

# ZLVR

## Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht

Herausgegeben von:  
Hannes Berger  
Lukas C. Gundling

Schriftleitung:  
Sebastian R. Bunse

Forschungsstelle Öffentliches  
Recht der Länder

### Inhalt dieses Heftes

#### Redaktionsteil

In eigener Sache: Veränderungen im achten Jahrgang der Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht

Seite 1

**Hermann-Josef Blanke (1957–2023) –  
Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer**  
*Gundling*

Seite 2

**Organkompetenz für die Errichtung und  
Aufgabenzuweisung des Gemeindevollzugs-  
dienstes in Baden-Württemberg**  
*Gmeiner*

Seite 4

#### Rezensionsteil

*Kersten, Das ökologische Grundgesetz, 2022 (Berger)*

Seite 8

#### Rechtsprechungsteil

VerfGH Bln - VerfGH 154/21- Wahl zum Abgeordnetenhaus

BVerfG - 1 BvR 1345/21 – Polizeigesetz Mecklenburg-Vorpommern

VG Berlin - K 517/20 – gefährliche Hunde

VGH Mannheim - 9 S 3751/21 – Erfüllung der Lehrverpflichtung

Seite 12

1/2023

## In eigener Sache: Veränderungen im achten Jahrgang der Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht

Im Jahr 2016 wurde die Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht aus einer Initiative von Nachwuchswissenschaftlern der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt gegründet. Das erste Heft, das noch im Spätherbst 2016 erschien, machte mit Aufsätzen zum Hochschulrecht und zum Kulturrecht auf. Dies sind zwei öffentlich-rechtliche Materien, die in der weiteren Entwicklung der Zeitschrift, wie auch in parallel dazu laufenden Forschungsprojekten der Erfurter Gesellschaft für deutsches Landesrecht, in besonderer Regelmäßigkeit wieder aufgegriffen wurden. Trotzdem verstand sich die Zeitschrift – gemäß ihrem Untertitel – von Anfang an als eine allgemeine Zeitschrift für das ganze Landesrecht aller sechzehn deutschen Länder.

### Zeitschrift im Wandel

Nun geht die ZLVR in ihren achten Jahrgang und selbstverständlich geht eine so lange Zeitspanne nicht spurlos an Heft und Herausgebern vorbei. Wir haben uns im Jahr 2022 viel Zeit genommen, um über die Ausrichtung der Zeitschrift und die Forschungsprojekte der Herausgebergesellschaft neu nachzudenken. Diese Zeit des Rekapitulierens haben uns zu einigen spannenden neuen Ansätzen geführt.

An erster und wichtigster Stelle gilt es einen Neuzugang bekanntzugeben. Als fachkundige Unterstützung für die Redaktion haben wir Sebastian R. Bunse, Doktorand an der Staatswissenschaftlichen Fakultät Erfurt gewinnen können. Er wird fortan in der Funktion des Schriftleiters die redaktionelle Verantwortlichkeit für die Ausgaben der ZLVR übernehmen.

Weiterhin hat die Redaktion den Schritt gewagt, das langjährige Layout des Heftes zu überarbeiten und in gemäßigttem Rahmen neue optische Akzente zu setzen.

Inhaltlich wird die Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht auch weiterhin ihren gewohnten Aufbau aus Fachaufsätzen, Kurzbeiträgen, Rezensionen zu einschlägiger öffentlich-rechtlicher Literatur und aktuellen Gerichtsentscheidungen beibehalten, wobei

den Rezensionen zu landesrechtlicher Literatur eine gesteigerte Aufmerksamkeit zukommen soll, um das wissenschaftliche Gespräch über landesrechtliche Themen zu fördern. Darüber hinaus informiert die Redaktion in unregelmäßigen Abständen in einem eigenen Teil über Entwicklungen und Beobachtungen im Bereich des Landesrechts sowie über Nachrichten in eigener Sache.

### Forschungsstelle Öffentliches Recht der Länder

Schließlich hat sich auch in der Herausgebergesellschaft einiges getan. Um aus einem zu engen Fokus auf die Erfurter Ursprünge der Zeitschrift herauszutreten und das Zeitschriften- und Forschungsprojekt bundesweit auszurichten, wurde die *Erfurter Gesellschaft für deutsches Landesrecht* in *Forschungsstelle Öffentliches Recht der Länder* umbenannt. Sie verschreibt sich weiterhin der Erforschung des öffentlichen Rechts der Länder in einer detaillierten wie auch vergleichenden Perspektive. Daneben bleibt ein zentraler Punkt das deutsche Landesrecht und seine Bedeutung dem wissenschaftlichen Publikum wie auch der interessierten Allgemeinheit zu vermitteln.

Wies die Arbeit der Gesellschaft und Zeitschrift in den vergangenen Jahren neben einem thematischen auch einen gewissen Schwerpunkt im Bereich einzelner deutscher Länder auf, so betont die Gesellschaft mit ihrer Umbenennung, dass sie für Beiträge aus allen und zu allen deutschen Ländern offen ist.

Wir sind überzeugt, dass die Veränderungen die Zeitschrift in eine neue Phase mit spannenden weiteren Forschungs- und Diskussionsbeiträgen treten lassen.

Dr. Hannes Berger, Leipzig  
Lukas C. Gundling, Schwäbisch Gmünd  
Sebastian R. Bunse, Erfurt/Bremen

## Hermann-Josef Blanke (1957–2023) – Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer

*Anfang des Jahres starb plötzlich und unerwartet der Erfurter Staatsrechtslehrer Hermann-Josef Blanke. Es ist nach Manfred Baldus (ZLVR 2022, S. 1 ff.) und Alexander Thumfart (ZLVR 2022, S. 137 ff.) der dritte große Verlust, den die Staatswissenschaftliche Fakultät der Universität Erfurt innerhalb etwa eines Jahres erfährt. Auch Blanke gehörte zu den akademischen Lehrern eines Teils der Mitglieder der Forschungsstelle, weshalb er an dieser Stelle eine kurze Würdigung finden soll.*

Hermann-Josef Blanke wurde am 26. August 1957 im westfälischen Hamm geboren. Er immatrikulierte sich 1976 an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Dort widmete er sich bis 1983 dem Studium der Rechtswissenschaften und Romanistik. Auslandsaufenthalte führten ihn nach Madrid und Florenz. Die juristischen Staatsexamina folgten 1981 und 1986, anschließend widmete er sich seiner Dissertation. 1990 wurde er an der Universität in Osnabrück mit der 1991 bei Duncker & Humblot in Berlin erschienenen Arbeit *Föderalismus und Integrationsgewalt. Die Bundesrepublik Deutschland, Spanien, Italien und Belgien als dezentralisierte Staaten in der EG* zum Dr. jur. promoviert.

Blanke war in den Jahren 1990 und 1991 als Europareferent Regierungsassessor beim Niedersächsischen Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten. Anschließend wandte er sich der wissenschaftlichen Laufbahn zu. Er wurde 1991 wissenschaftlicher Oberassistent unter Klaus Stern an der Universität zu Köln. Von ihm übernahm er später das Lehrbuch *Verwaltungsprozessrecht in der Klausur*, das in der JuS-Schriftenreihe des Münchner Beck-Verlages 2008 in der 9. Auflage zuletzt erschien und für das er noch eine Neuauflage vorgesehen hatte.

Bereits in seiner Dissertation zeigte er sein Interesse für das Recht des europäischen Auslands. In seiner Kölner Zeit unterstrich er das Interesse an der europäischen Integration durch eine weitere Monografie. So erschien beim Kölner Verlag Heymann 1994 die Schrift *Europa auf dem Weg zu einer Bildungs- und Kulturgemeinschaft*. Blanke habilitierte sich schließlich 1997 in Köln mit der Schrift *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, die 2000 in Tübingen bei Mohr Siebeck veröf-

fentlich wurde. Er erhielt die *venia legendi* für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht und Völkerrecht zugesprochen.

Blanke lehrte ab 1997 als Privatdozent an den juristischen Fakultäten der Universitäten von Trier, Düsseldorf, Köln und Bonn, bevor er 2000 einen Ruf als Universitätsprofessor an die zu dieser Zeit neugegründete Staatswissenschaftliche Fakultät der Universität Erfurt auf den Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europäische Integration annahm. Dort lehrte er bis zu seinem Tod leidenschaftlich das Staats- und Verwaltungsrecht, das Völkerrecht sowie das Europarecht. Gastprofessuren führten ihn außerdem nach Argentinien, Brasilien und Italien. Von den von ihm übernommenen Selbstverwaltungsaufgaben ist sein langjähriger Vorsitz im Bachelorprüfungsausschuss der Fakultät zu erwähnen.

Die Breite, die er in der Lehre abzudecken vermochte, spiegelt sich auch in seiner Forschung wider. Er publiziert auf den Gebieten des deutschen und ausländischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts sowie im Völkerrecht und im Europarecht, als auch zum Thüringer Landesrecht. Seine Leistungen auf dem Gebiet der Forschung werden im Rahmen einer der folgenden Ausgaben an anderer Stelle ausführlich gewürdigt. Internationale Sichtbarkeit generierte er nicht zuletzt als Mitherausgeber eines paneuropäischen Großkommentars in englischer Sprache zu dem Vertrag über die Europäische Union (TEU (EUV), Springer, Heidelberg 2013) und über die Arbeitsweise der Europäischen Union (TFEU (AEUV), Springer, Heidelberg 2021).

Blanke war darüber hinaus seit 2002 Schriftleiter der Schriftenreihe *Teoria del diritto e dello Stato* (Aracne, Rom) und seit 2011 Redaktionsmitglied des *International Journal of Public Law and Policy – IJPLAP* (Inderscience Publishers, UK/Schweiz); er war 2001 Mitgründer des Staatswissenschaftlichen Forums e.V., 2004 Mitbegründer der Summer School European Public Law im Deutsch-Italienischen Zentrum der Villa Vigoni in Lovenjo di Menaggio in Italien und 2005 Gründer und, neben Werner Jann und Holger Mühlenkamp, Mitherausgeber der Schriftenreihe *Neue Staatswissenschaften* bei Mohr Siebeck in Tübingen.

Während Arbeitsschwerpunkte im europäischen Recht sowie im deutschen Verfassungsrecht zu finden sind, trat Blanke auch im Bereich des Landesrechts und dabei insbesondere im Bereich des Thüringer Landesrechts in Er-

scheinung – dies zuletzt prominent durch das Gutachten zum 2018 reformierten Thüringer Hochschulgesetz (in gekürzter Form erschienen als *Zur verfassungsrechtlichen Bewertung des Thüringer Hochschulgesetzes*, in *WissR* 53 (2020), S. 288–344; zusammen mit Robert Böttner, Sebastian Raphael Bunse und Isabelle Oberthür). Dieses bildete die Grundlage einer 2019 beim Bundesverfassungsgericht eingereichten Gesetzesverfassungsbeschwerde von über dreißig Thüringer Hochschullehrern, bei der Blanke bis zu seinem Tod die Funktion des Prozessbevollmächtigten übernahm. Ein weiteres Gutachten verfasste Blanke 2007 für den Deutschen Industrie- und Handelskammertag zum Thema *Die Übertragung der Aufgaben zur Errichtung eines „Einheitlichen Ansprechpartners“ nach der EG-Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG auf die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern*.

Blankes Wirken fand über die Zeit in verschiedener Weise Anerkennung, so war er seit 2006 korrespondierendes Mitglied der Argentinischen Vereinigung für Rechtsvergleichung in Buenos Aires, erhielt 2018 vom spanischen Justizminister das Ehrenkreuz des Ordens San Raimundo

de Penafort und schließlich 2021 die Förderung von der Europäischen Kommission mit einem Jean-Monnet-Lehrstuhl zugesprochen.

Hermann-Josef Blanke starb am 9. Januar 2023 in seiner Bonner Heimat. Er wurde aus seinem Schaffen plötzlich herausgerissen. Noch kurz vor seinem Tod hat er weitere Projekte und Vorhaben mit seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie mit seinen Kolleginnen und Kollegen besprochen. Er wird als ein sehr engagierter und breitaufgestellter Rechtslehrer und Wissenschaftler in Erinnerung bleiben, der durch alle Ebenen der Rechtsordnung zu führen wusste, der für die Sache brannte, der für seine Positionen kämpfte und der Studierende, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Kolleginnen und Kollegen immer wieder animierte noch mehr zu leisten. Nicht zuletzt wird auch sein Humor in Erinnerung bleiben.

LUKAS C. GUNDLING, Schwäbisch Gmünd

## Organkompetenz für die Errichtung und Aufgabenzuweisung des Gemeindevollzugsdienstes in Baden-Württemberg

von Robert Gmeiner, Ellwangen (Jagst)/Bielefeld\*

Nach § 125 Abs. 1 PolG BW (§ 80 Abs. 1 PolG BW a.F.) können sich baden-württembergische Gemeinden als Ortspolizeibehörden zur Wahrnehmung bestimmter polizeilicher Aufgaben eines eigenen Gemeindevollzugsdienstes bedienen. Dies setzt zunächst deren Errichtung sowie die Zuweisung bestimmter Aufgaben voraus. Die innergemeindliche Organkompetenzen hierfür sind im Gesetz nicht ausdrücklich geregelt und dementsprechend in der Literatur umstritten.

### I. Meinungsstand

Ein Beschluss des AG Konstanz<sup>1</sup> hat das Interesse der Literatur an der zuvor bereits umstrittenen Frage nach der Organkompetenz für die Errichtung und Aufgabenzuweisung des Gemeindevollzugsdienstes erneut belebt.<sup>2</sup> Die herrschende Meinung geht davon aus, dass beide Kompetenzen dem Gemeinderat zustehen. Dies wird damit begründet, dass es sich zunächst um eine freiwillige Aufgabe der Gemeinde von grundsätzlicher Bedeutung handele. Zudem wirke sich die Errichtung und Aufgabenzuweisung des Gemeindevollzugsdienstes haushaltsrechtlich auf die Gemeinde aus.<sup>3</sup>

\* Robert Gmeiner ist wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht (Prof. Dr. Hellermann) an der Universität Bielefeld und Rechtsreferendar am LG Ellwangen (Jagst), und ist derzeit beim Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg tätig.

<sup>1</sup> AG Konstanz, Beschl. v. 27.11.2021 – 10 Cs 23 Js 15278/21, Rn. 8 (juris).

<sup>2</sup> Andreas Nachbaur, VBIBW 2022, 485, 488; ders., in: BeckOK Polizeigesetz Baden-Württemberg, Stand: 26. Ed. 2022, § 125 Rn. 15; Herbert O. Zinell, Publicus vom 12.08.2022 (<https://publicus.boorberg.de/kommunalrechtliche-anmerkungen-zum-beschluss-des-ag-konstanz/>); Sabine D. Hohnberg, Publicus vom 16.11.2022 (<https://publicus.boorberg.de/gemeindlicher-vollzugsdienst-und-uebertragung-polizeilicher-vollzugsaufgaben/>); zuvor bereits: Kathi Gassner, VBIBW 2013, 281, 288; Simon Pschorr, VBIBW 2019, 402, 403; offengelassen: VGH Mannheim, VBIBW 2021, 501.

<sup>3</sup> AG Konstanz, Beschl. v. 27.11.2021 – 10 Cs 23 Js 15278/21, Rn. 8 (juris); Nachbaur, VBIBW 2022, 485, 488; ders. 2022, BeckOK PolG BW, § 125 Rn. 15; Pschorr, VBIBW 2019, 402, 403; Zinell, Publicus vom 12.08.2022.

Eine Mindermeinung geht dagegen davon aus, dass die Organkompetenz für die Errichtung des Gemeindevollzugsdienstes gem. § 44 Abs. 3 GemO BW beim Bürgermeister liege. § 125 Abs. 1 PolG BW richte sich an die Ortspolizeibehörden und ermächtige daher gem. § 107 Abs. 4 Satz 2 PolG BW i.V.m. § 44 Abs. 3 GemO BW den Bürgermeister.<sup>4</sup>

Mit der Errichtung des gemeindlichen Vollzugsdienstes sind noch keine Zuständigkeiten begründet. In einem weiteren Rechtsakt sind ihr gem. § 31 Abs. 1 DVO PolG BW die wahrzunehmenden Aufgaben dem Gemeindevollzugsdienst zu übertragen. Dies wirft die Frage auf, ob hierbei unterschiedliche Organkompetenzen in Betracht kommen. In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass eine Differenzierung zwischen der Errichtung und der Aufgabenzuweisung des Gemeindevollzugsdienstes nicht angezeigt sei. Die Aufgabenzuweisung sei eine Konkretisierung der Errichtung.<sup>5</sup>

### II. Stellungnahme

§ 125 Abs. 1 PolG BW bestimmt, dass sich die Ortspolizeibehörden zur Wahrnehmung bestimmter polizeilicher Aufgaben gemeindlicher Vollzugsbediensteter bedienen kann. Dabei bestimmt § 107 Abs. 4 Satz 1 PolG BW, dass die Ortspolizeibehörden die Gemeinden sind. Welches Gemeindeorgan (§ 23 GemO BW) zuständig ist, ergibt sich aus dem Polizeigesetz selbst nicht unmittelbar.

#### 1. Trennung zwischen Errichtung und Aufgabenübertragung

Die Literatur lehnt eine differenzierte Betrachtung zwischen der Errichtung des Gemeindevollzugsdienstes und der Aufgabenübertragung zu Recht ab. Aus der Errichtung ergibt sich, ob die Ortspolizeibehörde sich überhaupt des Gemeindevollzugsdienstes bedienen kann; aus der Aufgabenzuweisung ergibt sich, ob sich die Ortspolizeibehörde für bestimmte Angelegenheiten des Gemeindevollzugsdienstes bedienen kann. Eine differenzierende Betrachtung erscheint daher nicht angezeigt.

#### 2. Abschließende Regelung des Polizeigesetzes

Ausgangspunkt für die Kompetenzabgrenzung zwischen dem Gemeinderat und dem Bürgermeister ist § 24 Abs. 1 Satz 2 GemO BW. Danach ist der Gemeinderat zuständig, soweit nicht der Bürgermeister zuständig ist. Der Bürger-

<sup>4</sup> Gassner, VBIBW 2013, 281, 288; Hohnberg, Publicus vom 16.11.2022; wohl auch Karl-Heinz Ruder/Rene Pörtl, Polizeirecht Baden-Württemberg, 9. Aufl., Baden-Baden 2021, § 3 Rn. 60: Wahrnehmung der Aufgaben des Gemeindevollzugsdienstes als Anweisung des Bürgermeisters gem. § 53 GemO BW.

<sup>5</sup> Nachbaur, VBIBW 2022, 485, 488; ders. 2022, BeckOK PolG BW, § 125 Rn. 17; Pschorr, VBIBW 2019, 402, 404.

meister erledigt vorbehaltlich abweichender gesetzlicher Regelung nach § 44 Abs. 3 Satz 1 GemO BW Weisungsaufgaben in eigener Zuständigkeit. Ausgenommen sind nach dieser Vorschrift auch der Erlass von Satzungen und Rechtsverordnungen. Im Verhältnis von Bürgermeister und Gemeinderat gilt ebenfalls der Grundsatz, dass spezialgesetzliche Regelungen den §§ 24, 44 GemO BW vorgehen. So ist abweichend von § 44 Abs. 3 Satz 1 GemO BW für den Erlass von Polizeiverordnungen durchaus der Bürgermeister zuständig. Eine vom Gemeinderat erlassene Polizeiverordnung ist mangels Organkompetenz unwirksam.<sup>6</sup> Auf die allgemeine kommunalrechtliche Kompetenzabgrenzung aus §§ 24, 44 GemO BW kann daher nur zurückgegriffen werden, wenn sich aus dem Polizeigesetz nichts Besonderes ergibt.

Nach dem Gesetzeswortlaut entscheidet die Ortspolizeibehörde darüber, ob sie sich des Gemeindevollzugsdienstes bedient.<sup>7</sup> Das Entscheidungsmonopol, ob sie sich des Gemeindevollzugsdienstes bedient, liegt demnach allein bei der Ortspolizeibehörde, wobei nach § 107 Abs. 4 Satz 2 PolG BW, § 44 Abs. 3 Satz 1 GemO BW der Bürgermeister handelt. Würde die Organkompetenz zur Errichtung und Aufgabenzuweisung dem Gemeinderat zustehen, so stünde die Entscheidung des Bürgermeisters als Ortspolizeibehörde unter dem gesetzlich nicht vorgesehenen Vorbehalt der Errichtung und der Aufgabenzuweisung durch den Gemeinderat. Das Polizeigesetz erwähnt jedoch an verschiedenen Stellen die Gemeinderäte (z.B. § 107 Abs. 5 PolG BW) und schränkt die Entscheidungskompetenz der Ortspolizeibehörden durch Mitwirkungspflichten des jeweiligen Gemeinderates ein. Insbesondere sieht das Gesetz in § 23 Abs. 2 PolG ausdrücklich die Zustimmung des Gemeinderates zu bestimmten Polizeiverordnungen der Ortspolizeibehörde vor. Sofern eine Mitwirkung eines Gemeinderates erforderlich ist, wird dies im Polizeigesetz ausdrücklich angeordnet,<sup>8</sup> sodass insoweit ein Rückgriff auf die allgemeine Kompetenzverteilung nach §§ 24, 44 GemO ausscheidet. Es erscheint systemwidrig, die Organkompetenz für die Errichtung des Gemeindevollzugsdienstes dem Gemeinderat zuzuweisen, obwohl das Polizeigesetz selbst eine ausdrückliche und differenzierte Regelung trifft, wann Entscheidungen der Ortspolizeibehörden der Mitwirkung des Gemeinderates bedürfen.

### 3. Errichtung als Weisungsaufgabe

Der Bürgermeister handelt allerdings nur dann als Ortspolizeibehörde, wenn die Errichtung des Gemeindevollzugsdienstes eine Weisungsaufgabe ist. Eine Weisungsaufgabe liegt nach § 2 Abs. 3 GemO BW vor, wenn den Gemeinden eine Pflichtaufgabe (§ 2 Abs. 2 GemO BW) nach Weisung

übertragen wird. Keine Pflichtaufgaben sind die freiwilligen Aufgaben (§ 2 Abs. 1 GemO BW), welche die Selbstverwaltungsangelegenheiten gem. Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 71 LV BW umfassen.<sup>9</sup> Hierunter fallen alle Angelegenheiten, welche die örtliche Gemeinschaft betreffen.<sup>10</sup> Staatliche Aufgaben gehören indes nicht dazu.<sup>11</sup>

Die Gefahrenabwehr ist als besondere Ausprägung des Rechts- und Verfassungsstaates zwingend eine staatliche Aufgabe.<sup>12</sup> Dies schließt aber nicht aus, dass eine sonstige Maßnahme, die in sachlichem Zusammenhang zur Gefahrenabwehr steht, dennoch dem kommunalen Bereich zuzuordnen wäre. So ist die Erhebung einer Verwaltungsgebühr auch dann eine Selbstverwaltungsangelegenheit, wenn ihr Anlass eine Weisungsaufgabe ist.<sup>13</sup> Entscheidend ist, ob die Maßnahme einen eigenständigen Zweck verfolgt.<sup>14</sup>

Eine sachliche Eigenständigkeit der Zwecksetzung wird man bei der Errichtung des Gemeindevollzugsdienstes im Verhältnis zu ihren polizeilichen Aufgaben nicht annehmen können. Denn sowohl die Errichtung als auch die Aufgabenzuweisung sind zwingende Voraussetzungen dafür, dass der Gemeindevollzugsdienst die Aufgaben nach § 125 Abs. 1 PolG BW i.V.m. § 31 DVO PolG BW überhaupt wahrnehmen kann. Daher sind bereits der Errichtungsakt und die Aufgabenzuweisung ebenfalls der Gefahrenabwehr zuzurechnen.<sup>15</sup>

Gegen eine Weisungsaufgabe kann auch nicht der Wortlaut des § 125 Abs. 1 PolG BW eingewendet werden, wonach die Ortspolizeibehörden sich eines Gemeindevollzugsdienstes bedienen können.<sup>16</sup> Eine „Kann“-Vorschrift bedeutet nicht zwingend, dass eine Entscheidungsfreiheit bestünde, sondern es kann auch „nur“ ein Kompetenz-Kann im Sinne einer Befugnisnorm handeln. Bekanntestes Beispiel<sup>17</sup> hierfür ist § 93b Satz 1 BVerfGG, wonach eine

<sup>9</sup> Heinz Pflumm, in: BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, Stand: 19. Ed. 2022, GemO § 2 Rn. 4.

<sup>10</sup> Zum Begriff: BVerfGE 148, 185, 220 m.w.N.; StGH Baden-Württemberg, ESVGH 26, 1, 5; Arne Pautsch, in: Haug, Volker (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Baden-Baden 2018, Art. 71 Rn. 29 f.

<sup>11</sup> StGH Baden-Württemberg, ESVGH 26, 1, 9 und Ls. 2.

<sup>12</sup> Christoph Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl., Tübingen 2017, Rn. 73.

<sup>13</sup> VGH Mannheim, VBIBW 2005, 391, 394.

<sup>14</sup> Reiner Belz/Elke Mußmann/Henning Kahlert/Gerald G. Sander, Polizeigesetz Baden-Württemberg, 9. Aufl., Stuttgart 2022, § 107 Rn. 4.

<sup>15</sup> Vgl. bereits Ralf Krüger, BWVPr. 1980, 7, 10; vgl. auch Belz/Mußmann/Kahlert/Sander 2022, PolG BW, § 125 Rn. 1.

<sup>16</sup> Als Verwaltungsermessens i.S.v. § 40 LVwVfG charakterisierend: Hohnberg, Publicus vom 16.11.2022.

<sup>17</sup> Weitere Fälle, in denen die Rechtsprechung ein Kompetenz-Kann angenommen hat: BVerwGE 3, 121, 122 f.; 23, 25, 29; 148,

<sup>6</sup> VGH Mannheim, ESVGH 64, 124 Ls. = VBIBW 2014, 292, 293.

<sup>7</sup> Gassner, VBIBW 2013, 281, 288.

<sup>8</sup> So auch: Hohnberg, Publicus vom 16.11.2022.

Kammer über die Annahme einer Verfassungsbeschwerde entscheiden kann. Es entspricht allgemeiner Meinung, dass der Kammer dabei kein Ermessen bezüglich der Annahmeentscheidung zukommt.<sup>18</sup> Daher ist Zurückhaltung bei der Frage geboten, ob eine „kann“-Vorschrift, wie in § 125 Abs. 1 PolG BW, tatsächlich eine (freie) Entscheidung einräumt.

Auch wenn das Gesetz die Errichtung eines gemeindlichen Vollzugsdienstes nicht zwingend anordnet,<sup>19</sup> schließt dies eine Weisungsaufgabe nicht zwangsläufig aus. So räumen sowohl die polizeiliche Generalklausel als auch die Standardermächtigungen den Polizeibehörden ein Ermessen ein. Sieht man einmal vom Sonderfall der Ermessensreduzierung auf Null bzw. dem Anspruch auf polizeiliches Einschreiten ab, steht den Behörden ein Entscheidungsspielraum hinsichtlich des Ob und Wie des Einschreitens zu.<sup>20</sup> Trotz des Ermessens der Ortspolizeibehörden bleiben Maßnahmen der Gefahrenabwehr eine staatliche Aufgabe und werden nicht zu einer kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheit. Allein aus dem Umstand, dass das Gesetz keine abschließende Entscheidungsdeterminierung für den Einzelfall enthält, kann nicht darauf geschlossen werden, dass es sich um eine freiwillige Aufgabe handelt.

Der gemeindliche Vollzugsdienst ist organisationsrechtlich der Ortspolizeibehörde zugeordnet, wobei sie gem. § 107 Abs. 4 Satz 2 PolG BW Weisungsaufgaben wahrnimmt. Zuständig hierfür ist gem. § 44 Abs. 3 Satz 1 GemO BW der Bürgermeister. Die Errichtung des Gemeindevollzugsdienstes verfolgt gegenüber der eigentlichen polizeilichen Aufgabe keinen eigenständigen Zweck, sondern dient ebenfalls der Gefahrenabwehr. Eine differenzierte Beurteilung der Kompetenz für die Errichtung und Aufgabenzuweisung einerseits und der anschließenden Aufgabewahrnehmung andererseits lässt sich dogmatisch nicht begründen.

204, 206; BSGE 133, 112 Rn. 52; BFHE 261, 210 = BStBl. II 2018, 481 Rn. 14; BGHZ 187, 51, 55 f.

<sup>18</sup> *Christofer Lenz/Ronald Hansel*, BVerfGG, 3. Aufl. 2020, § 93b Rn. 11; *Karin Graßhof*, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz/Bethge, Herbert (Hrsg.), BVerfGG, Stand: 20. Erg.-Lfg., München 2001, § 93b Rn. 1; *Fabian Scheffczyk*, in: BeckOK BVerfGG, Stand: 14. Ed. 2022, § 93b Rn. 5; *Wolfram Nettesheim*, in: Barczak, Tristan (Hrsg.), BVerfGG, Berlin 2018, § 93b Rn. 3; *Klaus Schlaich/Stefan Koriath*, Das Bundesverfassungsgericht, 12. Aufl., München 2021, Rn. 262.

<sup>19</sup> *Belz/Mußmann/Kahlert/Sander* 2022, PolG BW, § 125 Rn. 4; vgl. auch *Hohnberg*, Publicus vom 16.11.2022: pflichtgemäßes Ermessen.

<sup>20</sup> Zur Ermessensausübung: *Jörg Ennuschat/Martin Ibler/Barbara Remmert*, Öffentliches Recht in Baden-Württemberg, 4. Aufl., München 2022, § 2 Rn. 322 ff.; *Ruder/Pörtl* 2022, Polizeirecht Baden-Württemberg, § 6 Rn. 28 ff.

#### 4. Haushaltsrechtliche Bedenken

Teilweise werden in der Literatur auch haushaltsrechtliche Bedenken gegen eine Organkompetenz des Bürgermeisters angeführt.<sup>21</sup> Diese greifen nur durch, sofern die Errichtung und Aufgabenzuweisung des Gemeindevollzugsdienstes sich auf den Gemeindehaushalt auswirken. Dies erscheint jedoch nicht zwingend. Richtig ist zwar, dass die Kosten der Ortspolizeibehörde, wozu auch die Kosten des Gemeindevollzugsdienstes gehören, gem. § 127 Abs. 1 Satz 1 PolG BW von der Gemeinde zu tragen sind.

