermittelt wird.

Anlass der Wahlprüfung ist ein Einspruch gem. § 2 Sächsisches Wahlprüfungsgesetz (SächsWprG), eingelegt von Arvid Samtleben, AfD-Mitglied und durch einen Landesparteitag ursprünglich auf Platz 14 der Landesliste der AfD für die Landtagswahl 2014 gewählt. Dem Landtag gehörte er allerdings nie an, da der Parteivorstand unter Frauke Petry ihn zuvor von der Landesliste streichen ließ.

Der Wahlprüfungsausschuss des sächsischen Landtages steht nun gem. Art. 45 Abs. 1 S. 1 Sächsische Verfassung i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 SächsWprG vor der Aufgabe, die Gültigkeit der Landtagswahlen zu prüfen. Im Zentrum stehen dabei die Vorschriften des Landeswahlgesetzes, wonach Bewerber einer Partei in einem Landeswahlvorschlag nur sein kann, wer hierzu in einer Mitgliederversammlung oder einer Vertreterversammlung gewählt worden ist (§ 27 Abs. 5 i.V.m. § 21 Abs. 1 S. 1 SächsWahlG). Dass Arvid Samtleben durch eine ebensolche Vertreterversammlung der AfD auf Platz 14 der Landesliste gewählt wurde, steht außer Zweifel. Aber durfte er auch wieder von der Liste gestrichen werden?

Verstoß gegen das Sächsische Wahlgesetz

Der AfD-Vorstand sowie der Landeswahlleiter bejahen dies und verweisen auf „weitgehende Rechte“ der Vertrauenspersonen im sächsischen Wahlrecht. Die Figur der Vertrauensperson ist indes keine sächsische Eigenheit, das Bundeswahlgesetz kennt sie ebenso wie das Wahlrecht aller Bundesländer (in Bremen und Hamburg ist sie mit besonders weitreichenden Kompetenzen ausgestattet). Sie dient als Kontaktperson zwischen Wahlbehörden und Wahlvorschlagsträgern und hat mit Einreichung des Wahlvorschlags beim zuständigen Kreiswahlleiter umfassende Vertretungsmacht für eben diesen. Ein Missbrauch dieser Vertretungsmacht, etwa die Abgabe von Erklärungen, die von Parteibeschlüssen oder Instruktionen des Wahlvorschlagsträgers abweichen, liegt grundsätzlich im Risikobereich der Partei (s. zur Vertrauensperson *Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, § 22).

Eine Grenze findet diese Vertretungsmacht aber in §§ 23, 24 BWahlG (wortgleich §§ 23, 24 SächsWahlG), die dem Schutz des Wahlvorschlagsträgers dienen.

Demnach kann ein bereits eingereichter Wahlvorschlag bis zum Ende der Einreichungsfrist jederzeit durch gemeinsame schriftliche Erklärung der Vertrauensperson und der stellvertretenden Vertrauensperson zurückgenommen werden (§ 23 Abs. 1 S. 1 BWahlG). Damit ist aber lediglich die Zurücknahme des Wahlvorschlags als Ganzes erfasst, nicht hingegen eine „Teilrücknahme", auf die sich die AfD im Wahlprüfungsverfahren zu berufen scheint.

Eine solche ist vielmehr als Änderung des Wahlvorschlags i.S.v. § 24 BWahlG zu verstehen. Explizit ist dort nur die Änderung des Wahlvorschlages nach Ablauf der Einreichungsfrist geregelt. In diesem Fall kann der Wahlvorschlag durch gemeinsame schriftliche Erklärung der Vertrauenspersonen nur ausnahmsweise dann geändert werden, wenn der Bewerber stirbt oder die Wählbarkeit verliert. Eine neues Kandidatenaufstellungsverfahren ist dann nicht durchzuführen. Daraus folgt aber im Umkehrschluss, dass bis zum Ablauf der Einreichungsfrist der Wahlvorschlag zwar jederzeit und aus jedem Grund geändert werden kann, aber stets ein neues Aufstellungsverfahren voraussetzt (VerfGH Berlin, Urteil v. 6.12.2002, NVwZ-RR 2003, 397).

Verstoß gegen das Gebot innerparteilicher Demokratie

Dieser Befund des einfachen Rechts folgt unmittelbar und zwingend aus dem verfassungsrechtlichen Gebot innerparteilicher Demokratie gem. Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG. Hintergrund für die Verpflichtung der Parteien auf eine innere Ordnung, die demokratischen Grundsätzen entspricht, ist ihre besondere Funktion in der Demokratie des Grundgesetzes, namentlich ihre Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes nach Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG. Denn die Parteien können nur dann einen freien politischen Willensbildungsprozess des Volkes gestalten, wenn sie selbst in ihrem Innern einen ebensolchen Prozess ermöglichen.