Eine zusätzliche Belastung des Gemeindehaushalts durch die Unterhaltung eines Gemeindevollzugsdienstes wäre nur dann zu befürchten, wenn es dem Bürgermeister nicht gelingt, den gemeindlichen Vollzugsdienst mit den vorhandenen Gemeindebediensteten zu stemmen. Bediensteten des Gemeindevollzugsdienstes ist diese Aufgabe jedoch nicht ausschließlich zugewiesen. Sie können gem. § 53 Abs. 1 GemO BW neben dem Vollzugsdienst auch weitere Verwaltungsaufgaben, insbesondere auch reguläre Aufgaben der Ortspolizeibehörde, wahrnehmen. Daher können die bereits vorhandenen Bediensteten der Ortspolizeibehörde und sonstiger gemeindlicher Ämter als Gemeindevollzugsbedienstete eingesetzt werden.<sup>22</sup> Werden bereits vorhandene Mitarbeiter als Gemeindevollzugsbedienstete eingesetzt, handelt es sich um eine behördeninterne Aufgabendelegation.<sup>23</sup> Die personelle Aufstockung der Gemeindeverwaltung und die damit verbundene zusätzliche Belastung des Gemeindehaushalts ist durch die Errichtung eines Gemeindevollzugsdienstes bzw. der Zuweisung bestimmter Aufgaben keine rechtlich zwingende Folge.

Im Übrigen steht die Wahrnehmung der Weisungsaufgaben nicht zur Disposition des Haushaltssatzungsgebers. So werden die regulären Aufgaben der Ortspolizeibehörde nicht dadurch zu freiwilligen Aufgaben, weil der Gemeinderat im Gemeindehaushalt die Bereitstellung der erforderlichen sachlichen oder personellen Mittel hierfür verweigert.

#### 5. Grundrechtsrelevanz

Schließlich kann der Organkompetenz des Bürgermeisters auch nicht die Grundrechtsrelevanz für Betroffene entge-

<sup>21</sup> *Nachbaur*, VBIBW 2022, 485, 488; *ders.* 2022, BeckOK PolG BW, § 125 Rn. 15; *Pschorr*, VBIBW 2019, 402, 403; *Zinell*, Publicus vom 12.08.2022.

<sup>22</sup> *Nachbaur* 2022, BeckOK PolG BW, § 125 Rn. 47 f.; *Ruder/Pörtl* 2022, Polizeirecht Baden-Württemberg, § 3 Rn. 60; *Gassner*, VBIBW 2013, 281, 284; *Hohnberg*, Publicus vom 16.11.2022.

<sup>23</sup> *Thomas Würtenberger/Dirk Heckmann/Steffen Tanneberger*, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 7. Aufl., Heidelberg 2017, § 4 Rn. 46.

gehalten werden.<sup>24</sup> Grundrechtseingriffe bedürfen einer parlamentsgesetzlichen Grundlage.<sup>25</sup> Satzungen – wozu der Errichtungsakt und die Aufgabenzuweisung des Gemeindevollzugsdienstes teilweise gezählt werden<sup>26</sup> – sind als Akte des Gemeinderats jedoch Exekutivmaßnahmen<sup>27</sup> und genügen als solche nicht dem Vorbehalt des Gesetzes. Zu Grundrechtseingriffen darf eine Satzung nur ermächtigen, wenn sie sich ihrerseits auf eine gesetzliche Ermächtigung zurückführen lassen.<sup>28</sup> Grundrechtseingriffe aufgrund von Maßnahmen des Gemeindevollzugsdienstes müssen sich – auch ohne zwischengeschaltete gemeindliche Satzung – auf eine parlamentsgesetzliche Grundlage – wie § 125 PolG BW i.V.m. spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen – zurückführen lassen. Grundrechtsdogmatisch ist die Beteiligung des Gemeinderates daher nicht erforderlich.

#### IV. Fazit

Die Aufgaben der Ortspolizeibehörde nimmt nach § 107 Abs. 4 Satz 2 PolG BW, § 44 Abs. 3 Satz 1 GemO BW der Bürgermeister als Weisungsaufgabe wahr. Die Errichtung eines Gemeindevollzugsdienstes steht in einem solchen engen sachlichen und rechtlichen Zusammenhang zur späteren Aufgabenwahrnehmung, dass auch sie den Weisungsaufgaben zuzurechnen sind. Insbesondere gebieten weder Wortlaut noch Systematik des § 125 Abs. 1 PolG BW eine abweichende Beurteilung. Über Errichtung und Aufgabenzuweisung des Gemeindevollzugsdienstes entscheidet daher nicht der Gemeinderat, sondern der Bürgermeister.

---

<sup>24</sup> So aber *Pschorr*, VBIBW 2019, 402, 403.

<sup>25</sup> Siehe nur: BVerfGE 150, 1, 97; LVerfGE Baden-Württemberg 25, 3, 58.

<sup>26</sup> So: *Pschorr*, VBIBW 2019, 402, 404; *Nachbaur* 2022, BeckOK PolG BW, § 125 Rn. 18.

<sup>27</sup> BVerfGE 65, 283, 289; *Pflumm* 2022, BeckOK Kommunalrecht BW, § 4 Rn. 4; *Rüdiger Engel/Torsten Heilshorn*, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 12. Aufl., Baden-Baden 2022, § 18 Rn. 3.

<sup>28</sup> *Ennuschat/Ibler/Remmert* 2022, ÖfFR BW, Rn. 283; *Engel/Heilshorn* Kommunalrecht BW, § 18 Rn. 27.

## Rezensionen im Öffentlichen Recht

*Jens Kersten, Das ökologische Grundgesetz, C. H. Beck, München 2022, 241 Seiten, Hardcover, ISBN 978-3-406-79545-9, 34,95 €*

Der Klimawandel und die Umweltzerstörung mit all ihren Gefahren für Menschen, Tiere, Pflanzen und Ökosysteme sind unbestritten die langfristig größten Herausforderungen, der sich die heutige und die zukünftigen Gesellschaften stellen müssen. Es ist unerlässlich, Lösungen, Konzepte und Veränderungen in unserem Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen zu bewirken. Diese Notwendigkeit betrifft nicht nur technische Innovationen, sondern auch Fragen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Agierens der Menschen.

*Jens Kersten*, Lehrstuhlinhaber für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Ludwig-Maximilians-Universität München, hat in seinem 2022 veröffentlichten Buch „Das ökologische Grundgesetz“ den Versuch unternommen, solche Lösungen für das juristische Feld, genauer für das Bundesverfassungsrecht, zu entwickeln. Er schlägt eine Anpassung des Grundgesetzes an die ökologischen Herausforderungen vor. Die Verfassung solle an vielen Stellen, etwa im Grundrechtsteil, in den Verfassungsprinzipien wie auch im Regierungssystem und in der Gesetzgebung an neue ökologische Standards und Bedingungen angepasst werden.

Das Buch beginnt mit einer kurzen Bestandsaufnahme der Folgen menschlichen Verhaltens gegenüber der Natur. Kersten beherrscht die Klaviatur der Begriffe (hemmungsloser Verbrauch der Natur, Artensterben, Polyschmelzen, Erderwärmung, Wetterextreme, Müllhalden, Globalvermüllung, Globaler Norden, Ökodiktatur, usw.). Das Anliegen wird deutlich: Es ist dringend, der Zustand der Welt ist eine Katastrophe. Dazu passt, dass Kersten selbst nicht mehr den Begriff des Klimawandels benutzt sehen mag, sondern durchgängig von Klimakatastrophe spricht. Dementsprechend fällt auch die Kritik am Bundesverfassungsgericht aus, da dieses noch vom Klimawandel spreche (S. 46). In einer Betrachtung des Buches aus einer sprachkritischen Perspektive muss auffallen, dass Kersten viele, auch in der Öffentlichkeit präsente, Begriffe und Sprachkonstruktionen en masse einsetzt, um auf die Relevanz des Problems hinzuweisen. So fällt mehrfach die Wendung „Natur hat man zu haben“, die Aufzählung „Artensterben, Klimakatastrophe und Vermüllung der Meere“ wird so

häufig verwendet (etwa S. 20, 44, 49, 50, 51 mehrfach, 52), dass sie sich schnell abgenutzt hat. Ebenso ist das Buch gespickt von Metaphern („Dämme gegen die Selbstzerstörung“ S. 23, „verstärktes Abrutschen“, „dynamisierender Drift“ S. 45, „Abrutschen der Erdsysteme“ S. 53 usw.). Auch eine wesentliche Feststellung, die Kersten seinem Buch voranstellt, nämlich dass wir im Anthropozän leben, in dem die Klima- und Umweltkatastrophen menschengemacht sind, wird regelmäßig wiederholt. So fällt das Wort Anthropozän in verschiedenen Abwandlungen allein auf den Seiten 51 bis 52 elfmal. Die Absicht dieses Stils, auf die Dringlichkeit einer Lösung für diese großen Probleme hinzuweisen, wird durch diese sprachlichen Wiederholungen und Drehungen letztlich konterkariert, denn die Warnungen nutzen sich beim Lesen schlichtweg ab. Ob Alarmismus für ein Buch, das verfassungsrechtliche Forderungen aufstellt, von Vorteil ist, wirkt zweifelhaft.

Inhaltlich setzt sich Kersten auch mit dem Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 auseinander. Grundsätzlich wird die Rechtsprechung zum intertemporalen Grundrechtsschutz begrüßt und als innovativ bezeichnet. Zugleich zeigt Kersten aber auch die Grenzen einer Umweltrettung durch Gerichtsbeschlüsse auf. Man solle die Fähigkeit der Gerichte in diesem Punkt nicht überschätzen (S. 39). Zugleich setzt Kersten mit einer Kritik der Rechtsprechung deutscher Gerichte an, die in Fragen des Klimaschutzes, des Tierwohls oder dem Schutz vor Risiken der Kernenergie wie auch in Fragen des Containers in seinen Augen falsch entschieden hätten. Dass Containern weiterhin als Diebstahl gilt, ist für Kersten „kaum nachvollziehbar“ und Tierrechte scheinen den Gerichten zufolge „verfassungsrechtlich nicht der Rede wert“ zu sein (S. 42). Der Befund hier: Auch das Rechtssystem und insbesondere das Verfassungsrecht sind ungenügend eingestellt auf die ökologischen Probleme heutiger und zukünftiger Zeiten.

Dieser Feststellung setzt Kersten nun eine Reihe von Vorschlägen entgegen, die er unter dem Sammelbegriff „ökologisches Grundgesetz“ vereint. Es geht ihm um die Neuaufstellung des Grundgesetzes unter ökologischen Vorzeichen. Von diesen Vorschlägen für Verfassungsänderungen sollen ausgewählte Beispiele erwähnt werden:

Für den Grundrechtsteil schlägt Kersten mehrere Änderungen vor. So soll in Art. 1 Abs. 2 GG neben dem aus der Menschenwürde abgeleiteten Bekenntnis des deutschen Volkes für die Menschenrechte auch ein Bekenntnis zur Verantwortung für die Natur eingefügt werden. Der Autor

eröffnet also neben der menschenrechtlichen Perspektive eine Verantwortungsperspektive, die nicht ohne weiteres mit der Grundrechtskonzeption des Grundgesetzes in Einklang zu stellen ist. Dies wird auch in der Erläuterung deutlich, in der Kersten die menschenrechtliche Dimension des Art. 1 Abs. 2 GG bespricht, um dann aber von Verantwortung und Pflichten zu sprechen. Kersten nimmt hier einen Kategorienwechsel vor, ohne dies klar zu kennzeichnen. Warum die Argumentation an dieser Stelle auf Geo-Engineering und Spiegel im Weltraum abstellt, ist nicht schlüssig nachvollziehbar (S. 65). In Art. 2 Abs. 2 GG soll gemäß den Vorschlägen des Buches ein Passus eingefügt werden, der auch ein Recht auf Leben und intakte Umwelt und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen gewährleistet. Dieser Vorschlag dürfte einer der relevantesten und vielleicht auch begrüßenswertesten sein. Denn die Subjektivierung eines solchen Rechts auf eine intakte Umwelt, das auch gerichtlich überprüfbar und durchsetzbar wäre, würde die verantwortlichen Stellen in Politik und Verwaltung wohl besonders binden können, besser als dies das bestehende Umweltrecht bislang kann. Wesentlich an diesem Grundrecht auf ökologische Integrität ist, dass Kersten den persönlichen Schutzbereich nicht nur auf natürliche Personen, sondern auch auf „ökologische“ Personen erweitern möchte. Damit meint er natürliche Akteure, deren Grundrechtsfähigkeit ebenfalls anerkannt werden sollte, konkret nennt er Tiere, Pflanzen und Ökosysteme. Zudem soll der persönliche Schutzbereich *global* auf alle natürlichen und ökologischen Personen ausgeweitet werden, weil der Klimawandel auch globale Folgen habe und nicht nur auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland begrenzt sei. Leider diskutiert Kersten die Schranken dieses neuen Grundrechts nur rudimentär, indem er auf Gesetzgeber verweist, der die Konflikte des Grundrechts auf ökologische Integrität mit den Grundrechten anderer regeln soll. Doch gerade dieser Aspekt hätte viel intensiver diskutiert werden müssen. Denn wie weit soll das Recht auf ökologische Integrität reichen? Wie wird es abgewogen mit anderen Grundrechten? Wenn natürliche Personen ihre Grundrechte, etwa Art. 2 Abs. 1 GG oder Art. 14 GG nutzen, um sich mit tierischen Produkten oder mit pflanzlichen Nahrungsmitteln zu ernähren oder wenn sie ein Haus bauen und dafür ein Stück Natur weichen muss, wie wird dann das Recht auf ökologische Integrität der betroffenen Tiere und Pflanzen und Naturgrundstücke damit abgewogen? Reicht bereits das Recht auf ökologische Integrität von einer Getreidepflanze, um die Grundrechte von natürlichen Personen zu beschränken oder bedarf es dafür eine kritische Menge, etwa eines ganzen Feldes? Reicht das Recht auf ökologische Integrität

eines Schweines, um das Recht eines Menschen, sich von Schweinefleisch zu ernähren, einzuschränken, oder müssen es mehrere Schweine sein? Und wenn ja, wie viele? Das Buch diskutiert diese zentralen Abwägungsfragen nicht, sondern überlässt sie dem Gesetzgeber und damit dem politischen Klein-klein. Kriterien für diese Abwägung anzubieten, darf man aber erwarten, wenn schon eine so radikale Änderung des Grundrechtssystems des Grundgesetzes unterbreitet wird.

Dass die Grundrechtsfähigkeit von „ökologischen“ Personen anerkannt werden soll, wird in Kerstens Buch noch an weiteren Stellen gefordert, etwa beim „Recht auf ökologische Informationen“ in einem zu schaffenden Art. 2a GG. Hier scheint es jedoch noch manche offenen Fragen zu geben. Das Recht auf ökologische Informationen soll einen verfassungsrechtlichen Informationsanspruch gegenüber dem Staat und wohl auch gegenüber Dritten eröffnen. Kersten erläutert nicht, warum er dieses Recht nicht in Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG, der bereits das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten, enthält, eingefügt hat. Eine Vermutung ist, dass er die Diskussion über die Schranken der Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 2 GG und die verfassungsrechtliche Auseinandersetzung darüber, welche Informationen des Staates nach den bestehenden Rechtsgrundlagen des IFG und des UIG bereits verfassungsrechtlich zugänglich sind und welche Grenzen es dabei aber zu beachten gilt (Datenschutz von Betroffenen, Staatsgeheimnisse, Betriebsgeheimnisse) umgehen möchte. Denn über die Schranken des vorgeschlagenen Art. 2a GG finden sich in Kerstens Buch gerade einmal drei Zeilen (S. 85). Weiterhin stellt sich auch bei diesem Grundrecht die Frage, ob der persönliche Schutzbereich auf „ökologische“ Personen erweitert werden soll. Kersten spricht sich dafür aus. Leider erläutert er in nicht, wie Tiere, Pflanzen oder Ökosysteme einen solchen Informationsanspruch wahrnehmen sollen. So schreibt er, dass erst auf der Grundlage dieser Informationen die ökologischen Personen ihr Recht auf ökologische Integrität *geltend machen* und sich auf ihr Abwehrrecht *berufen können* (S. 80). Aber wie dies praktisch geschehen soll, bleibt unerwähnt. Wie stellt sich Kersten dies in der Realität vor? Der Kirschbaum in Japan oder die Straßenkatze in Griechenland verfügen nicht über die Kommunikationsfähigkeiten, jemals ein solches Recht zu verstehen, zu besprechen oder gerichtlich wahrzunehmen. Die Meinung, dass Tiere und Pflanzen in gewisser Weise Subjektcharakter haben können, dass sie empfindsam sind und einen Anspruch auf angemessene Lebensgrundlagen haben sollten, ist vollkommen nachvollziehbar und hat etwas für

sich. Aber das ändert nichts daran, dass sie faktisch diese Rechte nicht wahrnehmen können. In der Realität kann Kersten damit nur meinen, dass eben doch menschliche Vertreter und Umweltverbände „im Namen“ der „ökologischen“ Personen diese Rechte geltend machen. Das große und in diesem Buch völlig ausgeblendete Problem dabei ist aber, dass die Menschen und Umweltverbände sich nur *vorstellen* können, was im Interesse der Tiere, Pflanzen und Ökosysteme liegen könnte. Denn eine reale Kommunikation über die Rechte ist mit den Tieren und Pflanzen und Ökosystemen nicht möglich. Die Subjektivierung dieser Grundrechte und Erweiterung auf die „ökologischen“ Personen ist lediglich eine Illusion, sie findet nicht wirklich statt. Die Geltendmachung dieser Rechte findet allein aufgrund von Gedankengängen, Vorstellungen und Vermutungen von Menschen statt. Dass Kersten an dieser Stelle die Behauptung aufstellt, es sei bereits ein „globaler Trend“, der Natur und Tieren und Pflanzen Rechte zu verleihen, muss denn auch als nicht zutreffend zurückgewiesen werden. Er nennt selbst nur ein Land, in dem die Natur Rechte in der Verfassung erhalten hat (Ecuador). Darüber hinaus seien in einfachen Gesetzen in Bolivien, Argentinien, Kolumbien, USA, Indien und Neuseeland Rechte von Tieren oder Flüssen anerkannt (S. 102 f.).

Im Bereich des „ökologischen“ Regierungssystems macht Kersten ebenfalls weitreichende Änderungsvorschläge. So soll beispielsweise der Deutsche Bundestag zwingend einen Ausschuss für Natur gemäß einem zu schaffenden Art. 45e GG einrichten. Diese an sich sinnvolle Regelung, die gesetzgeberische Kompetenz in Umweltfragen im Bundestag zu bündeln sucht, birgt in sich jedoch ein fatales Element. Denn nach dem Vorschlag soll dieser Ausschuss zum einen aus Mitgliedern des Bundestages und zum anderen aus der gleichen Zahl von ehrenamtlichen Mitgliedern bestehen, die von anerkannten Naturschutzverbänden und der Nationalen Akademie der Wissenschaften vorgeschlagen werden. Dass nicht gewählte Personen Mitglieder in einem Parlamentsausschuss sein sollen, schmälert dessen demokratische Legitimation empfindlich. Es soll der nicht direkt gewählte Bundespräsident auf Vorschlag von Umweltverbänden und der Wissenschaftsakademie die Zusammensetzung eines Ausschusses des direkt durch Wahl legitimierten Parlamentes bestimmen können. Dadurch würde die demokratische Wahl des Parlamentes und somit das wichtigste politische Recht der Bevölkerung in einer Demokratie an Wert verlieren. Kersten meint darüber hinaus, dass das Vorschlagsrecht der Umweltverbände und der Wissenschaftsakademie „die parteipolitische Einflussnahme auf die Auswahl

der ehrenamtlichen Mitglieder minimiert.“ Damit zeigt der Autor leider Unkenntnis darüber, dass etwa zwischen Partei- und Fraktionsmitgliedern auf Bundes- und Landesebene von Bündnis 90/Die Grünen und Umweltverbänden wie dem NABU und Greenpeace so manche personelle Überschneidung besteht. Warum sollen aber Umweltverbände ein exklusives Vorschlagsrecht für die Teilbesetzung eines Parlamentsausschusses vorbei an der demokratischen Bestellung durch die Wahl erhalten? Dies wird etwa den deutschen Sozialverbänden und Gewerkschaften nicht zugestanden, ebenso wenig wie den Industrieverbänden und zeigt ein demokratiethoretisches Problem.

Kersten schlägt vor, an vielen Stellen des Regierungssystems neue Gremien und Institutionen zu erreichen. So soll es neben dem Bundestagsausschuss für Natur auch einen Rat für ökologische Entwicklung beim Bundespräsidenten, einen Naturbeauftragten, einen Bundesminister für Natur mit Widerspruchsrecht gegen Beschlüsse der Regierung und eine ökologische Kammer beim Bundesrat geben. Ob dies in jedem Fall der ökologischen Transformation hilfreich ist, oder ob diese Fülle an Gremien nicht auch zu einer Überforderung und gegenseitigen Lähmung des politischen Systems in Naturschutzfragen führen könnte, bleibt zu diskutieren.

Ein weiterer Aspekt, den Kersten erfreulicherweise anspricht, ist die Vorreiterrolle, die die Landesverfassungen in Fragen des Umweltschutzes, der Umweltstaatsziele und auch der Grundrechte auf umweltbezogene Informationen spielten. Diese Innovationen der Landesverfassungen wurden lange zu wenig beachtet und zu wenig adaptiert (S. 125 ff.). Verwunderlich ist es jedoch, wenn Kersten an späterer Stelle (S. 163) vorschlägt, die Gesetzgebungskompetenzen in Art. 74 GG neu zu ordnen und einen einheitlichen Titel für das Recht der Ökologie zu schaffen. Dieser Vorschlag wirkt auf den ersten Blick überzeugend, schafft er immerhin eine einheitliche Kompetenzgrundlage und sammelt die verstreuten Kompetenztitel mit Umweltbezug. Zugleich beschneidet Kerstens Vorschlag aber bewusst die Kompetenzen der Länder, die er einige Seiten zuvor noch gelobt hat. Denn nach Kerstens Vorschlag soll die konkurrierende Bundeskompetenz für das Recht der Ökologie (in einem zu schaffenden Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) nicht unter die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG fallen, die dem Bund *nur* dann die Gesetzgebungskompetenz verleiht, wenn die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet dies erforderlich macht.

Was Kersten überdies gar nicht anspricht, ist, dass den Ländern durch die Schaffung eines Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG und die Streichung der bisherigen Einzeltitel für umweltbezogene Materien (Nr. 17 Küstenschutz, Nr. 20 Pflanzen- und Tierschutz, Nr. 24 Abfall, Emissionen, Nr. 28 Jagdwesen, Nr. 29 Naturschutz, Landschaftspflege, Nr. 32 Wasserhaushalt) auch gänzlich die Möglichkeit zur abweichenden Regelung gemäß Art. 72 Abs. 3 GG genommen wird. Nach geltendem Verfassungsrecht haben die Länder Abweichungsmöglichkeiten im Bereich des Umweltrechts im Jagdwesen, Naturschutz, Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt, was die Länder auch in detaillierten Landesgesetzen realisiert haben.

Durch diesen Vorschlag würden sie auf einen Schlag mehrere Kompetenzen verlieren, wobei die Frage im Raum steht, ob diese Einschränkung des Bundesstaatsprinzips mit Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG überhaupt zulässig wäre.

Das vorliegende Buch behandelt ein Thema von herausragender Relevanz für die heutige und zukünftige Welt und die Lebensgrundlagen von Menschen, Tieren, Pflanzen und Ökosystemen. Es ist der Versuch, den bestehenden Gefahren von Klimawandel und Umweltzerstörung auch verfassungsrechtlich zu begegnen. Viele der Vorschläge sind innovativ und bieten eine Grundlage für weitere notwendige Diskussionen. Insofern gebührt Kersten Lob dafür, dass er einen ersten gebündelten Aufschlag für eine ökologische Anpassung des Verfassungsrechts gemacht hat.

Zugleich sind diese Vorschläge jedoch auch geprägt von Grundrechtseinschränkungen, Abschwächung der demokratischen Legitimation des Bundestages, der Häufung von Gremien und Institutionen und der Begrenzung des Bundesstaatsprinzips. Solche Forderungen sollten niemals leichtfertig gestellt werden, weshalb allein aus diesem Grund die Notwendigkeit weiterer verfassungsrechtlicher Debatten zum Umweltschutz erwächst.

Dr. HANNES BERGER

## Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin

**Urteil vom 16. November 2022**

**Az. VerFGH 154/21**

*Wahl zum Abgeordnetenhaus Berlin und zu den Bezirksverordnetenversammlungen / Wahlwiederholung / Wahlfehler / Vorbereitung einer Wahl / Durchführung einer Wahl*

**Die Wahlen zum 19. Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen vom 26. September 2021 werden im gesamten Wahlgebiet für ungültig erklärt.**

### **Aus den Gründen:**

Die Einsprüche sind, soweit zulässig, begründet.

Nach § 40 Abs. 2 Nr. 8 Satz 1 VerFGHG kann ein Einspruch gegen die Wahlen zum Abgeordnetenhaus darauf gestützt werden, dass Vorschriften des Grundgesetzes, der Verfassung von Berlin, des Landeswahlgesetzes und der Landeswahlordnung bei der Vorbereitung oder der Durchführung der Wahlen oder bei der Ermittlung des Wahlergebnisses in einer Weise verletzt worden seien, dass dadurch die Verteilung der Sitze beeinflusst worden sei. Diese Vorschrift ist entgegen dem Wortlaut („und“) nach ihrem Sinn und Zweck so auszulegen, dass die Verletzung der genannten Vorschriften nicht kumulativ vorliegen muss, sondern alternativ vorliegen kann. Denn das Wahlprüfungsverfahren soll der effektiven Überprüfung der Korrektheit der Wahl, d. h. der Einhaltung der verfassungsrechtlichen und einfachrechtlichen Vorgaben bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl, dienen.

Bei der Durchführung der Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin und zu den Bezirksverordnetenversammlungen sind, verursacht durch eine rechtsfehlerhaft unzureichende Vorbereitung der Wahlen (1.), weitere Vorschriften der Verfassung von Berlin, des Landeswahlgesetzes und der Landeswahlordnung verletzt worden (2.). Einer Vielzahl von Wahlberechtigten war die vollständige oder wirksame Stimmabgabe unmöglich, weil ihnen nicht alle Stimmzettel ausgehändigt wurden oder weil sie falsche bzw. Kopien von Stimmzetteln erhalten hatten. Einer unbekanntem Zahl von Wahlberechtigten wurde die Abgabe der Stimme durch die zeitweise Unterbrechung der Wahlhandlung während der Wahlzeit sowie durch erhebliche Wartezeiten vor den Wahllokalen unzumutbar erschwert. Schließlich konnte eine Vielzahl von Wählenden ihre Stimme nicht unbeeinflusst abgeben. Diese Fehler haben in ihrer Häufigkeit die Verteilung der Sitze beeinflusst (3.). Dies

führt zur Ungültigkeit der Wahlen im gesamten Wahlgebiet (4.).

Der Verfassungsgerichtshof verkennt nicht, dass dieses Ergebnis der Wahlanfechtung den weitestgehenden Eingriff in den Bestand der Wahlen vom 26. September 2021 darstellt. Gleichwohl ist es auch unter Beachtung des Gebots des geringstmöglichen Eingriffs wegen der Häufigkeit und Schwere der Wahlfehler allein geeignet, erforderlich und angemessen, um eine Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses und der Bezirksverordnetenversammlungen zu gewährleisten, die den rechtlichen Anforderungen an demokratische Wahlen entspricht.

Die genannten Wahlfehler bestehen nicht in Wahlfälschungen oder anderen Manipulationen. Auch sind sie nicht verursacht durch Fehlverhalten oder mangelhaftes Engagement der am Wahltag eingesetzten ca. 38.000 ehrenamtlichen Wahlhelferinnen und Wahlhelfer, die vielmehr nach dem Ergebnis der Sachverhaltsermittlung des Verfassungsgerichtshofes zumeist alles im Rahmen ihrer Möglichkeiten Stehende versucht haben, um die am Wahltag auftretenden Probleme zu lösen. Dass dies in einer hohen Zahl von Fällen nicht gelungen ist und nicht gelingen konnte, lag vielmehr an schweren systemischen Mängeln der Wahlvorbereitung, die Wahlfehler in einer Zahl verursacht haben, die die Wahlen vom 26. September 2021 zu einem wohl einmaligen Vorgang in der Geschichte der Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland machen. Daher ist es unvermeidlich, den für die Vorbereitung und Durchführung der Wahl zuständigen staatlichen Instanzen und der großen Zahl ehrenamtlicher Helferinnen und Helfer, die die Wahlfehler nicht verursacht haben, mit der Wiederholung der Wahl einen neuerlichen Kraftakt und einen solchen stellt der Wahlvorgang ohne Zweifel dar aufzubürden.

1. Die Vorbereitung der Wahlen zum 19. Abgeordnetenhaus leidet an schweren systemischen Mängeln, die zu einer Vielzahl von weiteren Wahlfehlern bei der Durchführung der Wahlen geführt haben. Hierdurch sind die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl aus Art. 39 Abs. 1 der Verfassung von Berlin VvB sowie der Öffentlichkeit der Wahl aus Art. 2 i. V. m. Art. 39 Abs. 1 VvB verletzt. Verantwortlich für die Vorbereitung der Wahlen sind die Landeswahlleitung und ergänzend die Senatsverwaltung für Inneres (a.). Die Vorbereitung der Wahl muss darauf ausgerichtet sein, die Grundsätze der Allgemeinheit, Gleichheit und Öffentlichkeit der Wahl zu gewährleisten (b.). Dem sind die Landeswahlleitung und die Senatsverwaltung für Inneres nicht gerecht geworden (c.).

a. Verantwortlich für die Vorbereitung der Wahlen sind die Landeswahlleitung (aa.) sowie ergänzend im Rahmen ihrer allgemeinen Aufsichtspflicht die Senatsverwaltung

für Inneres (bb.). Zusammen tragen sie die Gesamtverantwortung für das Gelingen der Wahlen in Berlin. Diese Verantwortung für das Gelingen der Wahl folgt unmittelbar aus Art. 2 Satz 2 i. V. m. Art. 39 Abs. 1 VvB und dem sich daraus ergebenden verfassungsrechtlichen Auftrag, den Wahlrechtsgrundsätzen entsprechende Wahlen zu gewährleisten.

aa. Die Verantwortung der Landeswahlleitung für die Vorbereitung der Wahlen folgt aus § 6 LWO, wonach der Landeswahlleiter oder die Landeswahlleiterin die Verantwortung für die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen in Berlin trägt. Den Bezirkswahlleitungen sind im Rahmen der Vorbereitung einzelne Aufgaben zugewiesen, vgl. §§ 10, 12 LWO. Aus der Verantwortung der Landeswahlleitung für die Vorbereitung der Wahlen ergibt sich, dass die Vorbereitungshandlungen an dem Ziel der Wahrung der allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze und der einfachrechtlichen Vorschriften ausgerichtet sein müssen.

Es kann dahinstehen, ob der Landeswahlleitung Durchsetzungsbefugnisse oder Weisungsrechte gegenüber den anderen an der Vorbereitung und Durchführung der Wahl beteiligten Stellen zustehen. Jedenfalls kommt ihr aus § 6 LWO eine wesentliche Kontroll- und Koordinierungsfunktion zu (vgl. zum Bundeswahlleiter Thum in: Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, Einführung Rn. 50). Hieraus folgen das Recht und die Pflicht zur Organisation, zum Beobachten und Sammeln von Informationen und zur Erteilung von Hinweisen. Für die Vorbereitung der Wahlen ergibt sich aus der Aufgabenzuweisung des § 6 LWO in einem ersten Schritt die Pflicht zur konzeptionellen und planerischen Vorbereitung der Wahl. In einem zweiten Schritt obliegt der Landeswahlleitung im Rahmen ihrer Verantwortung für die Vorbereitung der Wahl die Kommunikation ihrer Planungen. Sie muss den mit der Durchführung der Wahlen betrauten Bezirkswahlleitungen Hinweise erteilen und Empfehlungen aussprechen. Die Landeswahlleitung muss sich sodann in einem weiteren Schritt über die Vorbereitungen der Bezirke im Vorfeld der Wahlen Kenntnis verschaffen, diese anhand ihrer eigenen Prognosen überprüfen und erforderlichenfalls auf die Notwendigkeit einer Nachbesserung hinweisen. Dabei muss sie insbesondere überprüfen, ob die Bezirke in Umsetzung der Prognose eine ausreichende Anzahl von Wahlkabinen für die einzelnen Wahllokale bereithalten. Soweit infolge pandemiebedingter Hygienevorgaben die Anzahl der Wahlkabinen in einem Wahllokal begrenzt ist, muss sie ihre Überprüfung auch darauf erstrecken, ob die Anzahl der Wahllokale ausreichend ist. Dem steht nicht entgegen, dass die Einteilung der Wahlbezirke und die Bestimmung der Wahllokale den Bezirkswahlämtern obliegen, §§ 10 Abs. 1, 12 LWO. Denn nach § 10 Abs. 2 Satz 1 LWO haben die Bezirkswahlämter die Pflicht, die Landeswahlleitung hierüber in Kenntnis zu setzen. Diese Mitteilungspflicht

korrespondiert mit der Verantwortung der Landeswahlleitung für die Vorbereitung der Wahlen.

bb. Ergänzend zu dieser Aufgabe der Landeswahlleitung verantwortet die Senatsverwaltung für Inneres gem. § 1 LWO die allgemeine Aufsicht über die Wahlen in Berlin.

Gegenüber der Landeswahlleitung und den Bezirkswahlleitungen stehen der Senatsverwaltung für Inneres zwar grundsätzlich keine Weisungs- oder Eingriffsbefugnisse zu. Denn nach § 4 Abs. 9 LWO sind die Wahlleiterinnen und Wahlleiter unabhängig und Weisungen nicht unterworfen. Als unabhängige Wahlorgane stehen die Wahlleitungen außerhalb der allgemeinen Verwaltungsorganisation (vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 30. August 2010 LVerfG 1/10, juris Rn. 45; VerfGH des Saarlandes, Urteil vom 22. März 2012 - Lv 3/12 -, juris Rn. 19; in diesem Sinne: BVerfG, Beschluss vom 29. November 1990 - 2 BvE 13/90 -, juris Rn. 5; Thum in: Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, Einführung Rn. 49 f. sowie § 8 Rn. 1; Meyer in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn. 90). Weisungsrechte oder Eingriffsbefugnisse der Exekutive gegenüber den Wahlleitungen sind daher grundsätzlich ausgeschlossen. Der Senatsverwaltung kommt jedoch im Rahmen ihrer allgemeinen Aufsichtspflicht über die Wahlen eine ergänzende Kontroll- und Koordinierungsfunktion zu, insbesondere ist sie verpflichtet, auf offensichtliche Verstöße gegen Wahlrechtsvorschriften hinzuweisen (vgl. Thum in: Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, Einführung Rn. 49). Ihre Kontroll- und Koordinierungsfunktion ist zwar gegenüber derjenigen der Landeswahlleitung im Hinblick auf deren Unabhängigkeit subsidiär. Bleiben die Vorbereitungshandlungen der Landeswahlleitung aber erheblich hinter dem zurück, was ihrer Verantwortung für die Vorbereitung der Wahlen entspricht, und ist die Rechtmäßigkeit der Wahlen in Berlin hierdurch in Gefahr, muss die Senatsverwaltung für Inneres die Landeswahlleitung hierauf hinweisen. Nur so kann sie ihrer Pflicht zur Aufsicht über die rechtmäßige Vorbereitung und Durchführung der Wahlen in Berlin gerecht werden.

b. Bereits die Vorbereitung der Wahl muss daran ausgerichtet sein, die Wahlrechtsgrundsätze der Öffentlichkeit sowie Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zu wahren. Denn als Wahlfehler sind alle Verstöße gegen Wahlvorschriften - einschließlich der Wahlrechtsgrundsätze - während des gesamten Wahlverfahrens durch Wahlorgane oder Dritte anzusehen (BVerfG, Beschluss vom 12. Januar 2022 - 2 BvC 17/18 -, juris Rn. 96). Insofern handelt es sich nicht um „metarechtliche Überlegungen“, wie die Einsprechende zu 2 meint, sondern um verfassungsrechtliche Vorgaben. Ob eine fehlerhafte Wahlvorbereitung sich auf die Durchführung der Wahl ausgewirkt hat, ist hier eine Frage der Mandatsrelevanz. Sie nimmt der fehlerhaften Vorbereitung nicht ihre Qualität als Wahlfehler.

Die Landeswahlleitung muss im Rahmen ihrer Verantwortung für die Vorbereitung der Wahlen dafür Sorge tragen, dass grundsätzlich alle Wahlberechtigten die Möglichkeit haben, in Präsenz zu wählen (aa.) und ihre Stimme vollständig und gültig ohne unzumutbare Erschwernisse abzugeben (bb.). Hierfür muss sie zur Vorbereitung der Wahl die erforderlichen Kapazitäten ermitteln und auf deren Bereithaltung hinwirken (cc.).

aa. Aus dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl in Art. 2 i. V. m. Art. 39 Abs. 1 VvB sowie seinen einfachgesetzlichen Konkretisierungen folgt, dass eine Wahl in Präsenz grundsätzlich für diejenigen Wahlberechtigten möglich sein muss, die den Wunsch haben, in Präsenz zu wählen. Die Öffentlichkeit der Wahl ist Grundvoraussetzung für eine demokratische politische Willensbildung. Sie sichert die Ordnungsgemäßheit und Nachvollziehbarkeit der Wahlvorgänge und schafft damit eine wesentliche Voraussetzung für begründetes Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den korrekten Ablauf der Wahl. Die Staatsform der parlamentarischen Demokratie, in der die Herrschaft des Volkes durch Wahlen ausgeübt wird, verlangt, dass der Akt der Übertragung der staatlichen Verantwortung auf die Parlamentarier einer besonderen öffentlichen Kontrolle unterliegt (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. März 2009 - 2 BvC 3/07 -, juris Rn. 106). Nur wenn sich das Wahlvolk zuverlässig selbst von der Rechtmäßigkeit des Übertragungsaktes überzeugen kann, wenn die Wahl also „vor den Augen der Öffentlichkeit“ durchgeführt wird, kann das für das Funktionieren der Demokratie und die demokratische Legitimität staatlicher Entscheidungen notwendige Vertrauen des Souveräns in die dem Wählerwillen entsprechende Besetzung des Parlaments gewährleistet werden (BVerfG, Urteil vom 3. März 2009 - 2 BvC 3/07 -, juris Rn. 108). Hieraus folgt das verfassungsrechtliche Leitbild der Urnenwahl im Sinne einer Präsenzwahl, welche die repräsentative Demokratie in besonderer Weise sichtbar und erfahrbar macht (BVerfG, Beschluss vom 9. Juli 2013 - 2 BvC 7/10 -, juris Rn. 16).

Das Recht des Landes Berlin konkretisiert dieses Leitbild einer Präsenzwahl. Nach § 33 Abs. 1 des Landeswahlgesetzes - LWG - finden die Wahlen an einem Sonntag oder an einem gesetzlichen Feiertag statt. § 41 Abs. 1 LWO bestimmt, dass die Wahl von 8 bis 18 Uhr dauert. Gleiches gilt für verbundene Wahlen nach § 80b Abs. 4 Satz 1 LWO i. V. m. § 47 Abs. 1 der Bundeswahlordnung - BWO -. Nach § 51 LWO (bzw. § 80b Abs. 4 Satz 1 LWO i. V. m. § 56 Abs. 6 Nr. 1 BWO) sind zur Stimmabgabe zugelassen nur Personen, die in das Wahlverzeichnis eingetragen oder im Besitz eines Wahlscheines sind. Abwesende Wahlberechtigte können sich nicht vertreten lassen. § 52 LWO bzw. § 80b Abs. 4 Satz 1 LWO i. V. m. § 56 BWO enthalten genaue Bestimmungen zur Wahlhandlung nach Eintritt in den Wahlraum. § 55 LWO bzw. § 80b Abs. 4 Satz 1 LWO i. V. m. § 66 BWO enthalten Regelungen zur Briefwahl. Die

Einleitung des jeweiligen Absatzes 1 „Wer durch Briefwahl wählt“ zeigt, dass die Briefwahl eine Alternative zur Präsenzwahl ist, diese aber nicht ersetzen soll. Eine Erwähnung findet der Grundsatz der Präsenzwahl außerdem in § 10 Abs. 1 Satz 4 LWO, wonach bei der Abgrenzung der Wahlbezirke und bei der Auswahl und Einrichtung der Wahllokale dafür zu sorgen ist, dass allen Wahlberechtigten, insbesondere denjenigen mit Behinderung, die Beteiligung an den Wahlen möglichst erleichtert wird. Bei verbundenen Wahlen trifft § 57 BWO, der über § 80b Abs. 4 Satz 1 LWO Anwendung findet, detaillierte Vorkehrungen für die Stimmabgabe von Wählenden mit Behinderungen in den Wahllokalen. Auch § 42 LWO setzt die Präsenzwahl voraus. Danach enthält der Wahlvorsteher oder die Wahlvorsteherin vom Bezirkswahlamt die Richtlinien für die Wahlvorstände und am Tag vor dem Wahltag insbesondere die Stimmzettel.

Dem Leitbild der Präsenzwahl in der Verfassung von Berlin und dem dieses konkretisierende einfache Recht ist nur genügt, wenn jede Bürgerin und jeder Bürger des Landes Berlin am Wahltag grundsätzlich die Möglichkeit hat, in Präsenz abzustimmen, und sich nicht auf eine andere Form der Wahl verweisen lassen muss. Dies schließt eine vertretbare, konservative Prognose der Zahl der Briefwählenden auf der Grundlage verlässlicher Erfahrungswerte und Erkenntnisquellen zur Berechnung der Kapazitäten nicht aus.

bb. Allen Wahlberechtigten steht das Recht auf eine vollständige, gültige Abgabe ihrer Stimme zu. Die Vorbereitung der Wahl muss auf die Durchführung der Wahlen ohne unzumutbare Erschwernisse für die Wählenden ausgerichtet sein. Das folgt aus den in Art. 39 Abs. 1 VvB gewährleisteten Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die aktive und passive Wahlberechtigung der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger. Er garantiert nicht nur ein formales Recht, sondern auch, dass dieses Recht tatsächlich ausgeübt werden kann. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl fordert damit im Kern, dass alle Wahlberechtigten die Möglichkeit haben müssen, an der Wahl teilzunehmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. November 1981 - 2 BvC 1/81 -, juris Rn. 24; BVerfG, Beschluss vom 21. April 2009 - 2 BvC 2/06 -, juris Rn. 89). Damit sichert er die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger bei der politischen Selbstbestimmung. Deren Gleichbehandlung bezüglich der Fähigkeit, zu wählen und gewählt zu werden, ist eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung (BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14 -, juris Rn. 42). Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gebietet, dass jeder und jede Wahlberechtigte eine vollständige und gültige Stimme abgeben kann. Besteht das Wahlrecht, wie

in Berlin gem. § 15 Abs. 1 LWG, aus zwei Stimmen - Erst und Zweitstimme - für das Abgeordnetenhaus, erfordert der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, dass beide Stimmen gültig abgegeben werden können. Der Zugang zur Wahl muss zudem unter zumutbaren, insbesondere vorhersehbaren und für alle wahlberechtigten Staatsbürgerinnen und Staatsbürger grundsätzlich realisierbaren Bedingungen erfolgen. Hierzu müssen die zuständigen Behörden bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl alle erforderlichen Vorkehrungen treffen. Der allgemeine Zugang zur Wahl darf dementsprechend grundsätzlich nicht davon abhängig gemacht werden, ob sich einzelne Bürgerinnen und Bürger besonders anstrengen oder besondere Einschränkungen in Kauf nehmen, um ihre Stimme abgeben zu können.

Auch der Grundsatz der Gleichheit der Wahl gebietet, dass alle Wahlberechtigten eine vollständige und gültige Stimme unter zumutbaren Bedingungen abgeben können. Er verlangt, dass alle Wahlberechtigten ihr aktives und passives Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben können und ihre Stimmen den gleichen Zählwert sowie bei der Verhältniswahl grundsätzlich auch den gleichen Erfolgswert haben (Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 8. März 2017 - 160/16 -, juris Rn. 22 m. w. N.; zu Art. 38 GG: BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 - 2 BvF 1/95 -, juris Rn. 68, st. Rspr.).

Wahlen müssen daher so vorbereitet werden, dass eine vollständige, gültige Stimmabgabe mit Erst und Zweitstimme für alle Wahlberechtigten möglich ist. Denn Wahlberechtigte, die nicht beide Stimmen gültig abgeben können, haben nicht den formal gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis wie diejenigen Wahlberechtigten, die zwei gültige Stimmen abgeben können. Die Sitzverteilung im Abgeordnetenhaus ermittelt sich gem. §§ 17, 19 LWG unter Berücksichtigung beider Stimmen, § 15 Abs. 1 LWG. Diejenigen, die keine Erststimme abgeben können, können bei der Berücksichtigung der nach §§ 16, 17 Abs. 4, 19 LWG errungenen Direktmandate keinen Einfluss ausüben. Diejenigen, die keine Zweitstimme abgeben können, können die Verteilung der Sitze nach § 17 LWG nicht beeinflussen.

cc. Eine den Grundsätzen der Allgemeinheit, Gleichheit und Öffentlichkeit der Wahl genügende Vorbereitung der Wahlen setzt eine sachgerechte Prognose der Landeswahlleitung hinsichtlich der Zahl der Wahlberechtigten und der Wahldauer pro Wählendem und hierauf aufbauend die Ermittlung des Bedarfs an Wahlkabinen, Wahllokalen und Stimmzetteln voraus, welche dann von den Bezirken bereitgestellt werden. Nur so kann die Landeswahlleitung die organisatorischen Vorkehrungen treffen bzw. veranlassen, um eine vollständige und gültige Stimmabgabe in Präsenz unter zumutbaren Bedingungen für alle Wahlberechtigten zu realisieren.

Der Landeswahlleitung ist bei der Vorbereitung der Wahlen ein organisatorischer Spielraum eingeräumt. Er wird durch das geltende Recht begrenzt. Innerhalb der sich daraus ergebenden Grenzen muss die Landeswahlleitung sich bei der Vorbereitung der Wahl von sachgerechten und vertretbaren Erwägungen leiten lassen. Die zugänglichen Erkenntnisquellen müssen ausgeschöpft werden. Geht es um die Einschätzung von in der Zukunft liegenden Sachverhalten und Ereignissen, müssen sachgerechte sowie vertretbare und realitätsgerechte Prognosen angestellt werden (vgl. zu Prognoseentscheidungen des Gesetzgebers: BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 -, juris Rn. 174; zu behördlichen Prognoseentscheidungen: BVerwG, Urteil vom 26. März 1981 - 3 C 134/79 -, juris Rn. 88).

Ob die Vorbereitung der Wahl durch die Landeswahlleitung diesen Anforderungen gerecht geworden ist, ist grundsätzlich aus einer ex ante Perspektive im Hinblick auf die zum damaligen Zeitpunkt verfügbaren Informationen und Erkenntnismöglichkeiten zu beurteilen. Ihre Bedarfsprognosen stellen sich nicht schon deswegen als rechtswidrig dar, weil sie sich im Nachhinein als unzutreffend erweisen. Allerdings kann ein grob unzutreffendes Ergebnis ein Indiz für die Fehlerhaftigkeit einer Prognose sein. Eine sachgerechte, an den Wahlrechtsgrundsätzen orientierte Prognose über die für die Wahl erforderlichen Kapazitäten erfordert in einem ersten Schritt die realitätsgerechte Prognose, wie viele Wahlberechtigte voraussichtlich an der Wahl teilnehmen werden. Auf deren Zahl kommt es an, weil grundsätzlich alle Wahlberechtigten die Möglichkeit haben müssen, in Präsenz an der Urne zu wählen. Sie ist Ausgangspunkt für die Berechnung des Bedarfs an Wahlkabinen, Wahllokalen und Stimmzetteln. In einem zweiten Schritt muss die Landeswahlleitung prognostizieren, wie lang die durchschnittliche Wahlzeit jeder wählenden Person voraussichtlich sein wird. Die Wahlzeit umfasst das Betreten des Wahllokals, den Erhalt der Stimmzettel (nach Identifikation der wahlberechtigten Person und Ermittlung der Zuständigkeit des Wahllokals), die Verweildauer in der Wahlkabine, das Zusammenfallen der Stimmzettel, das Registrieren auf der Wahlliste und den Einwurf der Stimmzettel in die Wahlurne. Bei der Berechnung der voraussichtlichen Verweildauer in der Wahlkabine ist zu berücksichtigen, wie viele Stimmen pro Wahlgang abzugeben sind und wie komplex die Stimmabgabe ist, d. h. beispielsweise, ob den Stimmzetteln weitere Informationen beigefügt sind. Bei den Wahlen vom 26. September 2021 war zudem die zusätzliche Zeit miteinzubeziehen, die die Wahlhelfenden benötigten, um die Einhaltung von Maßnahmen zum Schutz vor dem Coronavirus sicherzustellen. Im Zweifel ist die durchschnittliche Wahlzeit gerade auch im Hinblick auf Wählende, die aufgrund besonderer Lebensumstände zusätzliche Zeit benötigen, großzügig anzusetzen.

In einem dritten Schritt muss anhand der Prognose der Anzahl der in Präsenz Wählenden und der durchschnittlichen Wahlzeit pro Person berechnet werden, wie viele Wahlkabinen erforderlich sein werden. Hierfür ist die gesamte Wahlzeit - 600 Minuten zwischen 8 und 18 Uhr - durch die durchschnittliche Wahlzeit pro Person zu teilen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Wählenden nicht gleichmäßig über den Tag verteilt wählen, sondern der Andrang in den Wahllokalen zu unterschiedlichen Tageszeiten variiert. Hierbei kann auf Erfahrungen der Wahlorgane in den Bezirken zurückgegriffen werden.

Ausgehend von dem Ergebnis der ermittelten Anzahl von Wahlkabinen sind in einem vierten Schritt Überlegungen anzustellen, auf wie viele Wahllokale die erforderliche Anzahl von Wahlkabinen verteilt wird. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass bei einer Erhöhung der Anzahl der Wahlkabinen auch die Kapazitäten zur Registrierung erhöht werden müssen, da es sonst zu Wartezeiten bei der Registrierung kommen kann. Weiterhin müssen die Wahllokale ausreichend Platz zur Aufstellung der benötigten Anzahl an Wahlkabinen ggf. unter Einhaltung der pandemiebedingten Mindestabstände haben. Entgegen der Auffassung der Senatsverwaltung für Inneres mussten nicht die gewählten Örtlichkeiten an die Pandemiebedingungen angepasst werden, sondern umgekehrt die Wahllokale unter Berücksichtigung der bereits seit über einem Jahr bekannten Pandemiebedingungen ausgewählt werden. Dies bedeutet, dass ggf. entweder zusätzliche Wahllokale zur Verfügung gestellt oder größere Räume, wie beispielsweise Sporthallen oder Schulaulen, ausgewählt werden müssen.

Schließlich müssen in Umsetzung dieser Prognose ausreichend Stimmzettel vorgehalten werden. Hierbei ist zu beachten, dass nach § 42 LWO die für das jeweilige Wahllokal berechnete notwendige Anzahl von Stimmzetteln am Wahltag vor Beginn der Wahlzeit in den einzelnen Wahllokalen zur Verfügung stehen muss.

c. Diesen Anforderungen an die Vorbereitungen der Wahlen sind die Landeswahlleitung und die Senatsverwaltung für Inneres nicht gerecht geworden. Die Landeswahlleitung hat die Wahlzeit pro Wählender bzw. Wählendem und die notwendige Anzahl an Wahlkabinen nicht bzw. fehlerhaft ermittelt (aa.). Sie hat die Bezirke darüber hinaus nicht darauf hingewiesen, dass zu Beginn der Wahlhandlung eine ausreichende Anzahl von Stimmzetteln in den Wahllokalen vorhanden sein muss (bb.). Die Landeswahlleitung hat insgesamt die Umsetzung der Vorbereitung der Wahlen durch die Bezirke nicht in dem gebotenen Umfang überprüft (cc.). Auch die Senatsverwaltung für Inneres ist ihrer Rolle als Aufsichtsbehörde nicht gerecht geworden (dd.).

aa. Die Prognose der Wahlzeit pro Wählender bzw. Wählendem und der notwendigen Anzahl an Wahlkabinen war fehlerhaft.

Die Landeswahlleitung ging nach den dem Verfassungsgerichtshof zugänglichen Informationen im Rahmen der Vorbereitung auf Grund der Erfahrungswerte vergangener Wahlen von einer durchschnittlichen Wahlzeit von drei Minuten pro Wählender bzw. Wählendem aus. Aus ihrer Stellungnahme vom 20. Mai 2022 ergibt sich zwar, dass eine Verweildauer von drei Minuten keine Berechnungsvorgabe für die Bezirke gewesen sein soll. Vielmehr seien die Erfahrungen aus früheren Wahlen für die der Organisation der Wahl zugrunde gelegte Verweildauer entscheidend gewesen. Da die Zahl der Wahllokale gegenüber früheren Wahlen um ein Drittel erhöht worden sei, sei davon ausgegangen worden, dass die längere Verweildauer durch die höhere Zahl der Wahllokale und einen höheren Briefwahlanteil ausgeglichen werde. Welche Erfahrungswerte der angenommenen Verweildauer zugrunde gelegt wurden, hat die Landeswahlleitung auf die ergänzenden Fragen des Verfassungsgerichtshofes nicht ausdrücklich beantwortet. Diese Angabe steht überdies im Widerspruch zu ihrem Schreiben vom 30. September 2022, wonach die Zahl der Wahllokale um 457 erhöht worden ist, also um rund ein Viertel und nicht um ein Drittel. Die weiteren von der Landeswahlleitung übermittelten Informationen lassen nur den Schluss zu, dass sie auf Grund der früheren Erfahrungswerte eine Verweildauer von drei Minuten für realistisch gehalten hat. Dem ist sie auch in der mündlichen Verhandlung nicht entgegengetreten. In ihrer Stellungnahme vom 13. Oktober 2021, die als Anlage 1 dem Protokoll des Landeswahlausschusses vom 14. Oktober 2021 beigefügt war, rechnet sie vor, „dass bei einer durchschnittlichen Verweildauer von 3 Minuten je Wahlkabine 200 Personen hätten wählen können“. Diese „grobe Kalkulation“ hätten „die Bezirke für jedes Wahllokal durchführen und so den Bedarf an Wahlkabinen ermitteln“ können. Der in der mündlichen Verhandlung überreichten Tabelle und dem Schreiben vom 30. September 2022 lässt sich zudem entnehmen, dass die Landeswahlleitung für die Schätzung der von Unterbrechungen betroffenen Stimmen in ihrem Rechenbeispiel sogar nur eine Verweildauer von 2,7 Minuten zugrunde legt.

Die Prognose einer durchschnittlichen Wahlzeit von drei Minuten pro Wählender bzw. Wählendem ist nicht sachgerecht. Eine solche Wahlzeit für die Abgabe aller Stimmen war bei den Wahlen am 26. September 2021 nicht realistisch. Der Wahlvorgang war überdurchschnittlich komplex. Angesichts der verbundenen Wahlen bestanden unterschiedliche Gruppen von Wahlberechtigten. Einige waren nur zur Wahl des Deutschen Bundestages, andere nur zur Wahl der Bezirksverordnetenversammlung und eine große Mehrheit war zu allen drei Wahlen sowie zur

Abstimmung über den Volksentscheid berechtigt. Letztere erhielten in der Regel insgesamt fünf Stimmzettel, auf denen sie insgesamt sechs Stimmen abgeben konnten. Die Komplexität und der hieraus folgende erhöhte Zeitbedarf für die Abgabe der einzelnen Stimmen konnte auch nicht durch die Aufforderung der Landeswahlleitung an die Wahlberechtigten ausgeglichen werden, sich bereits im Vorfeld der Wahlen über die einzelnen Stimmzettel zu informieren. Denn trotz dieser Aufforderung musste damit gerechnet werden, dass eine Vielzahl von Wählenden sich erst in der Wahlkabine konkret mit den einzelnen Stimmzetteln beschäftigen würde. Zu der Verweildauer in der Wahlkabine hinzuzurechnen war zudem die Zeit, die durch Einhaltung der Hygienevorschriften durch Desinfektion etc. zusätzlich aufgewendet werden musste. Schließlich musste auch die Zeit der Registrierung gesondert berücksichtigt werden. Die Registrierung war wegen der für die jeweiligen Wahlen teilweise unterschiedlichen Wahlberechtigten komplizierter und zeitaufwändiger als bei den vergangenen Wahlen. Der Verfassungsgerichtshof geht daher davon aus, dass realistisch eine Verweildauer von mindestens fünf Minuten pro Wähler bzw. Wählendem anzusetzen war.

Darüber hinaus war der angesetzte Bedarf an Wahlkabinen nicht ausreichend. Das gilt selbst dann, wenn man die fehlerhaft zu gering prognostizierte Wahlzeit pro Wähler bzw. Wählendem zugrunde legt. Der prognostizierte Bedarf an Wahlkabinen reichte im Durchschnitt nur aus, um etwa 43 Prozent der Wahlberechtigten eine Präsenzabstimmung zu ermöglichen.

Im Vorfeld der Wahlen waren pro Wahllokal im Wahlgebiet durchschnittlich 2,36 Wahlkabinen eingeplant. Dies ergibt sich aus der Anlage 5 der Stellungnahme der Landeswahlleitung zum Einspruch des Bundeswahlleiters, vorgelegt von der Einsprechenden zu 3 (Anlagenkonvolut LLR 42). Ausgehend von der Drei-Minuten-Prognose der Landeswahlleitung und einer durchschnittlichen Anzahl von 2,36 Wahlkabinen pro Wahllokal lag die maximale Anzahl von Wählenden pro Wahllokal durchschnittlich bei 472 Personen. Ausgehend von einer realistischeren Prognose von fünf Minuten und einer durchschnittlichen Anzahl von 2,36 Wahlkabinen pro Wahllokal lag die maximale Anzahl von Wählenden pro Wahllokal durchschnittlich bei 283 Personen. Dem stand eine Anzahl von durchschnittlich 1.085 Wahlberechtigten pro Wahllokal gegenüber, wobei der Bezirk Pankow mit durchschnittlich 1.312 Wahlberechtigten die höchste, der Bezirk Treptow-Köpenick mit durchschnittlich 880 Wahlberechtigten die niedrigste Anzahl an Wahlberechtigten pro Wahllokal aufwies. Die zu gering prognostizierte Zahl an Wahlkabinen führte dazu, dass im Schnitt nach der fehlerhaften Drei-Minuten-Prognose der Landeswahlleitung nur etwa 43 Prozent der Wahlberechtigten, in den Bezirken Pankow, Charlottenburg-Wilmersdorf, Steglitz-Zehlendorf und

Neukölln sogar weniger als 40 Prozent, in Präsenz hätten wählen können. Bei einer realistischeren Prognose von fünf Minuten hätten sogar nur 26 Prozent der Wahlberechtigten die Möglichkeit gehabt, in Präsenz zu wählen. Mit einer solch geringen Anzahl von Präsenzwählenden durfte die Landeswahlleitung nicht rechnen. Insbesondere konnte ein Vergleich mit den Wahlen zum 18. Abgeordnetenhaus und den Bezirksverordnetenversammlungen im Jahr 2016 eine solche Prognose für die Wahlen 2021 nicht rechtfertigen. Die Quote der Präsenzwählenden bei den Wahlen im Jahr 2016 betrug ca. 47 Prozent der Wahlberechtigten (485.879 Briefwählende von insgesamt 1.662.476 Wählenden bei 2.485.379 Wahlberechtigten). Sie lag damit über den sich aus der Verknüpfung von durchschnittlicher Wahlzeit und Anzahl der Wahlkabinen ergebenden Prognosen der Landeswahlleitung für die Wahlen im Jahr 2021. Wie viele Wählende infolge der Corona-Pandemie zusätzlich von der Briefwahlmöglichkeit Gebrauch machen würden, war nicht kalkulierbar und durfte daher in die Berechnung der Präsenzwahlkapazitäten nicht einfließen. Daran vermag auch der Umstand, dass die Briefwahlstatistiken regelmäßig aktualisiert wurden, nichts zu ändern, da noch am Wahltag Wählende mit ihrem Wahlschein für die Briefwahl im Urnenwahllokal wählen konnten. Unabhängig hiervon konnte die 2016 erreichte Wahlbeteiligung von 66,9 Prozent bereits deshalb nicht als zuverlässiger Anhaltspunkt für eine Wahlbeteiligung bei den verbundenen Wahlen im Jahr 2021 dienen, da die Wahlen im Jahr 2016 nicht mit der Bundestagswahl verbunden waren.