Dies setzt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts voraus, dass sich die Willensbildung in den Parteien „von unten nach oben" vollzieht, die maßgebliche Bestimmungsmacht mithin bei den Parteimitgliedern liegt (BVerfG, Urteil v. 23.10.1952, BVerfGE 2, 1, 40). Bei der Aufstellung von Wahlbewerbern für Wahlen zu den Volksvertretungen kommt dem Gebot innerparteilicher Demokratie dabei ganz besondere Bedeutung zu, da die innerparteiliche Willensbildung hier in unmittelbarem Zusammenhang steht mit der Ausübung von Staatsgewalt. „Die Auswahl der Kandidaten darf (daher) weder rechtlich noch faktisch (den) Führungsgremien der Parteien zur alleinigen Entscheidung überlassen werden" (BVerfG, Beschluss v. 15.02.1978, BVerfGE 47, 253, 258; HbVerfG, Urteil v. 4.5.1993, BeckRS 9998, 91498). So läge es aber, würde man es dem Parteivorstand über die Vertrauenspersonen gestatten, nachträglich Änderungen des Wahlvorschlags vorzunehmen, der von den Mitgliedern aufgestellt wurde.

Die nachträgliche Streichung Arvid Samtlebens vom Listenvorschlag der AfD verstößt somit gegen § 25 Abs. 7 i.V.m. § 21 Abs. 1 S. 1 SächsWahlG sowie gegen Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG.

Aus welchem Grund sie erfolgte, ist dabei, anders als von Mitgliedern des Wahlprüfungsausschusses angenommen, irrelevant. Im Raum steht der Vorwurf, die gewählten Listenkandidaten hätten sich verpflichten müssen, der Partei ein Darlehen zwischen 1000 und 3000 € zu gewähren. Arvid Samtleben weigerte sich und vermutet darin den Grund für seine Entfernung von der Liste.

Zwar sind die Einzelheiten unklar, sollte es aber tatsächlich solche Kreditverträge gegeben haben und wäre Druck auf die Kandidaten ausgeübt worden, einen solchen zu unterschreiben, könnte darin ein eigenständiger Wahlverstoß liegen. In diesem Fall nämlich wäre die Freiheit der innerparteilichen Kandidatur verletzt, die als passive Wahlfreiheit über Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG i.V.m. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG geschützt ist. Dies gilt unabhängig davon, ob es stimmt, dass sich das Darlehen im Falle der Wahl des Darlehensgebers automatisch in eine Spende umwandeln sollte, also nicht mehr hätte zurückgefordert werden können (Ob dieser Vorwurf zutrifft, ist indes für die Frage des Meineids von Frauke Petry relevant, dazu sogleich).

Sind Neuwahlen erforderlich?

Nach dem Gesagten liegt ein schwerer Wahlverstoß vor, der sich auch zweifellos auf die Zusammensetzung

des Landtages ausgewirkt hat. Denn wäre Arvid Samtleben nicht von der Liste entfernt worden, so wäre er als Bewerber auf Platz 14 der AfD-Landesliste in den sächsischen Landtag eingezogen. Dessen personelle Zusammensetzung wäre also eine andere.

Führt dies nun dazu, dass die Landtagswahlen für ungültig zu erklären sind, der sächsische Landtag mithin aufzulösen ist und Neuwahlen durchzuführen sind? Um dies zu entscheiden, bedarf es einer Abwägung zwischen „zwei verfassungsrechtlich gleichermaßen bedeutsamen Elementen der demokratischen Grundordnung: nämlich zwischen der richtigen, ohne gewichtige Verstöße gegen die innerparteiliche demokratische Ordnung zustande gekommene Zusammensetzung (des Landesparlaments) einerseits und andererseits dem ebenfalls hoch einzuschätzenden Gebot, Wahlbestand und kontinuierliche Arbeitsfähigkeit der Parlamente zu sichern“.

Zweifelsohne wiegt der vorliegende Wahlverstoß schwer, denn die Absetzung eines Kandidaten durch den Parteivorstand unter Umgehung des Parteitages als zuständiger Wahlvorschlagträger kommt der Aufstellung von Wahlbewerbern auf Befehl eines Parteiführers sehr nahe (dies bezeichneten die Richter Dau und Toboll in ihrem abweichenden Votum zum Urteil des HbgVerfG als „denkbar schwersten Fall“ eines Demokratieverstoßes).

Ein solches Vorgehen „von oben nach unten“ aber widerspricht dem verfassungsrechtlichen Gebot innerparteilicher Demokratie fundamental und droht somit, nicht nur die Legitimation der auf dieser Weise gefundenen Kandidaten infrage zu stellen, sondern zugleich die Legitimation des Parlaments insgesamt.

Als milderes Mittel gegenüber der Auflösung des Parlaments kommt auch nicht etwa der Austausch lediglich eines Abgeordneten in Betracht, nämlich desjenigen, der an Arvid Samtlebens statt auf Listenplatz 14 der AfD in den sächsischen Landtag eingezogen ist. Denn eine solche Möglichkeit ist weder durch die Verfassung noch durch die Wahlgesetze vorgesehen.