Zwar trifft im Ergebnis zu, dass am 26. September 2021 mehr Wahlberechtigte als im Jahr 2016 von der Möglichkeit der Briefwahl Gebrauch machten. Der Vortrag von mehreren Beteiligten, die vorgehaltenen Kapazitäten hätten ausgereicht, was sich daran zeige, dass nur ca. 40 Prozent der Wahlberechtigten in Präsenz gewählt hätten, verkennt jedoch, dass eine höhere Präsenzwahlquote aufgrund der zur Verfügung stehenden Kapazitäten wie dargestellt gar nicht möglich war. Es liegt daher nahe, dass eine Quote von 40 Prozent Präsenzwählenden bei den vorhandenen Kapazitäten überhaupt nur dadurch erreicht werden konnte, dass am Wahltag in vielen Wahllokalen die Anzahl der Wahlkabinen erhöht und bis weit nach 18 Uhr gewählt wurde. Wie hoch die Präsenzwahlquote gewesen wäre, wenn mehr Kapazitäten vorgehalten worden wären, lässt sich nicht ermitteln.

bb. Die Landeswahlleitung und die Bezirkswahlleitungen haben ferner nicht dafür Sorge getragen, dass zu Beginn der Wahlhandlung ausreichend Stimmzettel in den Wahllokalen vorhanden waren. Nach § 42 LWO erhält der Wahlvorsteher oder die Wahlvorsteherin vom Bezirkswahlamt die Richtlinien für die Wahlvorstände und am Tag vor dem Wahltag insbesondere die Stimmzettel. Nach dem Wortlaut des § 42 Buchst. b) LWO genügt die Aus-

händigung eines Teils der Stimmzettel nicht. Dem Sinn und Zweck der Vorschrift entspricht es zudem, den Wahlvorstehenden alle Dokumente und Unterlagen für die Wahl am Tag vor der Wahl zur Verfügung zu stellen. Dies ist nicht geschehen. Aus dem Protokoll des Landesausschusses, den Protokollen der Bezirkswahlausschüsse, der Stellungnahme der Landeswahlleitung vom 20. Mai 2022 und deren Anlage 5 ergibt sich, dass die Stimmzettel nicht vollständig ausgehändigt wurden und ein solches Vorgehen bereits im Vorfeld der Wahlen geplant war. Danach war jedenfalls für die Wahlkreisverbände Pankow, Charlottenburg-Wilmersdorf, Tempelhof-Schöneberg und Marzahn-Hellersdorf von vornherein eine Nachlieferung von Stimmzetteln am Wahltag vorgesehen. In Charlottenburg-Wilmersdorf war pro Wahllokal nur eine „Grundausstattung“ von 300 Stimmzetteln vorhanden. Dies mag angesichts des Gewichts der Pakete mit fünf Stimmzetteln von der guten Absicht getragen gewesen sein, den ehrenamtlichen Wahlvorstehenden den Transport am Tag vor der Wahl zu erleichtern. Der gesetzlichen Regelung genügt dies jedoch nicht. Die Landeswahlleitung hätte im Rahmen ihrer Kontrollpflicht hierauf hinweisen und die Bezirkswahlleitungen hätten einen vollständigen Transport der Stimmzettel am Tag vor dem Wahltag sicherstellen müssen. Darüber hinaus hätte die Landeswahlleitung darauf hinwirken müssen, dass die Stimmzettelpakete nach Bekanntwerden von vertauschten Stimmzetteln vollständig kontrolliert werden. Nur so hätte das Risiko fehlender und vertauschter Stimmzettel und hieraus resultierend das Risiko einer Unterbrechung der Wahlhandlung vermieden werden können.

cc. Die Landeswahlleitung ist schließlich insgesamt ihrer Verpflichtung zur Koordinierung und Anleitung der Bezirke bei der Vorbereitung der Wahl nicht gerecht geworden. Sie hat sich im Vorfeld der Wahlen weder ausreichend Kenntnis über die Vorbereitungsmaßnahmen der Bezirke verschafft noch hat sie die Vorbereitungsmaßnahmen einer Prüfung unterzogen und auf die Notwendigkeit einer Nachbesserung hingewiesen.

Bereits der erste Schritt, die Kenntnisverschaffung über den Stand der Vorbereitungen in den Bezirken, war nicht ausreichend. Aus der ergänzenden Stellungnahme der Landeswahlleitung vom 20. Mai 2022 folgt zwar, dass mehrere Sitzungstermine unter Federführung der Landeswahlleitung im Vorfeld der Wahlen geplant waren. Es kann aber schon nicht festgestellt werden, dass bei diesen Sitzungsterminen die Vorbereitungen in den Bezirken im Einzelnen thematisiert wurden. Eine konkrete Nachfrage zu dem Stand der Vorbereitungen in den Bezirken findet sich allein in einem Schreiben des Innensenators vom 21. Mai 2021 und einem Schreiben des Staatssekretärs der Senatsverwaltung für Inneres vom 6. Juli 2021. In diesen Schreiben werden die Bezirke gebeten, zu verschiedenen Fragen der Vorbereitung Stellung zu nehmen und Probleme

zu melden. Die Antworten der Bezirke sind in einer Tabelle mit dem Titel „Statusabfrage Wahlvorbereitung“ festgehalten. Sie dokumentiert zahlreiche Defizite in der Vorbereitung. Der angegebene kalkulierte Briefwahlanteil in den Bezirken differiert stark. Dieser reicht von 25 bis 30 Prozent in Lichtenberg und 35 Prozent in Neukölln über 50 Prozent in Treptow-Köpenick bis zu 80 Prozent in Friedrichshain-Kreuzberg. Was genau unter diesem jeweils angegebenen Briefwahlanteil zu verstehen ist, insbesondere ob dieser allein eine Angabe zur Kapazitätsvorsorge darstellte, wie der Bezirkswahlleiter von Friedrichshain-Kreuzberg vorträgt, kann dahinstehen, da die Angabe jedenfalls Anlass zur Nachfrage gab. Auch die angegebene geplante Versorgung der Wahllokale mit Stimmzetteln weist je nach Bezirk große Unterschiede auf. Unter dem Punkt „Sonstiges“ findet sich u. a. ein Hinweis auf Logistikprobleme bezüglich Lagerung und Transport der Stimmzettel.

Infolge dieses - zwar nicht auf eigene Nachfrage, aber auf Nachfrage der Senatsverwaltung für Inneres - von den Bezirken gemeldeten Vorbereitungsstands hätte die Landeswahlleitung die Bezirke auf die bestehenden Probleme und auf die Notwendigkeit zur Nachbesserung hinweisen müssen. Sie hätte insbesondere zu dem offensichtlich völlig unterschiedlich kalkulierten Briefwahlanteil Stellung nehmen und den Bezirken mitteilen müssen, dass die Planungen entsprechend der von ihr angestellten - im Übrigen nicht sachgerechten - Prognose für ein Gelingen der Wahl überprüft und ggf. angepasst werden sollen. Die Landeswahlleitung hätte auch zu der Auswahl der Wahllokale, die ihr von den Bezirken nach § 10 Abs. 2 Satz 1 LWO mitgeteilt wurde, Stellung nehmen müssen. Insbesondere auch die Tatsache, dass sich teilweise in einem Gebäude mit nur einem Einlass mehrere Wahllokale befanden, hätte die Landeswahlleitung zu Nachfragen und Hinweisen veranlassen müssen. Die Landeswahlleitung hätte weiterhin die nach ihrer eigenen Prognose notwendige Anzahl von Wahlkabinen ermitteln und diese der von den Bezirken tatsächlich geplanten Anzahl von Wahlkabinen gegenüberstellen müssen. Sie hätte bei Anlegung des von ihr gewählten Wertes zur Wahlzeit von drei Minuten erkennen müssen, dass die geplanten Präsenzwahlkapazitäten ein hohes Risiko für erhebliche Wartezeiten vor den Wahllokalen bergen und sich hieraus typischerweise Zustände ergeben, die zu Wahlfehlern führen können. Ihre Berechnung zu der Anzahl der Wahlkabinen hätte die Landeswahlleitung den Bezirken mitteilen und auf die Notwendigkeit einer Aufstockung der Wahlkabinen hinweisen müssen. Dies ist nicht geschehen. Die Landeswahlleitung hat im Vorfeld der Wahlen keine Maßnahmen zu einer Erhöhung der Anzahl der Wahlkabinen ergriffen. Im Gegenteil hat sie die Bezirke in der Annahme, zwei Wahlkabinen pro Wahllokal seien ausreichend, bestärkt, indem sie vor der Wahl ein Informationsblatt zu pandemiebedingten Hinweisen aushändigte, das einen idealtypischen

Aufbau eines Wahllokals mit lediglich zwei Wahlkabinen vorsah. Dem steht auch der Vortrag der Landeswahlleitung, wonach sie keine Weisungsbefugnisse gegenüber den Bezirken habe, nicht entgegen. Denn dies betrifft die nachrangige Frage, ob nach Kenntnisverschaffung und Aufforderung zur Nachbesserung Maßnahmen gegen den Willen der Bezirke hätten durchgesetzt werden können. Dazu kam es jedoch gar nicht, da die Landeswahlleitung die Bezirke nicht aufgefordert hat, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen.

dd. Die Senatsverwaltung für Inneres ist ihren allgemeinen Pflichten aus § 1 LWO nicht hinreichend nachgekommen. Ein insoweit falsches Verständnis der gesetzlichen Aufgabenverteilung zeigen bereits die beiden Schreiben des Innensenators vom 21. Mai 2021 und des Staatssekretärs der Senatsverwaltung für Inneres vom 6. Juli 2021, die konkrete Vorbereitungsmaßnahmen in den Bezirken abfragen und erste Schritte einer Koordination der Vorbereitungsmaßnahmen auf Landesebene einleiten. Dies sind Maßnahmen, die zunächst die Landeswahlleitung hätte vornehmen müssen. Die Senatsverwaltung für Inneres hat unter Berücksichtigung der Unabhängigkeit der Landeswahlleitung nur einzugreifen, wenn das Gelingen der Wahl und insbesondere die Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze in Gefahr sind und Maßnahmen der Landeswahlleitung erfolglos sind oder, obwohl sie geboten sind, nicht vorgenommen werden. Zum Zeitpunkt der Erstellung der Schreiben bestanden hierfür jedoch noch keine konkreten Anhaltspunkte. Anhaltspunkte dafür, dass das Gelingen der Wahl in Gefahr war, bestanden jedoch nach Beantwortung dieser Schreiben durch die Bezirke, die eine Reihe von Defiziten in der Vorbereitung offenbarten. Die Senatsverwaltung hätte danach die Landeswahlleitung im Rahmen ihrer ergänzenden Kontroll- und Koordinierungspflicht auf die Gefahren hinweisen müssen, die sich aus einer unzureichenden Vorbereitung ergeben. Dies hat sie nicht getan.

2. Infolge der fehlerhaften Vorbereitung kam es zu Wahlfehlern bei der Durchführung der Wahlen zum 19. Abgeordnetenhaus. Verantwortlich für die Durchführung der Wahlen sind nach §§ 6, 7 Abs. 1 LWO neben der Landeswahlleitung wesentlich auch die Bezirkswahlleitungen.

Bei der Durchführung der Wahlen wurden die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl aus Art. 39 Abs. 1 VvB, der Freiheit der Wahl aus Art. 2 VvB, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. § 7 Abs. 1 LWG sowie ihre einfachgesetzlichen Konkretisierungen verletzt. Tausende Wahlberechtigte konnten ihre Stimme am Wahltag nicht (a.), nicht wirksam (b.), nur unter unzumutbaren Bedingungen (c.) oder nicht unbeeinflusst (d.) abgeben.

a. Einer Vielzahl von Wahlberechtigten war die vollständige Stimmabgabe trotz Erscheinens im Wahllokal unmög-

lich, weil ihnen nicht alle Stimmzettel ausgehändigt wurden. Dies verletzt ihr Recht auf allgemeine und gleiche Ausübung ihres Wahlrechts aus Art. 39 Abs. 1 VvB sowie § 15 Abs. 1 LWG i. V. m. § 52 Abs. 1 LWO bzw. § 80b Abs. 4 Satz 1 LWO i. V. m. § 56 BWO. Dies betraf in unterschiedlichem Umfang Wahlberechtigte in allen zwölf Wahlkreisverbänden.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl wurde dadurch verletzt, dass zahlreiche Wahlberechtigte nicht beide Stimmzettel für die Abgeordnetenhauswahl erhalten haben. In Konkretisierung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl regelt das Landeswahlrecht in § 52 LWO bzw. § 80b Abs. 4 Satz 1 LWO i. V. m. § 56 BWO die Ausgabe der Stimmzettel als streng formalen Prozess, bei dem die Wahlvorstehenden und Wahlhelfenden allein in der Pflicht sind, alle erforderlichen Stimmzettel an die Wahlberechtigten auszuhändigen. Abgesehen von ihrer Identifizierung und der freien und geheimen Stimmabgabe ist hierbei keinerlei Mitwirkung der Wählenden erforderlich. Nach § 52 Abs. 1 Satz 1 LWO bzw. § 80b Abs. 4 Satz 1 LWO i. V. m. § 56 Abs. 1 Satz 1 BWO erhalten die Wahlberechtigten bei Eintritt in den Wahlraum die Stimmzettel. Bereits aus dem Wort „erhalten“ folgt, dass es sich hierbei um ein einseitiges Austeilen der Stimmzettel durch die Wahlhelfenden bzw. Wahlvorstehenden an die Wahlberechtigten handelt. Auch die weitere Wahlhandlung sieht einzig die Wahlhelfenden bzw. Wahlvorstehenden in der Pflicht. Sie müssen die Identität der Wählenden feststellen und diese mit dem Wählerverzeichnis abgleichen (§ 52 Abs. 3 Satz 1 und 2 LWO bzw. § 80b Abs. 4 Satz 1 LWO i. V. m. § 56 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 BWO). Sie vermerken die Stimmabgabe im Wählerverzeichnis (§ 52 Abs. 3 Satz 3 LWO bzw. § 80b Abs. 4 Satz 1 LWO i. V. m. § 56 Abs. 4 Satz 3 BWO). Sie beaufsichtigen den Einwurf des Stimmzettels in die Wahlurne und kontrollieren schließlich, dass Wahlberechtigte den Wahlraum erst verlassen, nachdem sie die Stimmzettel in die Wahlurne gesteckt oder aber vernichtet haben (§ 52 Abs. 7 LWO bzw. § 80b Abs. 4 Satz 1 LWO i. V. m. § 56 Abs. 4 Satz 1 und 2, Abs. 8 BWO). Es bestand auch keine Obliegenheit der Wählenden, die ihnen ausgehändigten Stimmzettel zu kontrollieren und fehlende Stimmzettel gegebenenfalls nachzufordern. Für die Annahme einer solchen Obliegenheit im Rahmen der streng formalisierten Ausgabe der Stimmzettel fehlt es schon an einer erforderlichen gesetzlichen Grundlage. Auch die vorherige Information der Öffentlichkeit über die Wahl und der Umstand, dass Musterstimmzettel aushingen, können eine solche Rechtsgrundlage nicht ersetzen.

Die nicht vollständige Ausgabe von Stimmzetteln für die Abgeordnetenhauswahl verletzt überdies den durch Art. 39 Abs. 1 VvB verbürgten Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Die von fehlenden Stimmzetteln betroffenen Wahlberechtigten hatten nicht den formal gleichen Einfluss auf

das Wahlergebnis wie die Wahlberechtigten, denen beide Stimmzettel für die Wahl zum Abgeordnetenhaus ausgehändigt wurden. Denn die Sitzverteilung im Abgeordnetenhaus ermittelt sich gem. §§ 17, 19 LWG unter Berücksichtigung beider Stimmen (§ 15 Abs. 1 LWG). Diejenigen, die keine Erststimme abgeben konnten, konnten bei der Berücksichtigung der nach §§ 16, 17 Abs. 4, 19 LWG errungenen Direktmandate keinen Einfluss ausüben. Diejenigen, die keine Zweitstimme abgeben konnten, konnten die Verteilung der Sitze nach § 17 LWG nicht beeinflussen. Schließlich verletzt der Umstand, dass Wählenden nicht alle erforderlichen Stimmzettel für die Wahl zum Abgeordnetenhaus ausgegeben wurden, nach dem Vorgesagten auch § 15 Abs. 1 LWG und § 52 Abs. 1 LWO bzw. die bei verbundenen Wahlen geltenden § 80b Abs. 4 Satz 1 LWO i. V. m. § 56 BWO.

b. Eine Vielzahl von Wahlberechtigten konnte ihre Stimme wegen der Ausgabe falscher (aa.) oder von Kopien von Stimmzetteln (bb.) nicht wirksam abgeben.

aa. Die Ausgabe falscher, d. h. für einen anderen Wahlkreisverband bzw. Wahlkreis vorgesehener Erst und Zweitstimmzettel an Wahlberechtigte verletzt die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl aus Art. 39 Abs. 1 VvB und Vorgaben der Landeswahlordnung, § 52 Abs. 1 LWO bzw. § 80b Abs. 4 Satz 1 LWO i. V. m. § 56 Abs. 1 Satz 1 BWO sowie § 49 Abs. 2 und 3 LWO i. V. m. § 15 Abs. 1 LWG. Dies betrifft Wahlberechtigte in mindestens fünf von zwölf Wahlkreisverbänden.

Durch die Ausgabe falscher Stimmzettel war den betroffenen Wählenden eine wirksame Stimmabgabe und damit die allgemeine und gleiche Teilnahme an der Wahl mit zwei gültigen Stimmen nicht möglich. Denn die auf den falschen Stimmzetteln abgegebenen Stimmen waren ungültig.

Für falsche Erststimmzettel, die von Wahlkreis zu Wahlkreis variieren (§ 15 Abs. 1 LWG), folgt dies unmittelbar aus dem Wortlaut des § 15 Abs. 2 Nr. 1 Alt. 2 LWG, wonach Stimmen ungültige Stimmen sind, wenn der Stimmzettel, auf dem sie abgegeben werden, für einen anderen Wahlkreis zu verwenden ist. Die Abgabe der Zweitstimme auf einem für die Wahlkreise eines anderen Wahlkreisverbandes vorgesehenen Stimmzettel ist - entgegen der insbesondere von den Einsprechenden zu 1 und 2 vertretenen Auffassung - ebenfalls ungültig. Stimmzettel, die für einen anderen Wahlkreisverband zu verwenden sind, sind schon dem Wortlaut des § 15 Abs. 2 Nr. 1 Alt. 2 LWG nach (auch) für einen anderen Wahlkreis zu verwenden. Denn sie betreffen die Wahlkreise eines anderen Wahlkreisverbandes.

Die Wertung der abgegebenen Zweitstimmen auf nicht für den jeweiligen Wahlkreis bzw. Wahlkreisverband vorge-

sehenen Stimmzetteln als gültig widerspräche auch dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Denn die Stimmzettel unterscheiden sich hinsichtlich der im jeweiligen Wahlkreisverband zugelassenen Bezirkslisten. Gerade kleinere Parteien treten nicht in allen Wahlkreisverbänden an. Geben Wählende ihre Stimme einer Liste, die zwar auf dem ihnen fälschlicherweise ausgegebenen Stimmzettel zugelassen ist, nicht aber auf dem für die Wahlkreise in ihrem Wahlkreisverband tatsächlich zu verwendenden Stimmzettel, findet diese Stimme keine Entsprechung. Ihre Stimme wäre dann verloren; sie können das Ergebnis der Wahl nicht mit zwei Stimmen in gleicher Weise wie die anderen Wahlberechtigten beeinflussen. Dies veranschaulicht die Praxis des Bezirkswahlausschusses Friedrichshain-Kreuzberg bei der Wahl zum 19. Abgeordnetenhaus: Der Bezirkswahlausschuss wertete die auf Stimmzetteln für den Wahlkreisverband Charlottenburg-Wilmersdorf abgegebenen Stimmen für die Bezirksliste der Partei Die neuen Demokraten als ungültig, weil diese in Friedrichshain-Kreuzberg nicht mit einer Liste antraten, wohingegen die Stimmen für die anderen Bezirkslisten als gültig gewertet wurden.

Da die auf falschen Stimmzetteln abgegebenen Erst bzw. Zweitstimmen ungültig sind, kam die Ausgabe falscher Stimmzettel für die betroffenen Wählenden faktisch einem dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl widersprechenden Ausschluss von der Wahl hinsichtlich der betroffenen Stimme gleich. Den Betroffenen war keine vollständige Teilnahme an der Wahl möglich. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die auf falschen Stimmzetteln abgegebenen Zweitstimmen im Wahlkreisverband Friedrichshain-Kreuzberg in den meisten Fällen fälschlicherweise als gültig gewertet wurden. Denn bei der Frage, ob ein Wahlfehler vorliegt, kann eine fehlerhafte Einschätzung der Wahlorgane keine Rolle spielen.

Schließlich verletzt die Ausgabe falscher Stimmzettel § 52 Abs. 1 Satz 1 LWO i. V. m. § 15 Abs. 1 Satz 1 LWG bzw. § 80b Abs. 4 Satz 1 LWO i. V. m. § 56 Abs. 1 Satz 1 BWO. Aus den Vorschriften folgt, dass den Wählenden die für den jeweiligen Wahlkreis bzw. Wahlkreisverband zugelassenen Stimmzettel ausgehändigt werden müssen. § 52 Abs. 1 Satz 1 LWO bzw. § 80b Abs. 4 Satz 1 LWO i. V. m. § 56 Abs. 1 Satz 1 BWO regeln, dass die Wahlberechtigten beim Eintritt in den Wahlraum die Stimmzettel erhalten. Aus § 15 Abs. 1 Satz 1 LWG folgt dann weiter, dass es sich um die für den Wahlkreis (Erststimme) bzw. Wahlkreisverband (Zweitstimme) zugelassenen Stimmzettel handeln muss. Denn nur auf diese jeweilige Stimme bezieht sich ihr Wahlgang, der mit der Aushändigung der Stimmzettel bei Betreten des Wahlraums beginnt.

bb. Die Ausgabe der Kopien von Stimmzetteln als Stimmzettel verletzt die aus § 49 LWO folgenden einfachgesetzlichen Anforderungen an die Beschaffenheit von Stimm-

zetteln, das Recht der Wahlberechtigten auf allgemeine und gleiche Ausübung ihres Wahlrechts gem. Art. 39 Abs. 1 VvB sowie die Chancengleichheit der Parteien.

Nach § 15 Abs. 2 Nr. 1 Alt. 1 LWG sind Stimmen, die auf nicht amtlichen Stimmzetteln abgegeben wurden, ungültig. § 49 Abs. 1 Satz 1 LWO bestimmt, dass zur Stimmabgabe nur amtlich hergestellte Stimmzettel benutzt werden dürfen. Was unter amtlich hergestellten Stimmzetteln zu verstehen ist, definieren weder das Landeswahlgesetz noch die Landeswahlordnung ausdrücklich. Der Begriff „amtlich“ gibt sprachlich aber bereits vor, dass die Stimmzettel von einem Amt, also einer Behörde hergestellt bzw. beauftragt werden müssen. Aus dem Umstand, dass die Zuständigkeitsverteilung von Behörden gesetzlich klar definiert ist, folgt überdies, dass nur die jeweils zuständige Behörde amtliche Stimmzettel herstellen bzw. herstellen lassen kann. Zuständig für die Herstellung von Stimmzetteln ist allein die Landeswahlleitung im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Vorbereitung der Wahlen nach § 6 LWO. Entgegen der Auffassung der Senatsverwaltung für Inneres ergibt sich keine Zuständigkeit des Bezirkswahlamts für die Herstellung der Stimmzettel; das Bezirkswahlamt ist der jeweiligen Bezirkswahlleitung gegenüber für die reibungslose Durchführung der Wahlen verantwortlich (§ 7 Abs. 2 Satz 1 LWO). Die Herstellung der Stimmzettel ist eine der Durchführung vorgelagerte Vorbereitungshandlung. Bestätigt wird die alleinige Zuständigkeit der Landeswahlleitung durch § 49 Abs. 1 Satz 4 LWO, wonach Form, Farbe und Inhalt der Stimmzettel von der Landeswahlleitung bestimmt werden.

Darüber hinaus erfüllen nur in Gänze einheitlich gestaltete Stimmzettel den Begriff der Amtlichkeit. Hierfür sprechen zunächst der Wortlaut von § 49 Abs. 1 Satz 3 und 4 LWO, wonach die Stimmzettel für die Wahl zum Abgeordnetenhaus und für die Wahl zu den Bezirksverordnetenversammlungen unterschiedliche Farben tragen müssen und die Landeswahlleitung Form, Farbe und Inhalt der Stimmzettel bestimmt. Auch der Zweck der Amtlichkeit erfordert, dass nur streng einheitlich gestaltete Stimmzettel amtlich sind. Mit der einheitlichen Gestaltung der Stimmzettel soll möglicher Missbrauch, insbesondere die unerkannte Vervielfältigung von Stimmzetteln, verhindert werden.

Daran gemessen waren die Kopien von Stimmzetteln im Wahlkreisverband Friedrichshain-Kreuzberg - und laut der Stellungnahme der Landeswahlleitung vom 20. Mai 2022 auch im Wahlkreisverband Charlottenburg-Wilmersdorf - keine amtlichen Stimmzettel und damit ungültig. Zunächst waren sie nicht von der zuständigen Landeswahlleitung hergestellt bzw. beauftragt. Vielmehr wurden sie - jedenfalls in Friedrichshain-Kreuzberg - nach den Vorgaben des Bezirkswahlleiters erstellt und nach telefonischer Rücksprache mit der Geschäftsstelle der Landeswahlleitung

freigegeben. Überdies waren sie nicht einheitlich, sondern unterschieden sich von den von der Landeswahlleitung bestimmten Vorgaben an die zu verwendenden Stimmzettel. Schon die Form des Stimmzettels im A3Format unterschied sich von den ansonsten amtlich hergestellten Stimmzetteln. Aber auch die inhaltliche Gestaltung war verschieden: Während auf den von der Landeswahlleitung hergestellten Stimmzetteln alle Wahlvorschläge auf einem langen Stimmzettel in der von § 36 LWO vorgegebenen Reihenfolge abgedruckt waren, fanden sich auf den Kopien von Stimmzetteln die Wahlvorschläge 20 und folgende am oberen Rand des Kopierpapiers und nicht auf der unteren Hälfte des Stimmzettels.

Die Ausgabe von Kopien von Stimmzetteln verletzt neben den einfachrechtlichen Wahlvorschriften auch verfassungsrechtliche Wahlgrundsätze.

Hierin liegt zunächst ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl. Die Ausgabe ungültiger Stimmzettel kommt faktisch einem Ausschluss von der Wahl hinsichtlich der betroffenen Stimme gleich. Den Betroffenen war keine vollständige und wirksame Teilnahme an der Wahl möglich. Dieser Wertung steht nicht entgegen, dass der zuständige Bezirkswahlausschuss die auf Kopien von Stimmzetteln abgegebenen Stimmen tatsächlich als gültig gewertet hat. Bei der Frage, ob ein Wahlfehler vorliegt, kann, wie oben bereits ausgeführt, die fehlerhafte Würdigung der Wahlorgane keine Rolle spielen. Auch ist nicht rechtserheblich, dass die jeweiligen Bezirkswahlleitungen die Kopien von Stimmzetteln nur erstellt haben, um den Wahlberechtigten eine Wahl zu ermöglichen. Diese gute Absicht führt nicht zur Rechtmäßigkeit des Vorgehens und kann schon auf Grund der zwingend hohen formalen Anforderungen zur Verhinderung von Wahlbeeinflussung, Missbrauch oder Verletzungen der verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätze nicht zur Gültigkeit der auf Kopien von Stimmzetteln abgegebenen Stimmen führen.

In der Ausgabe nicht amtlicher Kopien von Stimmzetteln und damit nicht einheitlicher Stimmzettel liegt durch die Veränderung der Reihenfolge der Wahlvorschläge zugleich eine Verletzung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl sowie der Chancengleichheit der Parteien (Art. 39 Abs. 1 VvB i. V. m. Art. 21 GG). Denn durch die Gestaltung der Stimmzettel kann die Wahlentscheidung beeinflusst werden. Zwar lässt sich die Festlegung einer Reihenfolge auf den Stimmzetteln, die wie in § 36 LWO an den Mehrheitsverhältnissen der vergangenen Wahl orientiert ist, grundsätzlich rechtfertigen. Die vorliegende unterschiedliche Gestaltung der Stimmzettel in ein und demselben Wahlkreisverband für die gleiche Wahl lässt sich dagegen nicht rechtfertigen; durch die unterschiedliche Gestaltung werden unterschiedliche Ausgangsbedingungen für die Abgabe der Stimme geschaffen.

c. Einer nicht abschließend bezifferbaren Vielzahl von Wahlberechtigten wurde die Abgabe ihrer Stimme durch Unterbrechungen der Wahlhandlung während der Wahlzeit (aa.) sowie durch erhebliche Wartezeiten vor den Wahllokalen (bb.) unzumutbar erschwert.

aa. Die Unterbrechungen der Wahlhandlung während der Wahlzeit verletzen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, Art. 39 Abs. 1 VvB, und verstoßen gegen § 41 Abs. 1 LWO bzw. § 80b Abs. 4 Satz 1 LWO i. V. m. § 47 Abs. 1 BWO. Insgesamt sind Unterbrechungen mit einer Dauer von mindestens 6.334 Minuten dokumentiert. Diese Unterbrechungen beruhen auf den wahlfehlerhaften Vorbereitungen. Die Auswertung der Niederschriften der von Unterbrechungen betroffenen Wahllokale zeigt, dass diese auf Grund fehlender oder falscher Stimmzettel erfolgten.

Durch die Unterbrechungen der Wahlhandlung war den betroffenen Wählenden eine zumutbare Teilnahme an der Wahl unter vorhersehbaren und realisierbaren Umständen, wie vom Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gefordert, nicht möglich. Zwar müssen Wählende Unzulänglichkeiten, die sich in zeitlich engem Rahmen halten, grundsätzlich in Kauf nehmen (vgl. Seedorf, in: Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 16 Rn. 1). Um solche handelte es sich hier jedoch nicht. Während der Unterbrechungen der Wahlhandlung konnten anwesende Wahlberechtigte nicht wählen, ohne dass absehbar war, ob und wann die Wahllokale wieder öffnen würden. Den Wählenden war es unter diesen Umständen nicht zumutbar, zu warten oder später wiederzukommen. Denn die zuständigen Stellen trafen, soweit ersichtlich, keinerlei Vorkehrungen dafür, eine spätere, vorhersehbare Teilnahme zu ermöglichen. Die Auswertung der Wahlniederschriften zeigt, dass die Dauer der Unterbrechungen stets im Vorhinein unbekannt war. Auch eine spätere Information der betroffenen Wahlberechtigten etwa durch polizeiliche Durchsagen oder Mitteilungen via Internet, Rundfunk oder Fernsehen erfolgte nicht. Die Unterbrechung der Wahlhandlung am Wahltag verletzt ferner § 41 Abs. 1 LWO bzw. § 80b Abs. 4 Satz 1 LWO i. V. m. § 47 Abs. 1 BWO. Danach dauert die Wahl von 8 bis 18 Uhr. Eine Unterbrechung der Wahlzeit sieht das Wahlrecht nicht vor. Vielmehr konkretisieren diese Vorschriften die aus dem Grundsatz der Allgemeinheit folgende Forderung, die Teilnahme an der Wahl zu vorhersehbaren und realisierbaren Bedingungen zu sichern.

bb. Einer nicht bezifferbaren Anzahl von Wahlberechtigten wurde die Stimmabgabe durch erhebliche Wartezeiten vor den Wahllokalen unzumutbar erschwert. Solche Wartezeiten verletzen jedenfalls dann das Recht auf allgemeine Ausübung des Wahlrechts aus Art. 39 Abs. 1 VvB, wenn sie - wie hier - Folge einer an schweren systemischen Mängeln leidenden Vorbereitung der Wahl sind.

Durch erhebliche Wartezeiten war den betroffenen Wahlberechtigten eine zumutbare Teilnahme an der Wahl entsprechend dem Grundsatz der allgemeinen Wahl nicht mehr möglich. Dem kann auch nicht die (abstrakte) Möglichkeit späterer Rückkehr zum Wahllokal entgegengehalten werden. Denn es war unvorhersehbar, ob wiederkehrende Wahlberechtigte erneut erhebliche Wartezeiten in Kauf nehmen mussten. Dass dies tatsächlich der Fall war, zeigen die eingereichten eidesstattlichen Versicherungen der Einsprechenden zu 3, wonach Wählende sogar mehrfach zurückkehrten und immer wieder mit erheblichen Wartezeiten konfrontiert waren. Damit war eine realisierbare, vorhersehbare Teilnahme an der Wahl für die Betroffenen nicht mehr möglich. Mit einer einmaligen verspäteten Öffnung eines Wahllokals (vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 26. November 1998 - 4/98 -, juris Rn. 13 und 64) ist dies nicht ansatzweise vergleichbar.

Diese Wahlhindernisse waren verursacht durch die fehlerhafte Vorbereitung der Wahl. Sie unterscheiden sich damit maßgeblich von Wartezeiten, die etwa durch besondere, nicht vorhersehbare Umstände, wie z. B. wetterbedingte Stoßzeiten, Notarzteinsätze, ausgelöst und nicht auf staatliches Handeln zurückzuführen sind. Letztere stellen schon begrifflich keine Verletzung der Allgemeinheit der Wahl dar. Auch etwaige gezielte Wahlbehinderungen durch Private - wie sie von einzelnen Beteiligten als Möglichkeit vorgetragen werden - sind mit der vorliegenden Situation nicht gleichzusetzen.

d. Eine Vielzahl von Wahlberechtigten konnte ihre Stimme nicht unbeeinflusst abgeben.

Die nach 18 Uhr andauernde Wahlhandlung in 1.090 Wahllokalen im gesamten Wahlgebiet trotz zeitgleicher Veröffentlichung erster Prognosen auf Grundlage von Nachwahlbefragungen verstößt jedenfalls dann gegen den Grundsatz der freien Wahl aus Art. 2 VvB, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. § 7 Abs. 1 LWG, wenn dies - wie hier - auf systemischen Mängeln in der Vorbereitung der Wahl beruht.

Das Recht auf Freiheit der Wahl folgt aus dem Begriff der „Wahl“ in Art. 2 Satz 2 VvB (Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 2. April 1996 - 18/96 -, juris Rn. 19) und findet seine einfachgesetzliche Konkretisierung in § 7 Abs. 1 LWG. Nach diesem Grundsatz müssen alle Wählenden ihr Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben können. Sie sollen ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen können. Sowohl staatlicher als auch privater Wahlbeeinflussung sind von Verfassungs wegen Grenzen gesetzt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. April 2009 - 2 BvC 2/06 -, juris Rn. 95 m. w. N.; zu privater Wahlbeeinflussung: BVerfG, Beschluss vom 10. April 1984

- 2 BvC 2/83 -, juris Rn. 32). Die Freiheit der Wahl wird durch solche Maßnahmen beeinträchtigt, die objektiv tauglich und konkret wirksam sind, die Wählenden zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen, und die geeignet sind, ihre Entscheidungsfreiheit trotz bestehenden Wahlgeheimnisses ernstlich zu beeinträchtigen (BVerfG, Beschluss vom 21. April 2009 - 2 BvC 2/06 -, juris Rn. 95). Die Freiheit der Wahl verletzende private Wahlbeeinflussung liegt jedenfalls dann vor, wenn private Dritte mit Mitteln des Zwangs oder Drucks die Wahlentscheidung beeinflussen haben oder wenn in ähnlich schwerwiegender Art und Weise auf die Wählerwillensbildung eingewirkt worden ist, ohne dass eine hinreichende Möglichkeit der Abwehr bestanden hätte (BVerfG, Urteil vom 8. Februar 2001 2 BvF 1/00, juris Rn. 83).

Das Landeswahlrecht konkretisiert diese verfassungsrechtlichen Grundsätze u. a. in den § 28 LWG und den § 45 Abs. 2 Satz 1, 46 LWO. Nach dem für die Wahl nach 18 Uhr relevanten § 29 LWG dürfen Ergebnisse von Wahlbefragungen, die am Wahltag vorgenommen werden, frühestens nach Schließung aller Wahllokale bekanntgegeben werden. § 29 LWG ist § 32 Abs. 2 des Bundeswahlgesetzes – BWahlG - nachempfunden. Mit dessen Einführung sollte eine unzulässige Wahlbeeinflussung durch die Verbreitung von Nachwahlbefragungsergebnissen durch Presseorgane oder sonstige Dritte am Wahltag verhindert werden (BTDRs. 8/2306, S. 3). § 29 LWG bringt zum Ausdruck, dass die Abgabe der Stimme während der Wahlzeit und bis zur Schließung aller Wahllokale unbeeinflusst sein muss. Wie § 32 Abs. 2 BWahlG bildet auch § 29 LWG einen eindeutigen Maßstab für unzulässige Wahlbeeinflussung, die eine Verletzung der Freiheit der Wahl begründen kann (vgl. zu § 32 BWahlG: Kotzur in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Band V, 2013, § 120 Freiheit und Gleichheit der Wahl, Rn. 29; „bei gravierenden Verstößen“: Thum in: Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 32 Rn. 9). Ein Verstoß gegen § 29 LWG ist dementsprechend gem. § 31 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 LWG mit bis zu 50.000 Euro nicht unerheblich bußgeldbewehrt.

§ 41 Abs. 1 LWO legt die Wahlzeit von 8 bis 18 Uhr fest. Zur Verwirklichung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl sieht § 54 Abs. 1 Satz 2 LWO ergänzend vor, dass nach Ablauf der Wahlzeit noch diejenigen Wahlberechtigten zur Stimmabgabe zugelassen werden, die sich im oder aus Platzmangel vor dem Wahllokal befinden (so auch bei verbundenen Wahlen nach § 80b Abs. 4 Satz 1 LWO i. V. m. § 60 Satz 2 BWO). Der Gesetzgeber hat demnach vorgesehen, dass die Wahlhandlung unter Umständen erst nach 18 Uhr beendet sein kann.

Vorliegend weisen die beigezogenen Wahlunterlagen schon nicht durchgehend aus, dass in den nach 18 Uhr geöffneten Wahllokalen Feststellungen dazu getroffen worden sind, welche Wahlberechtigten sich bis 18 Uhr im

oder vor dem Wahllokal eingefunden hatten. Das aber wäre erforderlich gewesen, um zu gewährleisten, dass nicht auch solche Wahlberechtigten noch ihre Stimme abgeben konnten, die überhaupt erst nach 18 Uhr erschienen waren. Dies wirft die - hier nicht zu entscheidende - Frage nach einem gesonderten Verstoß gegen § 54 Abs. 1 Satz 2 LWO auf.

Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist es jedenfalls nicht, weit über 18 Uhr hinaus und flächendeckend Wahlhandlungen zu ermöglichen, sondern lediglich diejenigen - im Normalfall wenigen - Wahlberechtigten, die sich um 18 Uhr noch in oder vor vereinzelt Wahllokalen befinden, zur Stimmabgabe zuzulassen. Eine flächendeckende Öffnung der Wahllokale nach 18 Uhr käme einer Ausdehnung der Wahlzeit gleich, die auf Bundesebene und damit auch für verbundene Wahlen gar nicht vorgesehen ist und im Berliner Landesrecht nur unter den Voraussetzungen des § 41 Abs. 4 LWO zulässig wäre. Auch während dieser Zeit greift nach § 29 LWG überdies das an Rundfunk und Medien gerichtete Verbot, Ergebnisse von Wahlbefragungen zu veröffentlichen. Denn § 29 LWG knüpft nicht an die in § 41 Abs. 1 LWO definierte Wahlzeit, sondern an die Schließung aller Wahllokale an.

Gemessen hieran stellt die Veröffentlichung der auf Nachwahlbefragungen beruhenden Prognosen ab 18 Uhr trotz andauernder Wahlhandlungen in zahlreichen Wahllokalen, teilweise bis nach 20 Uhr, eine erhebliche Einwirkung auf die Wählerwillensbildung dar. Entgegen der Auffassung der Landeswahlleitung und der Senatsverwaltung für Inneres ist für die Frage einer unzulässigen Beeinflussung bereits auf diese Prognosen und nicht erst auf die deutlich später veröffentlichten, auf ersten Auszählungsergebnissen beruhenden Hochrechnungen abzustellen. Denn die Veröffentlichungen der auf Nachwahlbefragungen beruhenden Prognosen waren geeignet, die Wählenden in ihrer Entscheidungsfreiheit ernstlich zu beeinträchtigen. Die Wählenden, die noch nach 18 Uhr auf ihre Stimmabgabe warteten, konnten am 26. September 2021 bereits kurz nach 18 Uhr wissen, dass es zu einem „Kopf-an-Kopf-Rennen“ der zwei stärksten Parteien kam. Erste auf Nachwahlbefragungen beruhende Prognosen wurden laut der in den Medien veröffentlichten dpa-Meldung um 18 Uhr von ZDF und RBB bekanntgegeben (s. etwa Spiegel-Online, [www.spiegel.de/politik/deutschland/berlinwahl2021enge-srenneninberlingruenelautprognoseknappvorspda9689b9a3b9344df69ade2709a26b0413](https://www.spiegel.de/politik/deutschland/berlinwahl2021enge-srenneninberlingruenelautprognoseknappvorspda9689b9a3b9344df69ade2709a26b0413); zuletzt abgerufen am: 13. November 2022). Der Vortrag der Senatsverwaltung für Inneres, es sei zu diesem Zeitpunkt noch nicht erkennbar gewesen, ob es ein „Kopf-an-Kopf-Rennen“ in einzelnen Wahlkreisen geben würde, entbehrt angesichts dieser durch die Presseberichterstattung belegten und im Übrigen gerichtsbekannteten Tatsachen jeglicher Grundlage. Die Veröffentlichung von ersten Prognosen

sen auf Grund von Nachwahlbefragungen während der Fortdauer der Wahlhandlung wiegt weit schwerer als die Veröffentlichung von Wahlprognosen vor Beginn der Wahl. Hierdurch werden Daten, die nahe an den tatsächlichen Wahlergebnissen liegen können, präsentiert und ein von den Befragungsergebnissen beeinflusstes Wahlverhalten erst ermöglicht.

Ob eine die Wahl beeinflussende Veröffentlichung von ersten Prognosen auf Grundlage von Nachwahlbefragungen bereits dann den Grundsatz der freien Wahl verletzt, wenn entsprechend § 54 Abs. 1 Satz 2 LWO bzw. § 60 Satz 2 BWO in einzelnen Wahllokalen noch Wahlen durchgeführt werden, kann dahinstehen. Denn von der Öffnung nach 18 Uhr waren am 26. September 2021 nicht nur vereinzelte Wahllokale betroffen, sondern insgesamt 1.090 der 2.256 Urnenwahllokale und damit fast die Hälfte der Wahllokale. 244 Wahllokale - rund 11 Prozent - hatten noch nach 18:30 Uhr geöffnet. Die Wahlbeeinflussung war vorliegend zwar primär durch Rundfunk und Fernsehen verursacht. Die verbreiteten und lang andauernden, viele Stimmabgaben betreffenden Öffnungen nach 18 Uhr sind jedoch auf die schwerwiegenden systemischen Mängel in der Vorbereitung der Wahl durch die zuständigen Wahlorgane zurückzuführen, weil Wahlvorstände und Wahlhelfende sich gezwungen sahen, vorherige lange Wartezeiten und vom Wahlrecht nicht vorgesehene Schließungen der Wahllokale auszugleichen.

Der Einwand von Beteiligten, die Annahme eines Wahlfehlers durch flächendeckende Wahlhandlungen nach 18 Uhr trotz gleichzeitiger Veröffentlichung von Prognosen würde im Umkehrschluss bedeuten, dass Wahlberechtigte, die bis 18 Uhr erschienen sind, hätten zurückgewiesen werden müssen, ist nicht richtig. Das Gegenteil ist der Fall: Eine Zurückweisung dieser Wahlberechtigten hätte einen Verstoß gegen § 54 LWO und gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl bedeutet. Die Wahlorgane befanden sich damit am 26. September 2021 um 18 Uhr in einer Situation, in der Wahlfehler kaum zu vermeiden waren. Ursache hierfür war allein die ungenügende Vorbereitung der Wahl. Die Wahlhelfer vor Ort konnten dies nicht ausgleichen.

3. Die festgestellten Wahlfehler haben die Verteilung der Sitze im Abgeordnetenhaus beeinflusst. Der Begriff der Mandatsrelevanz im Sinne von § 40 Abs. 2 Nr. 8 VerfGHG fordert, dass sich die festgestellten Wahlfehler potentiell auf die Sitzverteilung ausgewirkt haben können (a.). Zu diesem Zweck ist die Anzahl der von Wahlfehlern betroffenen Stimmen zu ermitteln (b.). Hiervon ausgehend steht die Mandatsrelevanz zur Überzeugung des Verfassungsgerichtshofes für die Erststimme in der überwiegenden Zahl der angegriffenen Wahlkreise und für die Zweitstimme im gesamten Wahlgebiet fest (c.).

a. Wahlfehler sind mandatsrelevant im Sinne des § 40 Abs. 2 Nr. 8 VerfGHG, wenn sie sich auf die Sitzverteilung ausgewirkt haben können. Eines Nachweises der Auswirkungen auf die Sitzverteilung bedarf es nicht, vielmehr genügt eine potentielle Kausalität (aa.). Wie sich die von Wahlfehlern betroffenen Stimmen verteilt haben könnten, muss außer Betracht bleiben (bb.). Die Ermittlung der Sitze im Abgeordnetenhaus von Berlin nach dem sog. Hare-Niemeyer-Verfahren führt dazu, dass im Einzelfall bereits geringe Stimmunterschiede die Sitzverteilung im Abgeordnetenhaus beeinflussen können (cc.).

aa. Nach § 40 Abs. 2 Nr. 8 VerfGHG kann der Einspruch nur darauf gestützt werden, dass Vorschriften des Grundgesetzes, der Verfassung von Berlin, des Landeswahlgesetzes und bzw. - wie oben erläutert - oder der Landeswahlordnung bei der Vorbereitung oder der Durchführung der Wahlen in einer Weise verletzt worden seien, dass dadurch die Verteilung der Sitze beeinflusst worden sei.

Die historische Entwicklung des § 40 Abs. 2 Nr. 8 VerfGHG zeigt, dass es der Feststellung bestimmter Auswirkungen auf die Sitzverteilung nicht bedarf, sondern die konkrete Möglichkeit einer Beeinflussung der Sitzverteilung genügt. In den Gesetzesmaterialien zu § 40 Abs. 2 Nr. 8 VerfGHG selbst findet sich zwar keine Begründung zu dieser Vorschrift (vgl. AbghsDrs. 11/1113 sowie AbghsDrs. 17/2742). § 40 Abs. 2 Nr. 8 VerfGHG geht indes zurück auf die beinahe wortlautgleiche Formulierung in § 3 Abs. 2 Buchst. h) des Wahlprüfungsgesetzes vom 16. Oktober 1958 (GVBl. 1021), aufgehoben durch das Gesetz vom 6. November 1992 (GVBl. 329). Ebenso stimmt § 42 Abs. 1 Nr. 7 VerfGHG hinsichtlich der Entscheidungsbefugnis im Wahlprüfungsverfahren inhaltlich mit dem früheren § 6 Abs. 1 Buchst. g) des Wahlprüfungsgesetzes überein. Zu § 6 heißt es in der Gesetzesbegründung (AbghsDrs. 1958 Nr. 1746, S. 5): „Ist der Einspruch nicht begründet oder haben die festgestellten Fehler in den Fällen des § 3 Abs. 2 Buchst. c, g und h keinen Einfluß auf die Sitzverteilung gehabt, so wird der Einspruch zurückgewiesen.“ Aus dieser negativen Formulierung folgt zunächst, dass eine Zurückweisung eines Einspruchs erst dann in Betracht kommt, wenn feststeht, dass die festgestellten Wahlfehler keinen Einfluss auf die Sitzverteilung gehabt haben. Umgekehrt genügt für eine Stattgabe demnach die konkrete Möglichkeit, dass die Sitzverteilung beeinflusst wurde.

Ein solches Verständnis entspricht dem Zweck des Wahlprüfungsverfahrens aus §§ 40 bis 42 VerfGHG. Dieser besteht darin, die rechtmäßige und ordnungsgemäße Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses zu gewährleisten (vgl. für die Wahlprüfung auf Bundesebene: BVerfG, Beschluss vom 23. November 1993 - 2 BvC 15/91 -, juris Rn. 55 m. w. N.). Das Wahlprüfungsverfahren dient damit der Wahrung des Demokratiegebots in mehrfacher Hinsicht: Es soll das Mehrheitsprinzip wahren, dem Be-

standsschutz einer einmal gewählten Volksvertretung Rechnung tragen und eine effektive Überprüfung der Wahl sicherstellen (vgl. zu diesen Aspekten: BVerfG, Beschlüsse vom 6. Oktober 1970 - 2 BvR 225/70 -, juris Rn. 33 und vom 12. Januar 2022 - 2 BvC 17/18 -, juris Rn. 51 sowie Urteil vom 3. März 2009 - 2 BvC 3/07 -, juris Rn. 161). Diese Aspekte sind nach dem Zweck des Wahlprüfungsverfahrens bereits bei der Feststellung der Beeinflussung der Sitzverteilung zu berücksichtigen. Dem trägt der Umstand Rechnung, dass die konkrete Möglichkeit der Beeinflussung, die potentielle Kausalität, genügt. Lässt sich infolge schwerwiegender Wahlfehler nicht mehr ausschließen, dass dadurch die Mandatsverteilung beeinflusst worden ist, so kann das im Wahlprüfungsverfahren nicht ohne Konsequenzen bleiben und die Gültigkeit der Wahl gefährden (vgl. BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 - 2 BvE 1/76 -, juris Rn. 82). Daraus folgt, dass die Anforderungen an die Feststellung einer möglichen Beeinflussung der Sitzverteilung desto geringer sind, je schwerwiegender die Wahlfehler das Demokratieprinzip beeinträchtigen.

Dies entspricht dem Verständnis der Mandatsrelevanz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Danach gilt der Grundsatz der potentiellen Kausalität. Bei der Auswirkung des Wahlfehlers auf die Sitzverteilung muss es sich um eine nach der allgemeinen Lebenserfahrung konkrete und nicht ganz fernliegende Möglichkeit handeln. Dagegen muss nicht der Nachweis einer Auswirkung des Wahlfehlers auf die Sitzverteilung erbracht werden (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 23. März 2022 - 2 BvC 22/19 -, juris Rn. 32 und vom 19. September 2017 - 2 BvC 46/14 -, juris Rn. 40 m. w. N.).

bb. Der Zweck des Wahlprüfungsverfahrens nach §§ 40 bis 42 VerfGHG verbietet es, bei der Prüfung der Mandatsrelevanz von nicht, nicht wirksam oder nicht unbeeinflusst abgegebenen Stimmen ein bestimmtes hypothetisches Wählerverhalten zur Verteilung der von Wahlfehlern betroffenen Stimmen zu unterstellen. Dies betrifft insbesondere die Orientierung an Wahlumfragen oder Wahlergebnissen. Damit die gewählten Abgeordneten dem Volk gegenüber verantwortlich bleiben, setzt dies in regelmäßig wiederkehrenden zeitlichen Abständen die demokratische Legitimation durch Wahlen voraus (BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 - 2 BvE 1/76 -, juris Rn. 45). Dies bedeutet, dass die Wählenden ihre Wahlentscheidung erneuern und verändern können. Wie sich wahlfehlerhaft nicht oder nicht wirksam abgegebene Stimmen verteilt hätten, kann danach nicht beurteilt werden. Das Stimmverhalten im demokratischen Prozess entzieht sich vielmehr jeder verfassungsrechtlich tragfähigen Voraussage. Bei der Beurteilung der Mandatsrelevanz der festgestellten Wahlfehler kann daher keine Rolle spielen, ob von Wahlfehlern betroffene Stimmen entsprechend dem festgestellten Ergebnis des jeweiligen Wahlkreises abgegeben worden wären. Die Bedeutung des Wahlrechts wäre entwertet,

wenn diese betroffenen Stimmen für die Beurteilung der Mandatsrelevanz entsprechend der Wahlumfragen oder des Wahlergebnisses verteilt würden.

Dies steht - entgegen der Auffassung der Einsprechenden zu 2 - nicht im Widerspruch zu der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach es sich bei der Auswirkung des Wahlfehlers auf die Sitzverteilung um eine nach der allgemeinen Lebenserfahrung konkrete und nicht ganz fernliegende Möglichkeit handeln muss. Unter Verweis auf eine lebensnahe Betrachtungsweise bzw. eine in höchstem Maße unwahrscheinliche Annahme wies das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit Wahlprüfungsbeschwerden von Parteien zurück, die eine Mandatsrelevanz von Wahlfehlern geltend machten (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 9. Mai 1978 - 2 BvC 2/77 -, juris Rn. 30, vom 21. Oktober 1993 - 2 BvC 7/91 -, juris Rn. 30 und vom 23. März 2022 - 2 BvC 22/19 -, juris Rn. 33 ff.). Die Wahlprüfungsbeschwerden waren von Splitterparteien initiiert, die in der Vergangenheit nicht mehr als 1 bis 3 Prozent Stimmen in den relevanten Wahlkreisen erhalten hatten. Diese Fälle unterscheiden sich vom hier zu entscheidenden Sachverhalt. In allen diesen Fällen war das Abstimmungsverhalten der Wählenden aus der Vergangenheit sowie aus dem mit der Wahlprüfungsbeschwerde angegriffenen Wahlgang bekannt. Mit dem bekannten Abstimmungsverhalten bestanden konkrete Anhaltspunkte, die einer lebensnahen Betrachtung des Sachverhalts zugänglich waren. Dagegen hat der Verfassungsgerichtshof im hiesigen Verfahren auch zu entscheiden, ob die Sitzverteilung dadurch beeinflusst sein könnte, dass Wählende ihre Stimme gar nicht oder nicht unbeeinflusst abgeben konnten. In den Fällen der fehlenden Abgabe bzw. der nicht unbeeinflussten Abgabe bestehen keinerlei Anhaltspunkte für ein zu unterstellendes Abstimmungsverhalten. Eine lebensnahe Betrachtung des Stimmverhaltens ist daher nicht möglich, da niemand weiß und wissen kann, wie diese Stimmen abgegeben worden wären. In diesem Fall bliebe allein der Rückgriff auf Umfragen oder Wahlergebnisse, was sich wie bereits dargestellt verbietet.

Aus diesem Grund ist auch eine weitere Sachverhaltsaufklärung zur Bestimmung der exakten Anzahl der nicht abgegebenen oder nicht unbeeinflusst abgegebenen Stimmen vorliegend nicht sachdienlich. Denn auch bei weiteren Ermittlungen ist eine mathematisch genaue Berechnung der betroffenen Stimmen und möglichen Sitzveränderungen nicht möglich. Es lässt sich nicht verlässlich weiter aufklären, wie viele Personen exakt von Unterbrechungen betroffen waren und wie viele Personen wegen erheblicher Wartezeiten ihr Wahlrecht nicht ausüben konnten. Weder eine Befragung der Wahlvorstände noch der Wahlhelfenden könnte hierbei Gewissheit verschaffen. Es wurde nicht erfasst, wie viele Personen gegangen sind, wie viele möglicherweise erfolgreich oder

aber erfolglos ein zweites oder gar drittes Mal wiedergekehrt sind.

Dieser Gedanke lässt sich auch auf die Stimmabgabe auf falschen oder Kopien von Stimmzetteln übertragen. Selbst wenn die genaue Anzahl und Verteilung der auf falschen und Kopien von Stimmzetteln abgegebenen Zweitstimmen durch Nachzählung der abgegebenen Stimmen geklärt würde, wäre für die Berechnung der möglichen Sitzverteilung nichts gewonnen. Es bliebe nämlich weiter ungewiss, wie diese betroffenen Stimmen auf gültigen Stimmzetteln abgegeben worden wären.

cc. Wegen der Ermittlung der Sitze im Abgeordnetenhaus nach dem im Landeswahlrecht vorgesehenen Verfahren der mathematischen Proportion (Hare-Niemeyer-Verfahren) können bereits zahlenmäßig geringe Stimmenunterschiede die Sitzverteilung im Abgeordnetenhaus beeinflussen.

Für die Verteilung der Sitze im Abgeordnetenhaus hat der Gesetzgeber in Konkretisierung des Gestaltungsauftrags aus Art. 39 Abs. 5 VvB die Verteilung nach dem Mehrheitswahlrecht hinsichtlich der 78 Berliner Wahlkreise (Erststimme) und die Verteilung der weiteren Sitze nach dem Verfahren der mathematischen Proportion (Hare-Niemeyer-Verfahren) vorgesehen.

Dabei werden in einem ersten Schritt die 130 Grundmandate des Abgeordnetenhauses (§§ 7 Abs. 2, 17 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 LWG) nach dem Verfahren der mathematischen Proportion auf die Parteien verteilt, die nicht von der Sperrklausel (sog. 5-Prozent-Hürde gem. § 18 LWG) erfasst sind. Zu diesem Zweck werden die auf Bezirks- oder Landeslisten insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen addiert (§ 17 Abs. 1 Satz 1 LWG). Die Verteilung der 130 Grundmandate auf die Parteien wird ermittelt, indem die Anzahl der Grundmandate (130) mit den errungenen Zweitstimmen der Parteien im Wahlgebiet multipliziert und durch die Gesamtzahl der zu berücksichtigenden gültigen Zweitstimmen geteilt wird (§§ 17 Abs. 2 Satz 2 LWG, 73 Abs. 4 LWO). Jede Partei erhält dabei zunächst so viele Sitze, wie ganze Zahlen auf sie entfallen (§ 17 Abs. 2 Satz 3 LWG). Die übrigen Sitze werden gem. § 17 Abs. 2 Satz 4 LWG in der Reihenfolge der höchsten Zahlenbruchteile verteilt. Die von einer Partei mit einer Landesliste errungenen Grundmandate werden abzüglich der errungenen Direktmandate (§ 16 LWG) aus der Landesliste besetzt (§ 17 Abs. 3 Satz 1, Abs. 4 Satz 1 LWG). Dagegen werden die von einer Partei mit Bezirkslisten errungenen Grundmandate erneut in Anwendung des Hare-Niemeyer-Verfahrens auf die Bezirkslisten verteilt (§§ 17 Abs. 3 Satz 2 bis 6 LWG, 73 Abs. 5 LWO). Dabei erhält wiederum jede Bezirksliste so viele Sitze, wie ganze Zahlen auf sie entfallen. Die dann noch zu vergebenden Sitze werden in der Reihenfolge der höchsten Zahlenbruchteile zugeteilt. Von

der für jede Bezirksliste ermittelten Abgeordnetenanzahl werden die errungenen Direktmandate (§ 16 LWG) abgezogen, § 17 Abs. 4 Satz 2 LWG. Im Anschluss an die Verteilung der Grundmandate werden die Überhang und Ausgleichsmandate ermittelt bzw. verteilt. § 19 Abs. 1 LWG schreibt vor, dass errungene Direktmandate, welche die ermittelte Anzahl der Sitze übersteigen, bei den Parteien verbleiben (sog. Überhangmandate). Um eine dem Verhältniswahlrecht entsprechende Sitzverteilung zu erreichen, erhöht sich daher die Gesamtzahl der Sitze im Abgeordnetenhaus um so viele, wie es erforderlich ist, um unter Einbeziehung der Überhangmandate die Sitzverteilung nach dem Verhältnis der gesamten Zweitstimmenanzahl zu gewährleisten (§ 19 Abs. 2 Satz 1 LWG i. V. m. § 73 Abs. 6 Buchst. d) LWO). Bei der Ermittlung der Gesamtsitzzahl werden Zahlenbruchteile über 0,5 aufgerundet (§ 73 Abs. 6 Buchst. d) Satz 3 LWO). Die neue Gesamtzahl der Sitze wird nun nach dem Verfahren der mathematischen Proportion erneut auf die Parteien verteilt. Die für eine Partei mit Bezirksliste danach ermittelten Sitze werden ihrerseits nach dem Hare-Niemeyer-Verfahren verteilt (§ 73 Abs. 6 Buchst. d) Satz 5 LWO i. V. m. § 17 Abs. 2 LWG). Bei diesem Verfahren können bei verschiedenen Berechnungsschritten der Sitzverteilung bereits zahlenmäßig geringe Stimmveränderungen eine Sitzveränderung bewirken. Solche Veränderungen können insbesondere die Verteilung der Zahlenbruchteile bei der Verteilung der Grundmandate, die Verteilung der jeweiligen Grundmandate auf die Bezirkslisten unter Berücksichtigung der Zahlenbruchteile sowie die Verteilung der Gesamtsitze nach Ermittlung der Überhang und Ausgleichsmandate auf die Bezirkslisten betreffen. Je geringer die Differenz zwischen den Zahlenbruchteilen, desto eher können geringe Stimmveränderungen bereits im dreistelligen Bereich zu einer Veränderung der Sitzverteilung im Abgeordnetenhaus führen.

b. Zur Feststellung der Mandatsrelevanz ist die Anzahl der von Wahlfehlern betroffenen Stimmen zu ermitteln.

Entgegen der Auffassung einiger Beteiligter sind die von Wahlfehlern betroffenen Stimmen in der tabellarischen Auflistung der Landeswahlleitung vom 28. September 2022 nicht abschließend dargelegt und aufgeklärt. Vielmehr ergibt die Auswertung der Niederschriften der Wahllokale, der Protokolle der Bezirkswahlausschüsse, der eingegangenen Stellungnahmen und vorgelegten eidesstattlichen Versicherungen weit mehr von Wahlfehlern betroffene Stimmen. In den Niederschriften der Wahllokale, den Protokollen der Bezirkswahlausschüsse und der in der mündlichen Verhandlung übergebenen Tabelle der Landeswahlleitung ist zunächst dokumentiert, dass wegen fehlender oder falscher Stimmzettel mindestens 5.871 Wählende keine bzw. keine wirksame Erststimme und mindestens 3.609 Wählende keine bzw. keine wirksame Zweitstimme abgeben konnten (aa.). Weiterhin steht nach den Aussagen des Bezirkswahlleiters Fried-

richshain-Kreuzberg und der Landeswahlleitung fest, dass eine „deutlich vierstellige Zahl“ bzw. „ein paar tausend“ Wählende jedenfalls in Friedrichshain-Kreuzberg wegen Kopien von Stimmzetteln keine wirksame Stimme abgeben konnten (bb.). Aus den Niederschriften der Wahllokale, den Protokollen der Bezirkswahlausschüsse und des Landeswahlausschusses, den im Verfahren vorgelegten eidesstattlichen Versicherungen sowie der in der mündlichen Verhandlung übergebenen Tabelle der Landeswahlleitung folgt darüber hinaus, dass das Wahlrecht einer Vielzahl von Wahlberechtigten wegen Unterbrechungen der Wahlhandlung und einer Beeinflussung durch Prognosen verletzt wurde (cc.). Schließlich enthalten die 2.256 Niederschriften der Wahllokale eine Vielzahl konkreter Anhaltspunkte dafür, dass eine unbekannte Anzahl weiterer Stimmen nicht, nicht wirksam, nur unter unzumutbaren Bedingungen oder nicht unbeeinflusst abgegeben werden konnte (dd.).

aa. Aus den Niederschriften der Wahllokale unter Berücksichtigung der Anmerkungen in den jeweiligen Niederschriften der Bezirkswahlausschüsse sowie der in der mündlichen Verhandlung eingereichten Tabelle der Landeswahlleitung folgt zunächst, dass mindestens 3.910 Wahlberechtigte die Erststimme und 1.546 Wahlberechtigte die Zweitstimme gar nicht abgeben konnten, da die entsprechenden Stimmzettel unter Verletzung der Wahlrechtsgrundsätze sowie der einfachgesetzlichen Vorgaben nicht ausgeteilt wurden. Die Verteilung der fehlenden Stimmen stellt sich wie folgt dar: [Es folgt eine detaillierte Auflistung fehlender bzw. nicht ausgeteilter Stimmzettel je Wahlkreis und Wahllokal. Insgesamt 3.910 Erststimmen und 1.546 Zweitstimmen].