Allerdings würde umgekehrt auch die Auflösung des Parlaments erheblich in den ursprünglichen Wählerwillen sowie die Rechte der gewählten Abgeordneten eingreifen. Zumal der sächsische Landtag aus Neuwahlen deutlich verändert hervorgehen dürfte. Profiteur einer solchen Neuwahl wäre ausgerechnet die AfD, der in aktuellen Umfragen über 20 % der Stimmen vorhergesagt werden. Dies dürfte auch der eigentliche Grund sein, warum sich der Wahlprüfungsausschuss so viel Zeit lässt. Hier zeigt sich, wie Josef Isensee zu Recht festgestellt hat, ein „Geburtsfehler des Wahlprüfungsverfahrens(:) Die Abgeordneten urteilen als Richter in eigener Sache“. Dass ausgerechnet die Partei, deren Wahlverstoß die Neuwahlen nötig gemacht hat, aus diesen gestärkt hervorgehen könnte, mag ungerecht erscheinen, darf bei der Wahlprüfung aber keine Rolle spielen, denn dabei handelt es sich allein um ein objektives Prüfungsverfahren, bei dem es auf Kategorien wie Verschulden nicht ankommt.

Indes ist zu beachten, dass vorliegend nur ein einziges Mandat betroffen ist, an der demokratischen Legitimation der übrigen 125 Abgeordneten des sächsischen Landtages hingegen keinerlei Zweifel bestehen. Vor diesem Hintergrund aber erscheint der Wahlfehler trotz seiner Schwere nicht von solchem die Gewicht, dass „ein Fortbestand der in dieser Weise gewählten Volksvertretung unerträglich“ wäre (BVerfG, Urteil v. 8.2.2001, BVerfGE 103, 111, 134). Vielmehr ist es umgekehrt: Die Auflösung des sächsischen Landtages erschiene, da der Wahlfehler lediglich 1 von 126 Abgeordneten betrifft, unverhältnismäßig und wäre vor diesem Hintergrund u.U. geeignet, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Demokratie und den Wahlvorgang eher zu schwächen als zu stärken. Der Bestandsschutz des gewählten Landtages hat hier daher Vorrang vor dessen fehlerfreier Zusammensetzung.

Ermittlungen gegen Frauke Petry wegen Meineid und uneidlicher Falschaussage

Für Frauke Petry könnte es trotzdem unangenehm werden. Nicht nur, dass der Wahlprüfungsausschuss öffentlichkeitswirksam feststellen dürfte, dass ihr Vorgehen rechtswidrig war. Gegen sie wird auch wegen Meineid und uneidlicher Falschaussage ermittelt. Denn sie hat vor dem Wahlprüfungsausschuss ausgesagt, dass sie sich vor der Wahl nicht dafür interessiert

habe, ob die Kandidaten der Partei tatsächlich Darlehen gewährt hätten, weshalb die Weigerung Samtlebens gar kein Grund für dessen Streichung gewesen sein könne. Dem hat der Finanzbeauftragte der sächsischen AfD indes ebenso widersprochen wie deren Generalsekretär. Zudem hat Petry ausgesagt, dass die Rückforderung des Geldes jederzeit, mithin auch nach Wahl des Kandidaten in den Landtag, möglich war. Der Kreditvertrag spricht nach Presseberichten eine andere Sprache.

Der Wahlprüfungsausschuss ist nach § 8 Abs. 2 SächsWprG berechtigt, Zeugen zu vereidigen (dass die Generalstaatsanwaltschaft Dresden dies erst gegen die abweichende Ansicht der Dresdner Staatsanwaltschaft durchsetzen musste, ist eine weitere Kuriosität dieses Falls) und hat dies im Fall von Frauke Petry getan. Sollte sie wegen Meineid gem. § 154 StGB zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt werden, würde sie für die Dauer von fünf Jahren ihre Wählbarkeit verlieren (§ 45 Abs. 1 StGB) und müsste auch ihr Landtagsmandat zurückgeben (§ 45 Abs. 1 Nr. 3 SächsWahlG).

Es ist zu hoffen, dass sowohl der Wahlprüfungsausschuss als auch die Staatsanwaltschaft ihre Prüfungen nunmehr beschleunigen und schnell für Rechtssicherheit sorgen.

AUTOR*IN

Anna von Notz

Dr. Anna von Notz ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Bundesverfassungsgericht und Associate Editor des Verfassungsblogs.

EMPFOHLENE ZITATION

von Notz, Anna: Demokratie ist, was die Chefin will? Einblicke in die innerparteiliche Willensbildung der sächsischen AfD, Verfassungsblog, 19.10.2016, doi: 10.17176/20161019-151056.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20161019-151056.