Die Auswertung der Wahl Niederschriften unter Berücksichtigung der Anmerkungen in den jeweiligen Niederschriften der Bezirkswahlausschüsse sowie der in der mündlichen Verhandlung eingereichten Tabelle der Landeswahlleitung ergibt ferner, dass mindestens 1.939 Wählende ihre Erststimme und mindestens 2.063 Wählende ihre Zweitstimme auf einem falschen und damit ungültigen Stimmzettel abgaben. Die Verteilung der auf falschen Stimmzetteln abgegebenen Stimmen stellt sich wie folgt dar: [Es folgt eine detaillierte Auflistung falscher Stimmzettel je Wahlkreis und Wahllokal. Insgesamt 1.939 Erststimmen und 2.063 Zweitstimmen].

bb. Aus dem Vortrag der Landeswahlleitung und des Bezirkswahlleiters Friedrichshain-Kreuzberg ergibt sich, dass eine weitere „deutlich vierstellige Zahl“ an Wählenden, die nicht beziffert worden ist, ihre Zweitstimme in Friedrichshain-Kreuzberg auf Kopien von Stimmzetteln und damit ungültig abgab. Ob auch in Charlottenburg-Wilmersdorf Kopien von Stimmzetteln zum Einsatz kamen - wie die Landeswahlleitung in ihrer Stellungnahme vom 20. Mai 2022 vorträgt - kann dahinstehen, weil dies für die

Frage, ob Mandatsrelevanz der Wahlfehler vorliegt, nicht von Belang ist, wie die nachfolgenden Erläuterungen zeigen.

cc. Nach den Niederschriften der Wahllokale, den Protokollen der Bezirkswahlausschüsse, den im Verfahren vorgelegten eidesstattlichen Versicherungen sowie der in der mündlichen Verhandlung eingereichten Tabelle der Landeswahlleitung ist es darüber hinaus überwiegend wahrscheinlich, dass eine erhebliche Anzahl von Stimmen wegen Unterbrechungen der Wahlhandlung und einer Beeinflussung durch Prognosen nicht oder nicht unbeeinflusst abgegeben werden konnte. Dies ergibt sich aus der dokumentierten Dauer der Unterbrechungen (1) und der nicht unbeeinflussten Stimmabgaben (2). Ausgehend von der dokumentierten Dauer lassen sich die hierdurch betroffenen Stimmen näherungsweise berechnen (3).

(1) Die in den Wahl Niederschriften und Protokollen der Bezirkswahlausschüsse dokumentierten sowie mit den eidesstattlichen Versicherungen und der in der mündlichen Verhandlung eingereichten Tabelle der Landeswahlleitung vorgetragenen Unterbrechungen summieren sich auf mindestens 6.294 Minuten in vier Wahlkreisverbänden. Soweit nicht im Einzelnen erläutert, legt der Verfassungsgerichtshof bei sich widersprechenden Angaben die geringste Dauer zugrunde. Einer weiteren Aufklärung bedarf es insoweit nicht, weil bereits diese Zahl zusammen mit den weiteren betroffenen Stimmen die Mandatsrelevanz begründet.

Die Unterbrechungen setzen sich wie folgt zusammen: [Es folgt eine detaillierte Auflistung der Wahlunterbrechungen in Minuten, aufgelistet nach Wahlkreis und Wahllokal. Insgesamt 6.294 Minuten].

(2) Die Auswertung der Niederschriften der Wahllokale und ergänzend der Tabelle der Landeswahlleitung vom 28. September 2022 ergibt, dass eine große Zahl Wählender ihre Stimme nach 18 Uhr und damit nicht unbeeinflusst von den auf Nachwahlbefragungen beruhenden ersten Prognosen abgegeben hat.

Soweit die in den Niederschriften vermerkten Zeiten zum Schluss der Wahlhandlung in den einzelnen Wahllokalen im Widerspruch zu den zeitlichen Angaben stehen, die in der Anlage zum Einspruch des Bundeswahlleiters (LLR 42) aufgeführt sind, werden - von begründeten Ausnahmen abgesehen (s. u.) - die in den Niederschriften dokumentierten Zeiten zugrunde gelegt. Gründe dafür, von den Niederschriften als Originalquellen abzuweichen, sind bis auf die unten im Einzelnen begründeten Fälle nicht ersichtlich. In allen 78 Wahlkreisen wurde die Wahl nach 18 Uhr in unterschiedlichem Umfang fortgesetzt. Die weiteren Öffnungszeiten in den einzelnen Wahllokalen summieren sich auf 21.941 Minuten. [...]

(3) Die Anzahl der durch Unterbrechungen und Wahlhandlungen nach 18 Uhr betroffenen Stimmabgaben lässt sich unter Zugrundelegung der dokumentierten Gesamtdauer und der Verweildauer in der Wahlkabine näherungsweise berechnen.

Ausgehend von einer vom Verfassungsgerichtshof geschätzten bzw. wirklichkeitsnahen durchschnittlichen Dauer von mindestens fünf Minuten pro Wahlgang und der durchschnittlichen Ausstattung eines Wahllokals mit 2,36 Kabinen zu Beginn des Wahltages um 8 Uhr sind insgesamt rund 2.971 Personen von Unterbrechungen betroffen gewesen.

Bei dem der Berechnung zugrunde gelegten Durchschnittswert von 2,36 Kabinen zu Beginn der Wahl handelt es sich um einen Näherungswert. Er beruht auf der von der Landeswahlleitung mitgeteilten Ausstattung mit Wahlkabinen. Die genaue Ausstattung kann nicht präzise benannt werden, weil die Niederschriften in dieser Hinsicht lückenhaft sind und die von der Landeswahlleitung genannten Zahlen teilweise im Widerspruch zu den Angaben in den Niederschriften stehen (s. u. zur Erhöhung der Anzahl der Wahlkabinen). Für eine Näherung an die potentiell betroffenen Stimmen erachtet der Verfassungsgerichtshof diesen Wert gleichwohl als ausreichend.

Ausgehend von drei Minuten pro Wahlgang und einer Ausstattung mit durchschnittlich 2,36 Kabinen wären es rund 4.951 potentiell Betroffene gewesen. Den Berechnungen der Landeswahlleitung zu den von Unterbrechungen betroffenen Stimmen, wie sie sich aus der in der mündlichen Verhandlung überreichten Tabelle und dem Schreiben vom 30. September 2022 ergeben, lässt sich entnehmen, dass die Landeswahlleitung in ihrem Rechenbeispiel sogar nur 2,7 Minuten pro Wahlgang zugrunde legte. [...]

Von den nicht unbeeinflussten Stimmabgaben nach 18 Uhr sind ausgehend von einer wirklichkeitsnahen durchschnittlichen Dauer von fünf Minuten pro Wahlgang und einer Ausstattung am Ende des Wahltages von durchschnittlich 2,54 Wahlkabinen pro Wahllokal im gesamten Wahlgebiet rund 11.146 Personen potentiell betroffen gewesen.

Der Durchschnittswert von 2,54 ist ein Näherungswert. Er stützt sich auf die Angaben zur Ausstattung mit Kabinen in den Wahl Niederschriften, den ergänzenden Angaben in der tabellarischen Aufstellung der Landeswahlleitung vom 28. September 2022 unter Berücksichtigung der Angaben der Landeswahlleitung in Anlage 4 ihrer Stellungnahme zum Einspruch des Bundeswahlleiters.

Bei Zugrundelegung der Wahlkabinenausstattung am Ende des Wahltages von durchschnittlich 2,54 Wahlkabi-

nen und der von der Landeswahlleitung als realistisch angesehenen durchschnittlichen Verweildauer von drei Minuten sind 18.577 Personen potentiell betroffen gewesen. [...]

dd. Die 2.256 Niederschriften der Wahllokale enthalten schließlich hinreichend konkrete Anhaltspunkte dafür, dass über diese näherungsweise berechnete Mindestzahl hinaus eine Vielzahl weiterer Stimmen von den festgestellten Wahlfehlern betroffen gewesen sein kann. Dies folgt aus den dokumentierten Wartezeiten im gesamten Wahlgebiet (1) sowie aus den zahlreichen Anhaltspunkten in den Wahl Niederschriften für weitere Wartezeiten (2). Schließlich legt die Dokumentation des Wahlgeschehens nahe, dass es über die dokumentierten Wahlfehler hinaus weitere Wahlfehler gegeben hat (3).

(1) Sowohl nach den Angaben in den Wahl Niederschriften als auch nach dem substantiierten Vortrag der Einsprechenden und den vorgelegten eidesstattlichen Versicherungen sind über das gesamte Wahlgebiet verteilt erhebliche Wartezeiten aufgetreten. Infolge dieser Wartezeiten könnte eine unbekannte Anzahl von Wählenden von einer Stimmabgabe abgesehen haben. Die Wartezeiten erstrecken sich auf mindestens acht der zwölf Wahlkreisverbände und belaufen sich auf mindestens 5.598 Minuten. Sie setzen sich wie folgt zusammen: [Es folgt eine detaillierte Auflistung der Wartezeiten je Wahlkreis und Wahllokal].

(2) Es liegen weiterhin hinreichend konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass es im gesamten Wahlgebiet zu erheblichen weiteren Wartezeiten gekommen ist.

Aus den Wahl Niederschriften, Stellungnahmen der Bezirkswahlleitungen, den von der Einsprechenden zu 3 vorgelegten eidesstattlichen Versicherungen sowie der in der mündlichen Verhandlung eingereichten Tabelle der Landeswahlleitung ergeben sich zahlreiche Hinweise auf einen hohen Andrang bzw. chaotische Zustände sowie weitere Wartezeiten und Schlangenbildungen: [Es folgt eine Auflistung weiterer Wartezeiten und Vorkommnisse in den Wahllokalen].

Dass es großflächig zu weiteren, nicht dokumentierten Wartezeiten gekommen ist, lässt sich überdies dem Umstand entnehmen, dass vielfach die Zahl der Wahlkabinen erhöht wurde. Ohne einen erheblichen Andrang wäre dies nicht erforderlich gewesen. Die Auswertung der Wahl Niederschriften unter Berücksichtigung der Anlage 5 der Stellungnahme der Landeswahlleitung zum Einspruch des Bundeswahlleiters (Einsprechende zu 3, Anlagenkonvolut LLR 42) ergibt insgesamt, dass die Anzahl der Wahlkabinen im folgenden Umfang in den einzelnen Wahlkreisen erhöht wurde: [Es folgen Niederschriften aus den Wahllokalen zur Erhöhung der Wahlkabinen].

Die Aufstellung zeigt, dass selbst in Wahlkreisen, für die weniger Unterbrechungen und Wartezeiten dokumentiert sind, wie beispielsweise Spandau, Tempelhof-Schöneberg oder Neukölln, teilweise eine Erhöhung der Anzahl der Wahlkabinen erforderlich war. Die Erhöhungen der Kabinenanzahl erfolgten nicht selten durch notgedrungene Improvisationen, was die folgenden Vermerke in einigen Niederschriften veranschaulichen: [Es folgen Aussagen zu improvisierten Wahlkabinen].

Darüber hinaus ergibt die Auswertung der Wahl Niederschriften, dass die Wahlhandlung in 56 Wahlkreisen der zwölf Wahlkreisverbände erst nach 18:30 Uhr beendet wurde. In allen diesen Wahllokalen mussten betroffene Wählende mindestens seit 18 Uhr und zum Teil als letzte in der Schlange bis zum Schluss der Wahlhandlung warten. Sie waren damit von teilweise erheblichen Wartezeiten betroffen, die sich zu weiteren, nicht bezifferbaren beeinträchtigten Stimmabgaben summieren. Die in den Niederschriften dokumentierten Zeiten in den betroffenen Wahllokalen belaufen sich auf insgesamt 14.145 Minuten. (3) Schließlich dokumentieren die Wahl Niederschriften das Wahlgesehehen, insbesondere Unterbrechungen und erhebliche Wartezeiten, aber auch nicht ausgeteilte Stimmzettel, nicht vollständig.

Einige Unterbrechungen sowie erhebliche Wartezeiten sind erst durch die von einzelnen Einsprechenden eingereichten eidesstattlichen Versicherungen, die Stellungnahmen der beteiligten Bezirkswahlleitungen in den hier verbundenen Verfahren sowie die zuletzt in der mündlichen Verhandlung eingereichte Tabelle der Landeswahlleitung bekannt geworden. Insbesondere von den Unterbrechungen haben die Bezirkswahlleitungen laut ihrer Stellungnahmen teilweise erst durch schriftliche oder telefonische Nachfrage bei den jeweiligen Wahlvorständen erfahren.

Die Wahl Niederschriften der folgenden Wahllokale im Wahlkreisverband Pankow legen weitere Unterbrechungen der Wahlhandlung mit unbekannter Dauer nahe.

Darüber hinaus bestehen konkrete Anhaltspunkte für eine höhere Anzahl nicht ausgeteilter Stimmzettel. Denn die Wahl Niederschriften offenbaren oftmals Differenzen zwischen abgegebenen Stimmen und ausgeteilten Stimmzetteln, ohne dass diese erläutert werden.

c. Die von den Wahlfehlern betroffenen, tatsächlich erfolgten oder unterbliebenen Stimmabgaben konnten sich auf die Sitzverteilung auswirken. Zur Überzeugung des Verfassungsgerichtshofes steht nach dem Maßstab der potentiellen Kausalität die konkrete Möglichkeit einer Beeinflussung der Sitzverteilung fest.

Soweit die Landeswahlleitung und die Senatsverwaltung für Inneres in der mündlichen Verhandlung am 28. September 2022 einen Einfluss der Fehler auf die Vergabe der Mandate mit der Begründung verneint oder relativiert haben, bei 1.844.278 abgegebenen Stimmen und maximal 10.000 von Wahlfehlern betroffenen Stimmabgaben sei eine Relevanz von vornherein fernliegend und nur unter Zuhilfenahme von Spekulationen und Vermutungen abseits jeder Realität zu begründen, kann dem nicht gefolgt werden. Zum einen kann die Beschränkung auf 10.000 betroffene Stimmabgaben nicht erhärtet werden, weil nicht festgestellt ist und auch rückwirkend nicht festgestellt werden kann, wie viele Wahlberechtigte infolge der zuvor beschriebenen Wahlfehler von einer Stimmabgabe abgehalten worden sind. Zum anderen würde es dem zentralen Grundsatz des § 40 Abs. 2 Nr. 8 VerfGHG widersprechen, die Wahlanfechtung mit einer solchen „globalen“ Betrachtung zurückzuweisen. In der Annahme eines potentiellen Einflusses auf die Sitzverteilung liegt kein Verstoß gegen die Verhältnismäßigkeit und kein „Aus-schütten des Kindes mit dem Bade“, so der Vorwurf der Einsprechenden zu 2 in der mündlichen Verhandlung, sondern die fallangemessene Anwendung der zuvor bereits in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur Mandatsrelevanz.

Bei ordnungsgemäßer Vorbereitung und Durchführung der Wahl wäre ein anderes Stimmenergebnis und damit eine andere Sitzverteilung konkret möglich gewesen. Dies gilt sowohl für das Erststimmenergebnis in jedenfalls 19 der hier zulässig angegriffenen 22 von insgesamt 78 Wahlkreisen (aa.), als auch für die in allen Wahlkreisen angegriffene Zweitstimme (bb.).

aa. Unter Beachtung und Abwägung aller im Verfahren ermittelten Einzelheiten zum Wahlvorgang kann die Mandatsrelevanz für die 22 bezüglich der Erststimmenabgabe in den Blick zu nehmenden Wahlkreise nicht in jeder Weise einheitlich beurteilt werden. Vielmehr machen die festgestellten Daten Differenzierungen erforderlich. Im Ergebnis führen diese zu der Überzeugung, dass für 19 Wahlkreise die potentielle Kausalität gegeben ist, während für weitere drei Wahlkreise Zweifel verbleiben, welche die Feststellung der erforderlichen Relevanz schwierig erscheinen lassen. Für diese drei Wahlkreise lässt der Verfassungsgerichtshof in Bezug auf die Erststimmen das Bestehen einer potentiellen Möglichkeit der Beeinflussung und damit der Mandatsrelevanz ausdrücklich offen. Auswirkungen auf das Gesamtergebnis der Wahlanfechtung hat dies, wie noch dargelegt wird, nicht.

(1) Hinsichtlich des möglichen Einflusses auf die Erststimmen ist die potentielle Relevanz für sechs Wahlkreise (Friedrichshain-Kreuzberg 4, Pankow 2, 3, 9, Charlottenburg-Wilmersdorf 6, Marzahn-Hellersdorf 1) von vornherein eindeutig. Hier ist nicht nur die Zahl der Nichtwählen-

den größer als die Stimmendifferenz zwischen Erst und Zweitplatziertem. Hinzu kommt, dass die dokumentierte bzw. anhand von dokumentierten Fakten geschätzte Zahl der von Wahlfehlern betroffenen Stimmen die Stimmendifferenz zwischen dem erst und dem zweitplatzierten Bewerbenden übersteigt.

Im Einzelnen: In den Wahlkreisen Charlottenburg-Wilmersdorf 6 und Marzahn-Hellersdorf 1 können bereits die nicht ausgeteilten Stimmzettel für die Erststimme die Verteilung der Sitze (Direktmandate) beeinflusst haben.

Im Wahlkreis Charlottenburg-Wilmersdorf 6 liegt der Abstand zwischen dem Erstplatziertem und der Zweitplatzierten bei 19 Stimmen. Mindestens 22 Stimmzettel für die Erststimme wurden nicht ausgeteilt. Überdies wurden mindestens zehn falsche Stimmzettel ausgeteilt. Berücksichtigt man zusätzlich die dokumentierten Unterbrechungen für diesen Wahlkreis von 589 Minuten und die Öffnungen nach 18 Uhr von 552 Minuten, erscheint die Schätzung realistisch, dass weitere 590 Stimmen potentiell von Wahlfehlern betroffen sind. Bei der näherungsweise Ermittlung der von Unterbrechungen der Wahlhandlung betroffenen Stimmen legt der Verfassungsgerichtshof eine realistische durchschnittliche Dauer von fünf Minuten pro Wahlgang zugrunde sowie die von der Landeswahlleitung mitgeteilte durchschnittliche Ausstattung mit Wahlkabinen zu Beginn des Wahltags von 2,36. Bei den Stimmabgaben nach 18 Uhr legt der Verfassungsgerichtshof wie oben dargelegt die durchschnittliche Ausstattung mit Wahlkabinen um 18 Uhr von 2,54 zugrunde. Ginge man von einer Verweildauer von lediglich drei Minuten aus, erhöhten sich die betroffenen Stimmen auf 962 Stimmen.

Im Wahlkreis Marzahn-Hellersdorf 1 lag der Erstplatzierte 70 Stimmen vor dem Zweitplatzierten. Demgegenüber wurden bereits 509 Stimmzettel für die Erststimme nicht ausgeteilt. Unter Berücksichtigung der für diesen Wahlkreis dokumentierten Öffnungen nach 18 Uhr von 238 Minuten Dauer erscheint die Schätzung realistisch, dass die Gesamtzahl der dokumentierten betroffenen Stimmen bei 630 bzw. 711 liegt.

In den Wahlkreisen Friedrichshain-Kreuzberg 4, Pankow 2, Pankow 3 und Pankow 9 übersteigt die Anzahl der betroffenen Stimmen, die sich aus fehlenden Stimmzetteln, falschen Stimmzetteln sowie der Berücksichtigung von Unterbrechungen und Stimmabgaben nach 18 Uhr ergibt, ebenfalls die Stimmendifferenz zwischen Erst und Zweitplatziertem. Die Anzahl der betroffenen Stimmen in Friedrichshain-Kreuzberg 4 beträgt geschätzt 327 bzw. 528 Stimmen, die Stimmendifferenz liegt bei 211 Stimmen. In Pankow 2 ergeben sich nach einer realistischen Schätzung 763 bzw. 1.271 betroffene Stimmen bei einer Stimmendifferenz von 510 Stimmen. In Pankow 3 beträgt die Anzahl der

realistisch geschätzten betroffenen Stimmen 470 bzw. 784, die Stimmendifferenz beläuft sich auf 24. In Pankow 9 beträgt die Anzahl der realistisch geschätzten betroffenen Stimmen 844 bzw. 1.406, die Stimmendifferenz liegt bei 740 Stimmen. [...]

(2) Für 13 der weiteren 16 angegriffenen Wahlkreise in Mitte 2, 3, 7, Friedrichshain-Kreuzberg 2, 3, 5, Pankow 1, 7, Charlottenburg-Wilmersdorf 2, 3, 4, Steglitz-Zehlendorf 2 und Reinickendorf 5 ist in Bezug auf die Abgabe der Erststimmen gleichfalls die potentielle Mandatsrelevanz festzustellen. Zwar überschreiten die für diese Wahlkreise identifizierten, von Wahlfehlern betroffenen Stimmen den Abstand zwischen Erst und Zweitplatziertem nicht. [...]

Doch ist in allen Fällen die Anzahl der Nichtwählenden mehr als doppelt so hoch wie die Differenz zwischen dem gewählten Bewerbenden und der ihm nachfolgenden Person. Dies führt zu dem Schluss, dass die konkrete Möglichkeit einer Beeinflussung der Sitzverteilung besteht.

Allerdings ist einzuräumen, dass das Kriterium der konkreten Möglichkeit insoweit nicht mit arithmetischer Genauigkeit belegt werden kann. Dies liegt entscheidend an dem Umstand, dass die zahlreichen Wahlfehler, um deren Auswirkung es geht, nur solche Wahlberechtigten betreffen haben können, die sich zur Stimmabgabe entschlossen hatten. Die vollständige zahlenmäßige Bestimmung dieser Wahlberechtigten ist aber unmöglich. Davon ausgehend setzt sich die Zahl der Nichtwählenden in allen genannten Wahlkreisen aus zwei Gruppen von wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern zusammen: einer Gruppe von Wahlberechtigten, die von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen wollte, aber nicht konnte, und einer anderen Gruppe von Wahlberechtigten, die eben dies nicht vorhatte. Die Größe der jeweiligen Gruppen ist nicht bestimmt. Sie ist auch durch weitere Aufklärung von Seiten des Gerichts nicht bestimmbar. Es ist die Nichterweislichkeit dieser zahlenmäßigen Dimension, die es unmöglich macht, das Kriterium der konkreten Möglichkeit eines Einflusses auf die Sitzverteilung zahlenmäßig exakt auszufüllen.

Der Verfassungsgerichtshof hat mithin zu entscheiden, wer die Folgen dieses nicht behebbaren Sachverhaltsmittlungsdefizits zu tragen hat. Einen vergleichbaren Fall haben weder das Bundesverfassungsgericht noch die Landesverfassungsgerichte bislang entscheiden müssen. Wäre für die Wahlanfechtung maßgeblich, dass sie zurückzuweisen ist, wenn nicht positiv, mathematisch-arithmetisch ein Einfluss auf das Ergebnis festgestellt werden kann, wäre die Frage zu Lasten der Einsprechenden zu beantworten. Genügt für einen Erfolg der Wahlanfechtung indessen, dass die konkrete Möglichkeit des Einflusses besteht, ohne dass diese mit naturwissenschaftlicher Genauigkeit belegt werden kann, so führt dies für

die Wahlanfechtung zur Stattgabe. Dieser zweitgenannten Auffassung gebührt nach der Überzeugung des Verfassungsgerichtshofes der Vorzug. Lässt sich infolge schwerwiegender und dazu flächendeckender, das Demokratieprinzip verletzender Wahlfehler nicht ausschließen, dass dadurch die Mandatsverteilung beeinflusst worden ist, so kann das im Wahlprüfungsverfahren nicht ohne Konsequenzen bleiben (vgl. BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 - 2 BvE 1/76 -, juris Rn. 82).

Die dadurch geprägte Auffassung zur Bestimmung der Mandatsrelevanz von Wahlfehlern hat das Bundesverfassungsgericht in seiner neueren Rechtsprechung weitergeführt. Dies gilt auch für den Beschluss vom 12. Januar 2022 (2 BvC 17/18, juris). Wenn die Vertreter der Einsprechenden zu 2 dieser Entscheidung entnehmen, das Bundesverfassungsgericht habe seine Auffassung zu den Voraussetzungen einer bestehenden Mandatsrelevanz in der genannten Entscheidung dahin präzisiert, dass diese nur bejaht werden dürfte, wenn sie nach erfolgter Sachaufklärung gewissermaßen naturwissenschaftlich/arithmetisch belegt werden könne, teilt der Verfassungsgerichtshof diese Einschätzung nicht. Die zentrale Begründung der Entscheidung vom 12. Januar 2022 liegt in der Aussage, dass das Bestehen eines einzelnen Wahlfehlers nicht aufgeklärt werden muss, wenn die Relevanz des Fehlers, unterstellt, er würde festgestellt, von vornherein ausgeschlossen ist. Daraus kann im Umkehrschluss gefolgert werden, dass Fehler in der Wahlprüfung aufzuklären sind, wenn sie Auswirkungen auf die Zuteilung von Mandaten gehabt haben können. Auf den hier zu beurteilenden Sachverhalt der Wahlfehler in Berlin übertragen könnte daraus eine Verfahrenspflicht des Verfassungsgerichtshofes abgeleitet werden, den Vorgang der Abgabe von Stimmen auf unzulässigen oder falschen Stimmzetteln durch Überprüfung und Auszählung dieser vorhandenen Unterlagen im Einzelnen auf seine Mandatsrelevanz hin zu prüfen. Würde diese Aufklärung in Bezug auf den zuvor genannten einzelnen Wahlfehler geleistet, so wäre dadurch allerdings für die Bestimmung der Mandatsrelevanz der Summe der bereits dargestellten Wahlfehler nichts gewonnen. Liegen schwerwiegende Fehler der Wahldurchführung gerade darin, dass Wahlberechtigte an der Ausübung ihres Wahlrechts gehindert worden sind und kann die Zahl der vom Wählen abgehaltenen Wahlberechtigten nicht bestimmt werden, so würde die dargestellte Aufklärung die Bestimmung der Mandatsrelevanz aller Wahlfehler zusammengenommen nicht erleichtern. Es bliebe unverändert bei der schon zu Beginn dieses Absatzes formulierten Aufgabe des Verfassungsgerichtshofes, darüber zu befinden, wer die Folgen des Umstandes zu tragen hat, dass die Zahl der am Wählen gehinderten Wahlberechtigten nicht ermittelt werden kann. Die Überzeugung des Verfassungsgerichtshofes zum Maßstab für die Mandatsrelevanz ist bereits dargestellt. Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Januar

2022 enthält keine Ausführungen, die dem entgegenstehen.

Für die genannten 13 Wahlkreise erscheint es im Übrigen wahrscheinlich, dass es sich bei den dokumentierten betroffenen Stimmen nur um einen Bruchteil der tatsächlich von Wahlfehlern betroffenen Stimmen handelt. Dem Verfassungsgerichtshof liegen infolge der Auswertung aller Wahl Niederschriften - wie ausführlich dargestellt - eine Vielzahl konkreter Anhaltspunkte dafür vor, dass eine unbekannte Zahl von Wählenden in allen betroffenen Wahlkreisen ihre Stimmen nicht, nicht wirksam, nicht unter zumutbaren Bedingungen oder nicht unbeeinflusst abgeben konnte.

Anhaltspunkte dafür, dass die hier angegriffenen Wahlkreise von den flächendeckenden Wahlfehlern nicht erfasst waren, sind nicht ersichtlich. Im Gegenteil fallen insbesondere die Bezirke Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg, Pankow und Charlottenburg-Wilmersdorf bereits durch eine Vielzahl dokumentierter und vorgetragener Wahlfehler auf. [...] Die Tabelle zeigt, dass es in unterschiedlichem Umfang zu Wartezeiten und Aufstockungen der Anzahl der Wahlkabinen kam. Auf ein erhebliches Ausmaß der von Wahlfehlern betroffenen Stimmen deuten auch die vielen Hinweise in den Wahl Niederschriften zu der Aufstockung der Anzahl der Wahlkabinen am Wahltag hin. Es liegt nahe, dass eine Aufstockung von Wahlkabinen - während des Wahlgeschehens, häufig ohne Vorbereitungen und unter Zuhilfenahme von Provisorien wie Pappkartons u. ä. als „ultima ratio“ nur deswegen erfolgte, weil sich bereits lange Warteschlangen gebildet hatten.

Auch die Bezirke Steglitz-Zehlendorf und Reinickendorf insgesamt und die hier angegriffenen Wahlkreise Steglitz-Zehlendorf 2 und Reinickendorf 5 sind von einer Vielzahl von Wahlfehlern betroffen. In Steglitz-Zehlendorf 2 sind 152 fehlende und 786 falsche Stimmzettel dokumentiert. In Reinickendorf 5 lag die dokumentierte Anzahl der fehlenden Stimmzettel bei 105. Die Anzahl der Wahlkabinen wurde in Reinickendorf insgesamt in 16,08 Prozent und in Reinickendorf 5 in rund 15,4 Prozent der Wahllokale, in Steglitz-Zehlendorf insgesamt in 16,47 Prozent und in Steglitz-Zehlendorf 2 in 12 Prozent der Wahllokale erhöht, so dass von Wartezeiten in beiden Bezirken auszugehen ist. In Reinickendorf 5 waren die Wahllokale nach 18 Uhr noch 229 Minuten geöffnet, in Steglitz-Zehlendorf 2 noch 53 Minuten. All diese Faktoren lassen nur den zwingenden Schluss zu, dass auch diese Bezirke in erheblichem Maß von den Auswirkungen der fehlerhaften Vorbereitung der Wahl betroffen waren.

(3) Die zuvor dargestellten Grundsätze zu der konkreten Möglichkeit einer Beeinflussung der Sitzverteilung gelten auch für die Beurteilung der Situation in den Wahlkreisen Friedrichshain-Kreuzberg 1 und 6 sowie Pankow 8. Aller-

dings ist hier als Besonderheit in die Abwägung einzustellen, dass in allen drei Wahlkreisen die Zahl der Nichtwählenden die Stimmendifferenz zwischen der erst und zweitplatzierten Person nur relativ geringfügig (6.363 zu 5.010, 4.332 zu 3.747 und 4.674 zu 4.437) übersteigt. Dies hat ausgeführt für das Beispiel des Wahlkreises Pankow 8 zur Folge, dass eine Mandatsrelevanz voraussetzen würde, dass bei Ausbleiben der Wahlfehler nahezu alle der 4.674 Nichtwählenden tatsächlich gewählt und ihre Stimme nahezu einheitlich für den Zweitplatzierten abgegeben hätten. Dass eine solche Vorstellung außerhalb jeder Wahrscheinlichkeit liegt und wohl eher ausgeschlossen erscheint, bedarf keiner weiteren Darlegung. Ob gestützt auf diese Überlegung für die genannten Konstellationen des sehr engen Beieinanderliegens der Zahlenwerte von Nichtwählenden und Differenz von erst und zweitplatziertem Bewerbenden die Möglichkeit eines Einflusses auf die Sitzverteilung mit Rücksicht auf das Bestandsinteresse des gewählten Parlaments und dem Interesse der gewählten Abgeordneten am Fortbestand ihres Mandats anders beurteilt werden muss, bleibt offen. Angesichts des Umstandes, dass für 19 Wahlkreise die potentielle Kausalität zu bejahen ist, kommt es für das Ergebnis des Wahlprüfungsverfahrens auf eine Entscheidung dazu nicht an. [...] bb. Die Wahlfehler sind auch hinsichtlich der mit den vorliegenden Einsprüchen in allen Wahlkreisen angegriffenen Zweitstimmen für die Wahl zum Abgeordnetenhaus mandatsrelevant.

Dabei legt der Verfassungsgerichtshof nach dem Vorgesagten zugrunde, dass von den ermittelten Wahlfehlern verteilt auf alle Wahlkreise des Wahlgebiets wenn auch mit unterschiedlich starker Kumulierung der Wahlfehler über 20.000 Stimmabgaben potentiell betroffen waren. Legt man für die Schätzung der betroffenen Stimmen bei Unterbrechungen und Wahlhandlungen nach 18 Uhr die von der Landeswahlleitung als realistisch angesehene Verweildauer von drei Minuten zugrunde, sind sogar mehr als 30.000 Stimmabgaben potentiell betroffen. [...]

Dabei wird im Hinblick auf die „deutlich vierstellige“ Zahl der abgegebenen Stimmen auf Kopien von Stimmzetteln, die der Bezirkswahlleiter von Friedrichshain-Kreuzberg in der mündlichen Verhandlung auch als „mehrere tausend“ bezeichnet hat, bei verständiger Würdigung von mindestens 3.000 betroffenen Stimmen ausgegangen.

In diese Rechnung nicht miteinbezogen ist, dass eine nicht näher bezifferbare Zahl von Wahlberechtigten mindestens 5.598 Minuten in 31 Wahlkreisen von erheblichen Wartezeiten betroffen war und eine unbekannte Anzahl dieser Wahlberechtigten ihre Stimme überhaupt nicht abgegeben hat. Wegen der Schwierigkeiten einer Quantifizierbarkeit bezieht der Verfassungsgerichtshof diese betroffenen Stimmen nicht ein. Auch auf Grund dieser erheblichen Wartezeiten geht der Verfassungsgerichtshof

davon aus, dass die ermittelte Zahl von mindestens 20.000 bzw. 30.000 Stimmen nicht abschließend ist.

Diese betroffenen Stimmen können sich auf das Ergebnis der Zweitstimme und die sich daraus ergebende Sitzverteilung ausgewirkt haben.

Die Ungewissheit, wie sich diese Stimmen verteilt hätten, schließt nach Überzeugung des Verfassungsgerichtshofes die Möglichkeit der Sitzbeeinflussung nicht aus. Im Gegenteil besteht eine Vielzahl von Möglichkeiten, wie sich die Stimmen verteilt haben könnten und die Sitzverteilung hätten beeinflussen können. Eine genaue Berechnung anhand des amtlichen Ergebnisses ist wegen der hierin enthaltenen ungültigen Stimmen nicht möglich, aber auch nicht erforderlich, um die Mandatsrelevanz festzustellen.

So steht nach den übereinstimmenden Angaben der Landeswahlleitung und der Einsprechenden zu 4 beispielsweise fest, dass bereits knapp unter 2.000 Stimmen mehr der Einsprechenden zu 4 einen weiteren Sitz verschafft hätten. Des Weiteren hätte nach den Berechnungen der Landeswahlleitung in ihrem Schreiben vom 30. September 2022 das Abgeordnetenhaus 148 statt 147 Sitze zugunsten der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen, wenn diese knapp 10.000 Stimmen mehr erhalten hätten. Selbst aber eine dreistellige Anzahl von Stimmen für die FDP in Charlottenburg-Wilmersdorf könnte zu Sitzverschiebungen zwischen den verschiedenen Bezirkslisten der FDP führen. Allein diese Veränderung zwischen den Bezirkslisten genügt im Übrigen für die Feststellung der Mandatsrelevanz. § 40 Abs. 2 Nr. 8 VerfGHG fordert bereits nach seinem Wortlaut keinen Einfluss auf die Mehrheitsverhältnisse, sondern einen Einfluss auf die Sitzverteilung, der auch bei einer Verschiebung von Sitzen innerhalb einer Partei vorliegt. Ein solches Verständnis folgt darüber hinaus aus dem in Art. 39 Abs. 1 VvB verankerten Grundsatz, wonach die Abgeordneten also Personen und nicht Parteien gewählt werden (Driehaus, in: *Driehaus, Verfassung von Berlin*, 4. Aufl. 2020, Art. 39 Rn. 4; zu Art. 38 Abs. 1 GG: BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 - 2 BvF 1/95 -, juris Rn. 53; BVerfG, Beschluss vom 26. Februar 1998 - 2 BvC 28/96 -, juris Rn. 19 m. w. N.).

Schon diese Beispiele zeigen, dass die Voraussetzungen der Mandatsrelevanz der durch Wahlfehler betroffenen Stimmen bei der Zweitstimme vorliegen. Geht man von mindestens 20.000 betroffenen Stimmen aus, ließen sich bei unterschiedlicher Verteilung dieser Stimmen auf die jeweiligen Parteien unzählige weitere Beispiele bilden, die eine mögliche Änderung der Sitzverteilung aufzeigen. Da die Mandatsrelevanz bei Zugrundelegung der ermittelten Anzahl betroffener Stimmen schon nach den angeführten Beispielen der Einsprechenden zu 1 und 4 vorliegt, bedurfte es keiner Einholung eines Sachverständigengutachtens. Ein Sachverständigengutachten wäre auch insofern nicht

zielführend, als eine bestimmte, an Wahlergebnissen oder Wahlumfragen orientierte Verteilung der Stimmen, wie dargestellt, nicht in Betracht kommen darf. Einer solchen hypothetischen Verteilung von Stimmen hätte es jedoch bedurft, um eine Berechnung durch einen Sachverständigen durchführen zu lassen.

4. Die Wahlfehler führen im gesamten Berliner Wahlgebiet zur Ungültigkeit der Wahlen zum Abgeordnetenhaus hinsichtlich der Erst- und Zweitstimme sowie der Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen.

Nach § 42 Abs. 1 Nr. 7 VerfGHG kann die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes lauten auf Zurückweisung des Einspruches oder im Fall des § 40 Abs. 2 Nr. 7 und 8 VerfGHG auf Ungültigkeit der Wahl im Wahlgebiet, Bezirk (Wahlkreisverband) oder Wahlkreis. Davon ausgehend bestimmt § 21 Abs. 1 LWG, dass die Wahl nach Maßgabe der Entscheidung im Wahlprüfungsverfahren zu wiederholen ist, wenn sie im Wahlprüfungsverfahren ganz oder teilweise für ungültig erklärt wird.

Bei den festgestellten Wahlfehlern mit Mandatsrelevanz überwiegen die Auswirkungen der Wahlfehler und damit das Korrekturinteresse gegenüber dem Interesse am Bestand des gewählten Abgeordnetenhauses; die Wahlen müssen insoweit jedenfalls in 19 der hier zulässig angegriffenen 22 Wahlkreisen hinsichtlich der Erststimme und im gesamten Wahlgebiet hinsichtlich der insgesamt angegriffenen Zweitstimme für ungültig erklärt werden (a.). Darüber hinaus kann nur eine Ungültigerklärung der Wahlen im gesamten Wahlgebiet ein verfassungskonformes Wahlergebnis herbeiführen (b.). Wegen des Koppelungsgebots sind die Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen ebenfalls für ungültig zu erklären (c.). Die Ungültigerklärung der Wahlen wirkt ex nunc (d.).

a. Die verfassungsrechtlich gebotene Abwägung zwischen den Auswirkungen der Wahlfehler und dem Bestandsinteresse (aa.) fällt zugunsten eines Korrekturinteresses (bb.) aus. Dies führt zur Erklärung der Ungültigkeit der Wahl der Zweitstimme im gesamten Wahlgebiet sowie der Erststimme jedenfalls in den hier zulässigerweise angegriffenen Wahlkreisen Mitte 2, 3 und 7, Friedrichshain-Kreuzberg 2, 3, 4 und 5, Pankow 1, 2, 3, 7 und 9, Charlottenburg-Wilmersdorf 2, 3, 4 und 6, Steglitz-Zehlendorf 2, Marzahn-Hellersdorf 1 sowie Reinickendorf 5.

aa. Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes erfordert eine Abwägung widerstreitender verfassungsrechtlicher Aspekte des Demokratiegebotes.

Das Wahlprüfungsverfahren soll die Verwirklichung des Wahlrechts und die rechtmäßige Zusammensetzung des Parlaments als wesentliche Ausprägungen des Demokratiegebotes gewährleisten. Nach Art. 2 Satz 1 VvB ist Träger

der öffentlichen Gewalt, die das Land Berlin ausübt, die Gesamtheit der Deutschen, die in Berlin ihren Wohnsitz haben. Art. 2 Satz 2 VvB bestimmt, dass sie ihren Willen unmittelbar durch Wahl zu der Volksvertretung und durch Abstimmung, mittelbar durch die Volksvertretung ausüben.

Das Recht, in einer allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahl die Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses zu bestimmen, Art. 2 Satz 2 i. V. m. Art. 39 VvB, ist neben dem Recht auf Abstimmung das vornehmste Recht der Berliner Bürgerinnen und Bürger und ein elementarer Bestandteil des Demokratieprinzips, das der Verfassung von Berlin zugrunde liegt. Das Wahlrecht vermittelt die Teilhabe an der staatlichen Gewalt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Januar 2022 - 2 BvC 17/18 -, juris Rn. 50). Es ist das Grundrecht auf Mitwirkung an der demokratischen Selbstherrschaft des Volkes (BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 - 2 BvR 987/10 -, juris Rn. 99). Die Ausübung des Wahlrechts legitimiert die Tätigkeit der Abgeordneten demokratisch. Diese Legitimation ist wiederum Grundlage allen weiteren staatlichen Handelns. Liegen Wahlfehler vor, die das Wahlergebnis beeinflussen, spiegelt sich in der Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses der Wille der Wählenden nicht unverfälscht wider. Die Legitimationsgrundlage des politischen Prozesses ist beeinträchtigt (BVerfG, Beschluss vom 12. Januar 2022 - 2 BvC 17/18 -, juris Rn. 51).

Die verfassungsrechtlichen Grundsätze des Wahlrechts und der Sicherstellung demokratischer Legitimation des Parlaments gelten nicht absolut. Einem einmal gewählten Parlament kommt ein sich aus dem Demokratieprinzip ergebender Bestandsschutz zu, der die kontinuierliche Arbeitsfähigkeit des Parlaments sichern soll. Es besteht grundsätzlich ein Interesse an der Erhaltung einer einmal gewählten Volksvertretung (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Urteil vom 3. März 2009 - 2 BvC 3/07 -, juris Rn. 161). Der hohen Bedeutung des Fortbestandes des gewählten Parlaments entspricht das Gebot des geringstmöglichen Eingriffs in den Bestand des Parlaments im Rahmen von Wahlprüfungsverfahren (BVerfG, Beschluss vom 9. Juni 2020 - 2 BvC 37/19 -, juris Rn. 34).

Das Vorliegen von Wahlfehlern, so schwerwiegend sie auch sein mögen, führt daher nicht automatisch zur Ungültigkeit der Wahl. Selbst bei Vorliegen von mandatsrelevanten Wahlfehlern ist stets zu prüfen, ob das Bestandsinteresse überwiegt und/oder, ob sich die mandatsrelevanten Fehler heilen oder durch eine nur beschränkte Ungültigerklärung beheben lassen. Der Eingriff in die Zusammensetzung der gewählten Volksvertretung durch eine wahlprüfungsrechtliche Entscheidung muss in Abwägung mit dem Interesse am Fortbestand der gewählten Volksvertretung gerechtfertigt sein. Die Entscheidung darf nur so weit gehen, wie es der festgestellte Wahlfehler ver-

langt. Je tiefer und weiter die Wirkungen eines Eingriffs in die Zusammensetzung des Parlaments reichen, desto schwerer muss der Wahlfehler wiegen, auf den dieser Eingriff gestützt wird. Die Ungültigerklärung einer gesamten Wahl setzt daher einen erheblichen Wahlfehler von solchem Gewicht voraus, dass ein Fortbestand der in dieser Weise gewählten Volksvertretung unerträglich erschiene (BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2008 - 2 BvC 1/07 -, juris Rn. 134 f. m. w. N.).

bb. Im Rahmen der danach gebotenen Abwägung überwiegt im vorliegenden Wahlprüfungsverfahren das Korrekturinteresse gegenüber dem Bestandsinteresse.

Zugunsten des Bestandsschutzes sind folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen: Es liegt im öffentlichen Interesse, dass das Abgeordnetenhaus nach seiner Konstituierung am 4. November 2021 als Volksvertretung kontinuierlich arbeitsfähig ist, für die vollständige Wahlperiode planen und in Krisenzeiten verlässlich reagieren kann. Auf den Bestand des am 28. Oktober 2021 im Amtsblatt veröffentlichten Wahlergebnisses und die Konstituierung des Abgeordnetenhauses sollen die Berliner Bürgerinnen und Bürger vertrauen können. Die Abgeordneten sollen Planungssicherheit haben und sich darauf verlassen können, ihr Mandat für den vollständigen Zeitraum der Wahlperiode des 19. Abgeordnetenhauses auszuüben. Im Gegenzug sollen diejenigen Kandidierenden, die keinen Sitz im Abgeordnetenhaus errungen haben, für die Zeit der Wahlperiode des 19. Abgeordnetenhauses andere berufliche Pläne verfolgen können, ohne eine erneute Kandidatur vor Ende der Wahlperiode in Betracht ziehen zu müssen. Zugunsten des Bestandsschutzes ist weiterhin zu berücksichtigen, dass keine Anhaltspunkte für Manipulationen, Täuschungen oder anderes strafrechtlich relevantes Verhalten bestehen.

Für die Erklärung der Ungültigkeit der Wahl hinsichtlich der Erststimme jedenfalls in 19 der angefochtenen 22 Wahlkreisen und hinsichtlich der Zweitstimme im gesamten Wahlgebiet sprechen folgende das Bestandsinteresse jeweils überwiegende Gesichtspunkte: Die Integrität des Wahlergebnisses ist durch die Schwere der Wahlfehler insgesamt erheblich beschädigt. Tausende Wahlberechtigte konnten ihr Wahlrecht nicht, nicht wirksam, nur unter unzumutbaren Bedingungen oder nicht unbeeinflusst wahrnehmen. Die unvollständigen Stimmabgaben durch fehlende Stimmzettel, die ungültigen Stimmabgaben durch Kopien von Stimmzetteln und falsche Stimmzettel, die Unterbrechungen der Wahlhandlung, die flächendeckenden erheblichen Wartezeiten vor den Wahllokalen und die Beeinflussung durch Prognosen verletzen die Wahlrechtsgrundsätze in ihrem Kern.

Die Verwirklichung des Wahlrechts und das verfassungsrechtliche Gebot eines rechtmäßig gewählten Parlaments

wiegen angesichts dieser Fehler so schwer, dass demgegenüber der Fortbestand des Parlaments und das Interesse der einzelnen Abgeordneten an der Ausübung des übertragenen Mandats für die vollständige Wahlperiode zurückstehen muss. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Wahlfehler nicht etwa durch unvorhergesehene Umstände wie eine Naturkatastrophe, Sabotage o. ä. bedingt waren, sondern ihre Ursache in einem Organisationsverschulden der für die Wahlen zuständigen Behörden des Landes Berlin liegt. Die Wahlfehler sind die Folge einer mangelbehafteten Vorbereitung, die sich in unterschiedlicher Ausprägung auf die große Mehrzahl der Wahlkreisverbände Berlins ausgewirkt hat.

In die Abwägung zwischen Bestands- und Korrekturinteresse ist daher maßgeblich einzubeziehen, dass die Wahlfehler insgesamt Ausdruck eines systemischen Mangels der Wahlvorbereitung durch die zuständigen Behörden des Landes Berlin sind. Die Leit- und Kontrollfunktion der Landeswahlleitung als maßgebliche Verantwortungsinstanz für die Vorbereitung der Wahlen in Berlin scheint in der Praxis nicht als solche verstanden und umgesetzt worden zu sein. Die zahlreichen mandatsrelevanten Wahlfehler sind auch das Ergebnis dieser Verkennung der maßgeblichen Leit- und Kontrollfunktion der Landeswahlleitung. Auch die Bezirkswahlleitungen haben im Rahmen ihrer Aufgaben Fehler bei der Unterstützung der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen gemacht, die von der Landeswahlleitung mangels Kontrolle nicht verhindert wurden. Erschwerend wirkte sich aus, dass die Senatsverwaltung für Inneres ihre allgemeine Aufsicht nicht ausübte.

Entscheidend für die Annahme des Überwiegens des Korrekturinteresses ist schließlich, dass infolge der gravierenden und flächendeckenden Wahlfehler ein erheblicher Vertrauensverlust der Berliner Bürgerinnen und Bürger in demokratische Strukturen droht. Der freiheitliche demokratische Rechtsstaat lebt vom Vertrauen, das er selbst weder schaffen noch garantieren, sondern nur durch transparente und den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen genügende Verfahren schützen kann. Wird das Vertrauen beschädigt, kann dies langfristig die Instabilität der demokratischen Rechtsordnung zur Folge haben. Sollten die Wahlfehler trotz ihrer Schwere und Häufigkeit nicht zur Ungültigkeit der Wahlen führen, würde das Ansehen der Demokratie in Berlin dauerhaft und schwerwiegend beschädigt.

Dem Korrekturinteresse kann auch nicht durch eine Beschränkung der Ungültigkeit der Zweitstimme auf einzelne Wahlkreise oder Wahlkreisverbände entsprochen werden. Alle angegriffenen Wahlkreise und Wahlkreisverbände sind von der wahlfehlerhaften Vorbereitung erfasst. Zwar unterscheidet sich der Umfang potentiell betroffener Zweitstimmen in den Wahlkreisen und Wahlkreisverbän-

den teilweise erheblich: Während in Treptow-Köpenick durch nicht unbeeinflusste Wahlen nach 18 Uhr lediglich zwischen 216 (bei Zugrundelegung von fünf Minuten Verweildauer) bzw. 360 Stimmen (bei Zugrundelegung von drei Minuten Verweildauer) potentiell betroffen sind, summieren sich die von Wahlfehlern potentiell betroffenen Stimmabgaben im Wahlkreisverband Pankow auf rund 6.054 bzw. 10.076. Im Hinblick auf die Ermittlung der Sitzverteilung nach den §§ 17 bis 19 LWG sowie die Kombination von Bezirks und Landeslisten können die Stimmabgaben bezüglich der Zweitstimme in den unterschiedlichen Wahlkreisverbänden jedoch nicht losgelöst voneinander betrachtet werden. Die Summe aller potentiell betroffenen Zweitstimmen im gesamten Wahlgebiet kann die Sitzverteilung im Abgeordnetenhaus beeinflussen. Dass sich dies auch auf diejenigen Wahlkreise und Wahlkreisverbände auswirkt, die von Wahlfehlern deutlich weniger betroffen sind als andere, ist Folge des das gesamte Wahlgebiet umfassenden Vorbereitungs Mangels.

b. Darüber hinaus ist die Wahl auch hinsichtlich der weiteren 56 bzw. 59 Wahlkreise im gesamten Wahlgebiet bezüglich der Erststimme für ungültig zu erklären. Maßstab für den Umfang der Ungültigkeit der Wahl ist das Ziel des Wahlprüfungsverfahrens, eine verfassungskonforme Zusammensetzung des Parlaments zu erreichen. Das bedeutet insbesondere, dass das Wahlergebnis nach einer Wiederholungswahl den Anforderungen an die in der Verfassung verbürgten Wahlrechtsgrundsätze genügen muss. Dieses Ziel kann im vorliegenden Fall nur durch die Erklärung der Ungültigkeit der gesamten Wahl zum Abgeordnetenhaus erreicht werden. Würden die Wahlen zum 19. Abgeordnetenhaus von Berlin nicht insgesamt für ungültig erklärt, bliebe ein Zustand bestehen, der auch in Abwägung mit dem Bestandsschutz des Parlaments nicht hinnehmbar ist.

aa. Dafür spricht maßgeblich, dass sich nach den tatsächlichen Feststellungen des Verfassungsgerichtshofes die systemischen Fehler bei der Vorbereitung der Wahl mehr oder weniger stark auf die Durchführung der Wahl im gesamten Wahlgebiet ausgewirkt haben. Eine Beschränkung der Ungültigerklärung auf die angegriffenen Wahlkreise erscheint angesichts dessen ungenügend.

Eine Heilung der Fehler, z. B. durch eine Neuauszählung, ist vorliegend nicht möglich. Auch die Wiederholung nur eines Teils der Wahl kann die Legitimation des Parlaments in Anbetracht der das gesamte Wahlgebiet betreffenden Wahlfehler nicht wiederherstellen. Entscheidend für die Legitimation des Parlaments ist sein Zustandekommen in einem rechtsfehlerfreien Verfahren. Ergibt die Wahlprüfung, dass über den Verfahrensgegenstand hinaus auch andere Teile der Wahl - wie hier - infolge der mangelhaften Vorbereitung der Wahl von Wahlfehlern betroffen sind, darf das Wahlprüfungsgericht dies nicht unberücksichtigt lassen.

bb. Die Repräsentation des Volkswillens durch Wahlen ist darüber hinaus nur dann gesichert, wenn diese den Willen der Wählenden zu einem bestimmten Zeitpunkt abbilden. Das Gesamtergebnis der Wahl verlöre sonst seinen Charakter als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes (vgl. zum Charakter als Integrationsvorgang: BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017 - 2 BvC 46/14 -, juris Rn. 62). Das schließt nicht aus, kleinere Wahlfehler nachträglich durch punktuelle Wiederholungswahlen zu beheben, so wie es das Wahlprüfungsverfahren nach §§ 40 ff. VerfGHG grundsätzlich vorsieht. Das Gesamtergebnis muss dann aber insgesamt immer noch den Volkswillen zum ursprünglichen Zeitpunkt der Wahl repräsentieren. Ist der Umfang der Wiederholungswahl so groß, dass sich das Gesamtergebnis der Wahl nicht mehr als einheitliche Momentaufnahme des Volkswillens zum ursprünglichen Wahlzeitpunkt darstellt, liegt kein mit den Wahlrechtsgrundsätzen und dem Demokratieprinzip zu vereinbarendes Wahlergebnis vor. Die Wiederholungswahl wäre in diesem Fall nicht lediglich eine punktuelle „Nachbesserung“ der angegriffenen Wahl, sondern hätte in weiten Teilen den Charakter einer vollständig neuen Wahl.

Für die Ungültigerklärung der gesamten Wahl spricht danach, dass alle Zweitstimmen, d. h. derzeit 69 Sitze im Abgeordnetenhaus, sowie ein substantieller Teil der Erststimmen, d. h. mindestens weitere 19 Sitze, und damit insgesamt 88 von 147 Sitzen - rund 60 Prozent - von mandatsrelevanten Wahlfehlern betroffen sind. Für eine vollständige Ungültigerklärung spricht auch, dass andernfalls etwa ein Viertel der Berliner Wählenden sowohl Erst als auch Zweitstimme neu abgeben dürfte, während etwa drei Viertel der Wählenden nur die Abgabe der Zweitstimme wiederholen dürfte; sie blieben hinsichtlich der Erststimmen-Entscheidung gebunden. Das führte zu einer unangemessen großen Gestaltungsmacht mehr als eines Viertels, denn diese Wählenden könnten ihre Wahlentscheidung an den politischen Geschehnissen seit der Wahl vollständig neu ausrichten.

Bei den Wahlfehlern handelt es sich angesichts der Betroffenheit von tausenden Wahlberechtigten und der strukturellen Natur der Fehler, wonach es weitgehend dem Geschick der Wahlvorstände vor Ort, aber auch dem Zufall überlassen blieb, ob es bei der Durchführung der Wahl jeweils lokal zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen kam oder nicht, insgesamt um schwere Demokratieverstöße. Infolge der mit diesen umfassenden und schweren Wahlfehlern einhergehenden Gefährdung des Vertrauens kann nur eine gesamte Wahlwiederholung die Vertrauensbasis des demokratischen Staates im Land Berlin wiederherstellen.

cc. Dem steht nicht entgegen, dass Verfahrensgegenstand nicht alle 78 Wahlkreise für die Erststimme sind. Dies folgt

aus § 40 VerfGHG, der schon seinem Wortlaut nach die aus festgestellten mandatsrelevanten Wahlfehlern abgeleitete Rechtsfolge nicht auf den Verfahrensgegenstand beschränkt. Im Übrigen lässt sich auch aus den Gesetzgebungsmaterialien (vgl. AbghsDrs. 11/1113, AbghsDrs. 17/2742 sowie AbghsDrs. 1958 Nr. 1746) und dem Sinn und Zweck der Vorschrift eine solche Beschränkung nicht entnehmen. Die Vorschrift soll den Verfassungsgerichtshof in die Lage versetzen, die Folgen mandatsrelevanter Wahlfehler vollständig zu beseitigen. Das umfasst eine mögliche Erstreckung der Ungültigerklärung der Wahl über den Verfahrensgegenstand hinaus.

Zudem ist das Wahlprüfungsverfahren ein objektives Verfahren (vgl. zum objektiven Charakter: BVerfG, Beschlüsse vom 23. März 2022 - 2 BvC 22/19 -, juris Rn. 40 und vom 12. Januar 2022 - 2 BvC 17/18 -, juris Rn. 39 m. w. N.).

Dass damit die Wahl zum Abgeordnetenhaus insgesamt, also auch in den Wahlkreisverbänden, in denen sich die mangelhafte Vorbereitung der Wahl weniger, in Teilen sogar erheblich weniger ausgewirkt hat als in anderen Wahlkreisverbänden, und noch dazu hinsichtlich der Erststimme auch in den 56 hier nicht angegriffenen Wahlkreisen des Landes erneut durchzuführen ist, ist eine schwerwiegende Nebenfolge der Entscheidung. Nach der Überzeugung des Verfassungsgerichtshofes ermöglichen jedoch die Verfassung und die geltende Rechtslage keine andere Entscheidung.

c. Die Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen sind ebenfalls für ungültig zu erklären. Dies folgt aus Art. 70 Abs. 1 Satz 1 VvB.

Hierfür spricht für den hier vorliegenden Fall einer kompletten Ungültigerklärung der Wahlen zum Abgeordnetenhaus bereits der Wortlaut des Art. 70 Abs. 1 Satz 1 VvB. Danach wird die Bezirksverordnetenversammlung in allgemeiner, gleicher, geheimer und direkter Wahl zur gleichen Zeit wie das Abgeordnetenhaus gewählt. § 5 Abs. 1 Satz 2 Bezirksverwaltungsgesetz - BezVerwG - spricht von Wahlen „zu der gleichen Zeit und für die gleiche Wahlperiode wie das Abgeordnetenhaus“. Der Begriff der „gleichen Zeit“ geht über die Definition einer Wahlperiode hinaus und legt nahe, dass es grundsätzlich eine zeitliche Gleichzeitigkeit der Wahlen zum Abgeordnetenhaus und den Bezirksverordnetenversammlungen geben muss. Dies mag im Fall punktueller Wiederholungswahlen auf Landesebene anders sein. Im Falle einer kompletten Wiederholungswahl zum Abgeordnetenhaus würde diese Gleichzeitigkeit allerdings durchbrochen, wenn die Bezirksverordnetenversammlungen nicht auch erneut gewählt würden.

Auch dem Sinn und Zweck des Art. 70 Abs. 1 Satz 1 VvB entspricht im vorliegenden Fall die zeitliche Koppelung der

Wahlen des Abgeordnetenhauses und der Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen. Die Koppelung trägt dem Grundsatz einer Einheitsgemeinde, wie sie in Art. 1 Abs. 1 VvB vorgesehen ist, Rechnung (vgl. zum Grundsatz der Einheitsgemeinde: VerfGH Berlin, Beschluss vom 19. Oktober 1992 - 36/92 -, juris Rn. 21). Diesem Gedanken entspricht es, dass die Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen keinen eigenständigen Charakter erlangen sollen. Würden die Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen bei einer vollständigen Wiederholung der Wahlen zum Abgeordnetenhaus nicht ebenfalls wiederholt, erhielten sie eine von der Landeswahl losgelöste Bedeutung. Die anlässlich der Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen und zum Abgeordnetenhaus getroffenen demokratischen Entscheidungen der Wählenden fielen auseinander.

Weiterhin gebietet die Funktion der Bezirksverordnetenversammlung im hiesigen Fall einer vollständigen Ungültigerklärung der Wahlen zum Abgeordnetenhaus eine Koppelung an die Wahlen zum Abgeordnetenhaus. Die Bezirksverordnetenversammlungen sind keine Legislativorgane, sondern Organe der Exekutive. Dies folgt bereits aus Art. 72 Abs. 1 VvB, wonach die Bezirksverordnetenversammlung ein Organ der bezirklichen Selbstverwaltung ist; sie übt die Kontrolle über die Verwaltung des Bezirks aus, beschließt den Bezirkshaushaltsplan und entscheidet in den ihr zugewiesenen Angelegenheiten. Dementsprechend finden sich die Vorschriften zu den Bezirksverordnetenversammlungen in der Verfassung von Berlin im Abschnitt „Verwaltung“.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass eine komplette Wiederholungswahl einer Neuwahl entsprechend Art. 54 VvB gleichkommt mit dem Unterschied, dass die Legislaturperiode nicht neu zu laufen beginnt. Die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen in diesem Fall auseinanderfallen zu lassen, widerspräche sowohl dem genannten Sinn und Zweck des Art. 70 Abs. 1 Satz 1 VvB als auch der Stellung der Bezirksverordnetenversammlungen als Exekutivorgan.

d. Die Ungültigerklärung der Wahl wirkt ex nunc. Alle bis zur Ungültigerklärung der Wahl erlassenen Rechtsakte bleiben wirksam (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 2021 - 2 BvF 1/21 -, juris Rn. 103). Zur Sicherstellung der Kontinuität staatlichen Handelns ist das Abgeordnetenhaus bis zur Konstituierung des neuen Parlaments weiter berechtigt, seine Aufgaben wahrzunehmen. Auch die Rechtsakte des Abgeordnetenhauses bis zur Konstituierung des mit der Wiederholungswahl gewählten neuen Abgeordnetenhauses werden von der Ungültigerklärung der Wahl nicht berührt. Das Abgeordnetenhaus hat bei Wahrnehmung seiner Aufgaben das gebotene Maß an Zurückhaltung zu wahren. Entsprechendes gilt für das Handeln der Bezirksverordnetenversammlungen.

Nach § 21 Abs. 3 Satz 1 LWG (i. V. m. § 25 LWG) muss die Wiederholungswahl spätestens 90 Tage nach der Entscheidung im Wahlprüfungsverfahren stattfinden. Diese Frist beginnt mit der Verkündung der Entscheidung. Die weiteren Einzelheiten für die Wiederholungswahl regeln §§ 21, 25 LWG i. V. m. § 78 LWO. Die Wahlperiode beginnt mit der Wiederholungswahl nicht neu.

Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 33, 34 VerfGHG. Von einer weiteren Auslagenerstattung wird abgesehen.

Die Entscheidung ist mit 7:2 Stimmen ergangen.

## Bundesverfassungsgericht

**Beschluss vom 9. Dezember 2022**

**Az. 1 BvR 1345/21**

*Polizeigesetz Mecklenburg-Vorpommern / Polizeiliche Befugnisse / Vertrauenspersonen / Verdeckte Ermittler / Gesetzgebungskompetenzen*

### **Amtliche Leitsätze:**

1. Der Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnden kann den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen. Das gilt, wenn sie hierdurch kernbereichsrelevante Informationen erlangen. Darüber hinaus kann ihre Interaktion mit einer Zielperson unter besonderen Voraussetzungen bereits als solche den Kernbereich privater Lebensgestaltung berühren, ohne dass es noch auf den Inhalt der hierdurch erlangten Informationen ankäme. Der Gesetzgeber muss den Kernbereichsschutz normenklar regeln. Zum einen muss er auf der Ebene der Datenerhebung Vorkehrungen treffen, die nach Möglichkeit ausschließen, dass Kernbereichsinformationen miterfasst werden. Zum anderen sind auf der Ebene der nachgelagerten Auswertung und Verwertung die Folgen eines dennoch erfolgten Eindringens in den Kernbereich privater Lebensgestaltung strikt zu minimieren.

2. Das heimliche Betreten einer Wohnung zur Vorbereitung einer gefahrenabwehrrechtlichen Online-Durchsuchung oder Quellen-Telekommunikationsüberwachung kann weder auf Art. 13 Abs. 2 GG noch auf Art. 13 Abs. 3 und 4 GG gestützt werden. Jedoch kommt Art. 13 Abs. 7 GG als verfassungsrechtliche Grundlage in Betracht, wenn wenigstens eine konkretisierte Gefahr für ein Rechtsgut von sehr hohem Gewicht vorliegt und eine richterliche Anordnung erfolgt ist.

3. Dem Land fehlt die Gesetzgebungskompetenz für eine Regelung, welche die Polizei zur Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten zur Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung ermächtigt, weil der Bund insoweit mit § 163e StPO von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch gemacht hat.

## Verwaltungsgericht Berlin

**Urteil vom 10. November 2022**

**Az. 37 K 517/20**

*American Bully / Hundegesetz Berlin / Gefährliche Hunde / Bestimmtheitsgebot bei Verwaltungsnormen*

### **Redaktioneller Leitsatz:**

Weist ein Hund wesentliche Merkmale eines American Staffordshire Terriers auf, dann ist die Eigenschaft als gefährlicher Hund gegeben.

Nach dem FCI-Standard Nr. 286 der Federation Cynologique Internationale vom 9. Januar 1998 gehört der American Staffordshire Terrier zur Gruppe der Terrier und Sektion der Bullartigen Terrier. Er ist ein solide gebauter Hund, der muskulös und beweglich ist. Der Kopf ist nach der Standardisierung mittellang und in seiner ganzen Länge bis zum Fang tief, der Schädel ist breit und bietet der sehr ausgeprägten Wangenmuskulatur genug Ansatz. Er verfügt über ein Scherengebiss, der Unterkiefer muss stark sein und Beißkraft haben. Die Lippen liegen an und sind nicht lose. Seine Augen sind dunkel, rund und tief im Schädel gebettet, weit voneinander liegend. Die Ohren setzen hoch an und werden entweder als Rosenohren oder halbaufgerichtete Stehohren getragen. Der Hals ist schwer und von mittlerer Länge und verjüngt sich von den kräftigen Schultern zum Genick leicht. Demgegenüber ist der Rücken ziemlich kurz und vom Widerrist zur Kruppe leicht abfallend. Die Vorderläufe sind gerade mit starken Knochen ausgebildet und liegen ziemlich weit auseinander um eine gute Brustausbildung zu ermöglichen. Die Schultern selbst sind kräftig und muskulös. Die Hinterhand ist ebenfalls stark bemuskelt. Zur Größe enthält der Standard die Angaben, dass die Schulterhöhe bei Rüden 46 bis 48 cm und für Hündinnen bei 43 bis 46 cm liegt. Jede Farbe des Felles ist zulässig.

Nach der Beschreibung und den Fotos des Sachverständigen in seinem Gutachten entspricht die Hündin in mehreren Punkten diesem Rassestandard. So stellte er bei seiner Prüfung des Tiers am 15. Mai 2022 fest, dass der Kopf von

Lucy-Leyla im Verhältnis zum Körper groß ist, sehr ausgeprägte und starke Muskeln am Kiefer ansetzen und der Unterkiefer leicht nach oben gebogen ist. Die Augen stehen weit auseinander und liegen, wie auf dem hierzu gefertigten Foto erkennbar, im Kopf, stehen also nicht vor. Die Ohren sind hoch angesetzt, stehen weit auseinander und werden je nach Gemütslage als Rosen- oder halbstehe Ohren getragen (S. 5 des Gutachtens). Ihr Gebiss wird als sehr kräftiges und gut entwickeltes Scherengebiss beschrieben, der Fang ist lang und breit. Der Hals ist kurz und fast so breit wie der Kopf. Die Schultern sind breit und muskulös, die Vorderläufe stehen gerade und der Hund hat eine breite Brust. Die Hinterhand zeichnet sich dadurch aus, dass Hüften und Oberschenkel der Hündin muskulös sind, die Hinterbeine selbst sind gut bemuskelt und etwas länger als die Vorderbeine. Wie der Gutachter treffend schreibt, ergibt sich hieraus ein etwas übergewichtiger Gesamteindruck und weicht insofern von dem Phänotyp des American Staffordshire Terrier ab.

[...]

Es kann offen bleiben, ob Lucy-Leyla zugleich wesentliche phänotypische Merkmale eines Pitbull-Terriers aufweist. Eine solche Feststellung würde voraussetzen, dass hinreichend klar ist, ob und welcher Rassestandard damit erfasst wird. Hierzu konnte sich das erkennende Gericht kein abschließendes Bild machen, denn weder der Beklagte bzw. seine Veterinäre ferner der bestellte Sachverständige waren in der Lage, die wesentlichen Merkmale des Phänotyps eines Pitbull-Terriers anzugeben, sei es in einer sprachlichen, sei es in einer bildlichen Form. Nach den Ausführungen des Sachverständigen in der mündlichen Verhandlung stellt der Pitbull-Terrier keine anerkannte Hunderasse dar, sondern die Bezeichnung erfüllt die Funktion eines Auffangtatbestands innerhalb der Gruppe der Bullterrier. Es gebe kein Alleinstellungsmerkmal für den Pitbull-Terrier, vielmehr werde diese Hunderasse erst durch die Kombination verschiedener Körperteile konkretisierbar. Der Sachverständige bezog sich hierbei auf die Ohren, Kopfform, Kaumuskulatur und die äußere Anatomie des Hundes, ohne hierzu genauere Angaben machen zu können. Eine vergleichbare Unsicherheit wiesen die im Verwaltungsverfahren von den Veterinärärztinnen vorgenommenen Rassezuordnungen auf.

[...]

Letztlich konnte es aber offen bleiben, ob ein eigenständiger Rassestandard für den Pitbull-Terrier existiert (bejahend VG Düsseldorf, Urteil vom 19. Januar 2022 - 18 K 4119/20 -, juris Rn. 22). Entscheidend und ausreichend im Rahmen der hiesigen Prüfung war es, dass sich wesentliche äußere Merkmale des American-Staffordshire-Terriers in der Gestalt der Hündin wiederfinden lassen.

[...]

Hierin kann entgegen der Ansicht des Klägers kein Verstoß gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot erkannt werden. Das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot erfordert, dass der Staat seine Ge- und Verbote so klar formuliert, dass der Bürger als Adressat den Inhalt und die Grenzen der Regelungen erkennen kann. Es schließt den Gebrauch von unbestimmten Rechtsbegriffen nicht aus, soweit sich bei der Auslegung hinreichend klare Kriterien gewinnen lassen, die eine verlässlichen Vollzug der Norm gewährleisten (OVG Münster, Urteil vom 6. Dezember 2011 - 15 A 1544/11 - juris, Rn. 44; Urteil vom 3. Dezember 2020, a. a. O., juris Rn. 51; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18. November 2020 - OVG 11 S 104/20 -, juris Rn. 21 ff.; Urteil vom 31. März 2011 - 11 B 19.10 -, juris Rn. 57). So liegt es hier.

Da es nach den obigen Ausführungen nicht darauf ankommt, eine genaue Zuordnung zu einer Hunderasse herstellen zu können, sondern schon das Vorliegen wesentlicher Merkmale des Phänotyps einer der Hunderassen ausreicht, muss dem potentiellen Hundehalter klar sein, dass er Gefahr läuft, schon dann dem Reglement der Haltung gefährlicher Hunde nach dem Berliner Hundegesetz zu unterfallen, wenn er einen Hund hält, dessen äußere Gestalt hinreichenden Anhalt für das rassespezifische Gefahrenpotential eines oder mehrerer der drei indizierten Hunderassen gibt. Es ist danach anders als nach nordrheinwestfälischem Recht unschädlich, wenn in der Gestalt eines Hundes sowohl Merkmale eines American Staffordshire Terriers als auch eines Pitbulls erkennbar sind, ohne dass einer der Phänotypen dominant wäre.

Soweit der Kläger der Ansicht ist, sein Hund könne schon deshalb nicht als Mischlingshund gelten, weil er den Nachweis geführt habe, dass er der Hunderasse der American Bully angehört, vermag das nicht zu überzeugen. Schließlich reicht es bereits nach dem Wortlaut des § 5 Abs. 2 HundeG aus, dass wesentliche Merkmale des Phänotyps einer der Hunderassen vorliegen (so auch OVG Münster, Urteil vom 12. März 2019 - 5 A 1210/17 -, juris Rn. 59). Es ist nicht ersichtlich, dass der Gesetz- oder Ordnungsgeber mit Nennung der drei Hunderassen zugleich alle anderen Hunderassen gleichsam als ungefährlich hiervon ausnehmen wollte. Vielmehr entspricht es dem Zweck effektiver Gefahrenabwehr durch gefährliche Hunde, auch die Hunde anderer Rassen als gefährliche Hunde anzusehen, sofern bei ihnen wesentliche Merkmale des Phänotyps einer legal definierten gefährlichen Hunderasse verwirklicht sind.

[...]

## Verwaltungsgerichtshof Mannheim

Urteil vom 20.12.2022

9 S 3751/21

*Lehrverpflichtung / Lehrverpflichtungsverordnung / beamtenrechtliche Dienstpflicht / Bestimmtheitsgebot bei Verwaltungsnormen*

### Amtliche Leitsätze:

1. Weder § 46 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 LHG noch die Lehrverpflichtungsverordnung treffen eine Regelung darüber, unter welchen Voraussetzungen die für das jeweilige Semester zeitlich und inhaltlich durch die zuständigen Hochschulgremien konkretisierte Lehrverpflichtung als erfüllt gilt.

2. In Ermangelung spezieller gesetzlicher bzw. verordnungsrechtlicher Regelungen sind die Voraussetzungen für die Erfüllung einer auf eine bestimmte Vorlesung oder Übung konkretisierten Lehrverpflichtung nach allgemeinen beamtenrechtlichen Grundsätzen zu bestimmen. Die inhaltlich, zeitlich und örtlich konkretisierte Dienstpflicht zur Lehre wird erfüllt, wenn sich der dienstverpflichtete Hochschullehrer zum richtigen Zeitpunkt am dafür vorgesehenen Ort eingefunden hat und bereit war, zu lehren.

### Aus den Gründen:

Die zulässige Berufung ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Recht stattgegeben.

I. Die Klage ist als Feststellungsklage nach § 43 Abs. 2 VwGO statthaft und auch sonst zulässig. Der Senat folgt der ausführlichen und überzeugenden Begründung des Verwaltungsgerichts (UA S. 5-6) und sieht insoweit von einer Darstellung der Entscheidungsgründe ab (vgl. § 130b Satz 2 VwGO). Die Zulässigkeit der Klage ist vom Beklagten im Berufungsverfahren auch nicht in Frage gestellt worden.

Der Kläger kann die Feststellung beanspruchen, dass er im Wintersemester 2017/2018 mit der von ihm angebotenen Vorlesung „... ..“ seine Lehrverpflichtung im Umfang von vier Semesterwochenstunden erfüllt hat.

II.1. Die Dienstaufgaben der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer werden durch § 46 Abs. 1 Satz 1 LHG i.V.m. § 2 LHG bestimmt. Neben den in § 46 Abs. 1 Satz 2 LHG aufgeführten hauptberuflichen Aufgaben sind sie nach § 46 Abs. 2 Satz 1 LHG im Rahmen der für ihr Dienstverhältnis geltenden Regelungen verpflichtet, Lehrveranstaltungen ihrer Fächer in allen Studiengängen abzuhalten. Nach § 44 Abs. 4 Satz 1 LHG wird das Wissenschafts-

ministerium ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Innenministerium und dem Finanzministerium den Umfang der Lehrverpflichtung des hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Aufgabenstellung der Hochschularten und Dienstverhältnisse, die Gewichtung der Lehrveranstaltungsarten sowie besondere Betreuungspflichten durch Rechtsverordnung zu regeln. Von dieser Ermächtigung wurde mit Erlass der Verordnung des Wissenschaftsministeriums über die Lehrverpflichtungen an Universitäten, Pädagogischen Hochschulen, Hochschulen für angewandte Wissenschaften und der Dualen Hochschule (Lehrverpflichtungsverordnung - LVVO) Gebrauch gemacht. Sie regelt den Umfang der Lehrverpflichtung des hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals an Universitäten, Pädagogischen Hochschulen, Hochschulen für angewandte Wissenschaften und an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg (DHBW, § 1 Abs. 1 LVVO). An den Universitäten, den Pädagogischen Hochschulen und den Hochschulen für angewandte Wissenschaften wird der Umfang der Lehrverpflichtung in Semesterwochenstunden bestimmt; eine Lehrveranstaltungsstunde umfasst ein Lehrangebot von einer Lehrstunde je Woche der Vorlesungszeit des Semesters (Semesterwochenstunden; vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1 und 2 LVVO). Für Professorinnen und Professoren an Hochschulen für angewandte Wissenschaften sowie Beamtinnen, Beamte, Richterinnen und Richter als hauptamtliche Lehrkräfte an Hochschulen für angewandte Wissenschaften gilt nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 LVVO eine Lehrverpflichtung von 18 Semesterwochenstunden. Die von den einzelnen Lehrpersonen erbrachten Lehrleistungen und die gewährten Ausnahmen sind in geeigneter Weise zu dokumentieren und nach § 24 Abs. 2 Satz 1 LHG von der Dekanin oder dem Dekan, an der DHBW vom Präsidium, zu überwachen (§ 2 Abs. 10 LVVO). Gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 LVVO werden Vorlesungen, Übungen, Seminare, Kolloquien sowie an Hochschulen für angewandte Wissenschaften auch Praktika voll auf die Lehrverpflichtung angerechnet.

Die nach § 2 Abs. 1 LVVO ihrem zeitlichen Umfang nach vorgegebene Lehrverpflichtung nehmen die Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer nach näherer Ausgestaltung ihres Dienstverhältnisses selbständig wahr, (§ 46 Abs. 1 Satz 1 LHG). Beschlüsse der zuständigen Hochschulorgane in Fragen der Lehre sind insoweit zulässig, als sie sich auf die Organisation des Lehrbetriebs und auf die Aufstellung und Einhaltung von Studien- und Prüfungsordnungen beziehen, (§ 3 Abs. 3 Satz 2 LHG; vgl. auch Sandberger, Landeshochschulgesetz Baden-Württemberg, 3. Aufl. 2022, § 46 Rn. 7). Die Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer haben im Rahmen der für ihr Dienstverhältnis geltenden Regelungen die zur Sicherstellung des Lehrangebots getroffenen Entscheidungen der Hochschulorgane zu verwirklichen (§ 46 Abs. 2 Satz 2 LHG). Da die Lehre zu den dienstlichen Pflichten der Hochschullehrer gehört,

sind entsprechende Entscheidungen der zuständigen Hochschulorgane über die inhaltliche, zeitliche und örtliche Koordination der von der Hochschule anzubietenden Lehre und über die Verteilung und Übernahme von Lehrverpflichtungen grundsätzlich zulässig (BVerfG, Beschluss vom 13.04.2010 - 1 BvR 216/07 -, BVerfGE 126, 1; Senatsurteil vom 21.11.2017 - 9 S 1145/16 -, juris Rn. 50; vgl. auch § 3 Abs. 3 Satz 2 LHG sowie Sandberger, a.a.O., § 3 Rn. 16). Um eine solche Entscheidung handelt es sich, wenn die sich aus der Lehrverpflichtungsverordnung ergebende Lehrverpflichtung in Abstimmung zwischen Hochschullehrer und Hochschulverwaltung auf die in einem Semester zu bestimmten Terminen anzubietenden Lehrveranstaltungen konkretisiert wird, die gegebenenfalls im Vorlesungsverzeichnis angekündigt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 26.09.2012 - 6 CN 1.11 -, juris Rn. 26). Die Festlegungen dieser Lehrverpflichtungen führen zugleich zu einer Reglementierung der Arbeitszeit und Arbeitsweise des wissenschaftlichen Personals im Rahmen des Ausbildungsbetriebs der Hochschulen (BVerfG, Beschluss vom 03.06.1980 - 1 BvR 967/78 -, BVerfGE 74, 173, 192; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 23.05.2006 - 4 S 1957/04 -, juris Rn. 26). Der Hochschullehrer ist dann hinsichtlich der Erfüllung seiner Lehrverpflichtung als Teil seiner Dienstpflicht für das betreffende Semester sowohl zeitlich als auch inhaltlich gebunden. Hieraus ergeben sich Präsenzpflichten in den Zeiträumen der konkreten Lehrveranstaltungen (vgl. VG Karlsruhe, Urteil vom 14.12.2020 - 11 K 1503/19 -, juris Rn. 34; ferner VG Bayreuth, Urteil vom 06.05.2011 - B 5 K 10.1105 -, juris Rn. 56; Kathke in: Schwegmann/Summer, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: September 2020, 6.1.2 Besonderheiten bei Beamten ohne feste Arbeitszeiten und Richtern, Rn. 35; vgl. ferner Sandberger, in: Haug, Das Hochschulrecht in Baden-Württemberg, 3. Aufl. 2020, 5. Kap. D. Rn. 1585). Im Übrigen bleibt er in zeitlicher Hinsicht bei der Erfüllung seiner sonstigen Dienstpflichten nach § 46 Abs. 1 Satz 2 LHG einschließlich der Vor- und Nachbereitung der jeweiligen Lehrveranstaltungen frei.

2. Weder § 46 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 LHG (a) noch die Lehrverpflichtungsverordnung (b) treffen eine Regelung darüber, unter welchen Voraussetzungen die für das jeweilige Semester zeitlich und inhaltlich konkretisierte Lehrverpflichtung als erfüllt gilt. Daran ändert auch die vom Beklagten herangezogene Denkschrift des Rechnungshofes Baden-Württemberg aus dem Jahr 2005 über die „Wahrnehmung der Lehre an den Universitäten“ und die hierzu ergangene Stellungnahme des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg nichts (c).

a) Entgegen der Auffassung des Beklagten ist das Verwaltungsgericht zu Recht davon ausgegangen, dass das Landeshochschulgesetz selbst keine Bestimmung über die Art und Weise der Erfüllung der Lehrverpflichtung beinhaltet. Aus dem Wortlaut des § 46 Abs. 2 Satz 1 LHG, wonach

Hochschullehrer und Hochschullehrerinnen verpflichtet sind, „Lehrveranstaltungen ihrer Fächer in allen Studiengängen abzuhalten“ (Hervorhebung nur hier), kann nicht geschlossen werden, dass der parlamentarische Landesgesetzgeber die Voraussetzungen für die Erfüllung der Lehrverpflichtung in dem Sinne regeln wollte, dass eine Lehrveranstaltung nur dann vollständig auf die Lehrverpflichtung angerechnet werden kann, wenn sie während der Vorlesungszeit durchgängig stattgefunden hat. Der Senat folgt der ausführlichen und überzeugenden Begründung des Verwaltungsgerichts (UA S. 8 ff.) und sieht insoweit von einer Darstellung der Entscheidungsgründe ab (vgl. § 130b Satz 2 VwGO).

Ergänzend ist auszuführen, dass auch systematische Erwägungen einer solchen Auslegung entgegenstehen. § 46 LHG beinhaltet ausnahmslos die Begründung verschiedener Dienstaufgaben in Lehre, Forschung und Selbstverwaltung, ohne jeweils im Einzelnen Maßgaben zu formulieren, wie diese konkret zu erfüllen sind. Für eine solche Regelungsabsicht fehlt auch in der Gesetzesbegründung jeglicher Anhaltspunkt (LT-Drs. 13/3640, S. 216). Es ist zudem nicht davon auszugehen, dass der parlamentarische Landesgesetzgeber angesichts der Vielgestaltigkeit der Hochschullandschaft, der Studienfächer und der Lehrformate mit dem Verb „abzuhalten“ eine allumfassende Vorgabe für die Erfüllung der Lehrverpflichtung hätte machen wollen. Dies hat er vielmehr durch die Ermächtigung nach § 44 Abs. 4 Satz 1 LHG dem Ordnungsgeber überantwortet. Schließlich ist in der Gesetzesbegründung klargestellt, dass bei der Aufgabenerfüllung „die Berücksichtigung anderer gesetzlicher Vorgaben und Ziele selbstverständlich ebenfalls als verbindlich zu beachten“ sind (ebd.). Hierzu zählt auch die Freiheit des Studiums nach § 3 Abs. 4 Satz 1 LHG, Lehrveranstaltungen frei zu wählen (vgl. Senatsurteil vom 21.11.2017, a.a.O., juris Rn. 44). Liegt aber der Besuch einer Lehrveranstaltung aufgrund der Freiheit des Studiums ohne nähere studien- und prüfungsrechtliche Ausgestaltung durch die einzelne Hochschule (vgl. hierzu Senatsurteil vom 21.11.2017, a.a.O.) in erster Linie in der Verantwortungssphäre der Studierenden und nicht des Hochschullehrers, spricht auch dies gegen die vom Beklagten vertretene Auslegung.

b) Auch die Lehrverpflichtungsverordnung enthält keine Regelungen darüber, unter welchen Voraussetzungen eine konkrete Lehrveranstaltung als Erfüllung der Lehrverpflichtung anzuerkennen ist. § 3 LVVO („Anrechnung auf die Lehrverpflichtung“) bestimmt im Einzelnen, welche Lehrveranstaltungen in welchem Umfang auf die Lehrverpflichtung anzurechnen sind. Vorlesungen, Übungen, Seminare, Kolloquien sowie an Hochschulen für angewandte Wissenschaften auch Praktika werden - wie oben bereits erwähnt - nach § 3 Abs. 2 Satz 1 LVVO voll auf die Lehrverpflichtung angerechnet. Indes bestimmt § 3 LVVO nicht die Folgen einer unverschuldeten Verhinderung des

Lehrenden - etwa aufgrund einer längerfristigen Dienstunfähigkeit (vgl. VG Karlsruhe, Urteil vom 14.12.2020, a.a.O.). Einzig § 6 Abs. 1 LVVO regelt die Folgen eines abweichenden Lehrbedarfs für den Umfang der Lehrverpflichtung. Kann eine Lehrperson in ihrem Aufgabenbereich wegen eines Überangebots in der Lehre ihre Lehrverpflichtung nicht erfüllen, so verringert sich die Lehrverpflichtung nach Feststellung durch die Fakultät entsprechend (§ 6 Abs. 1 Satz 1 LVVO). Die Fakultät hat die Verringerung der Lehrverpflichtung der Rektorin oder dem Rektor anzuzeigen (§ 6 Abs. 1 Satz 2 LVVO). Im Übrigen hat der baden-württembergische Verordnungsgeber - im Unterschied zu Verordnungsgebern anderer Bundesländer (vgl. etwa § 13 Abs. 3 LVVO Berlin) - von der grundsätzlichen Möglichkeit, die Voraussetzungen der Anrechnung im Einzelfall näher zu regeln, keinen Gebrauch gemacht (zum erheblichen Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum des Normgebers in diesem Bereich vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 23.05.2006, a.a.O., juris Rn. 26).

(c) Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus den vom Beklagten herangezogenen Passagen aus der Denkschrift des Rechnungshofes Baden-Württemberg aus dem Jahr 2005 über die „Wahrnehmung der Lehre an den Universitäten“ (Beitrag Nr. 27, Nr. 3.3.8, <https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/veroeffentlichungen/denkschriften/99238/99359.html>). Dieser führt aus, eine Erfüllung der Lehrverpflichtung trete nicht schon durch das Anbieten einer Veranstaltung ein, sondern setze voraus, dass die angebotene Veranstaltung auch stattfinde. Diese nicht näher erläuterte Aussage entbehrt - wie dargelegt - einer normativen Grundlage. Der Rechnungshof Baden-Württemberg, der den Rang einer obersten Landesbehörde hat (vgl. § 7 LVG, § 1 Abs. 1 RHG), ist auch nicht zu einer - für Behörden und Gerichte - verbindlichen Auslegung des Landesrechts berufen. Zwar nimmt er im Rahmen des verfassungsrechtlich in Art. 83 Abs. 2 Satz 1 LV erteilten Mandats ebenso wie bei Erfüllung der auf der Grundlage des Art. 83 Abs. 2 Satz 4 und 5 LV zugewiesenen Funktionen staatliche Aufgaben wahr. Die in Art. 83 Abs. 2 Satz 2 LV garantierte richterliche Unabhängigkeit seiner Mitglieder macht diese Tätigkeit aber nicht zur Rechtsprechung im Sinne des Art. 92 GG; ebenso wenig gehört der Rechnungshof der gesetzgebenden Gewalt an (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.02.2019 - 6 C 1.18 -, juris Rn. 11, BVerwGE 164, 368; vgl. zur in der Literatur strittigen Zuordnung im System der Gewaltenteilung Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 114 Rn. 24 und von Lewinski/Burbat, Bundeshaushaltsordnung, 2013, § 88 Rn. 4 jeweils m.w.N. bzgl. des Bundesrechnungshofs). Er prüft die „Rechnung sowie die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes“ (Art. 83 Abs. 2 Satz 1 LV), wobei prüfen bedeutet, dass ein konkreter Sachverhalt festgestellt und in seinen finanzwirksamen Auswirkungen bewertet wird (vgl. zum Bundesrechnungshof BVerfG, Beschluss vom 07.09.2010 - 2 BvF 1/09 -, BVerfGE 127,

165, 209). Seine Prüfungsbefugnis ist auf finanzwirtschaftliche Vorgänge beschränkt und umfasst keine allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle des Verwaltungshandelns (Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Stand: März 2022, Art. 114 Rn. 105; Antweiler, NVwZ 2005, 168, 171). Dies bleibt Aufgabe der Gerichte und Aufsichtsbehörden (Siekmann, a.a.O., Rn. 29).

Der Senat ist entgegen der Auffassung des Beklagten auch nicht durch die Stellungnahme des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg zur oben genannten Denkschrift (a.a.O., Nr. 6) an die Auslegung der betreffenden hochschulrechtlichen Vorschriften im Sinne des Rechnungshofes Baden-Württemberg gebunden. Soweit es dort heißt „[d]as Ministerium schließt sich der Kritik des RH an der Praxis der Anrechnung von Lehrveranstaltungen hinsichtlich der Mehrzahl der gerügten Fehler an“, bleibt schon gänzlich im Unklaren, ob hiervon auch die vom Rechnungshof Baden-Württemberg unter Nr. 3.3.8 (a.a.O.) geübte Kritik mitumfasst sein soll. Bereits aus diesem Grund kann der Senat in dieser Äußerung, der im Übrigen schon jeder normative Charakter fehlt, nicht die vom Beklagten gesehene „authentische Interpretation“, also die vermeintlich verbindliche Auslegung eines Rechtssatzes durch ihren Urheber (Groh, in: Weber, Rechtswörterbuch, 29. Ed. 2022) erkennen (so aber Witznick, OdW 2023, 39, 41). Ungeachtet dessen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 21.07.2010 (- 1 BvL 11/06 -, BVerfGE 126, 369, juris Rn. 73; vgl. auch Schnapp, JZ 2011, 1225, 1129 f.) ausgeführt: „Die in der Begründung des Gesetzesentwurfs zu § 22b Abs. 1 Satz 1 FRG n.F. in Anspruch genommene Befugnis des Gesetzgebers zur authentischen Interpretation ist für die rechtsprechende Gewalt nicht verbindlich. Sie schränkt weder die Kontrollrechte und -pflichten der Fachgerichte und des Bundesverfassungsgerichtes ein noch relativiert sie die verfassungsrechtlichen Maßstäbe. Zur verbindlichen Auslegung einer Norm ist letztlich allein die rechtsprechende Gewalt berufen, die gemäß Art. 92 GG den Richtern anvertraut ist (vgl. BVerfGE 65, 196; 111, 54)“. Dem ist nichts hinzuzufügen.

c) Der Verweis des Beklagten auf die weiteren Dienstpflichten der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer nach § 46 Abs. 1 Satz 2 LHG, deren Erfüllung gegebenenfalls auch vergeblich Zeit in Anspruch nehmen könne, verfährt nicht. Für die Dienstpflichten nach § 46 Abs. 1 Satz 2 LHG gibt es - anders als für die Lehrverpflichtung nach § 46 Abs. 2 LHG - weder eine Verordnungsermächtigung zur Bestimmung des Umfangs dieser Dienstverpflichtungen (vgl. § 44 Abs. 4 Satz 1 LHG) noch die Pflicht, entsprechende Entscheidungen der Hochschulorgane zu verwirklichen (vgl. § 46 Abs. 2 Satz 2 LHG). Eine inhaltliche und zeitliche Konkretisierung, wie die Dienstpflichten nach § 46 Abs. 1 Satz 2 LHG im jeweiligen Semester zu erfüllen sind, fehlt. Die Erfüllung der Dienstpflichten nach § 46

Abs. 1 Satz 2 LHG einerseits und der Lehrverpflichtung nach § 46 Abs. 2 Satz 1 LHG andererseits sind hinsichtlich der zeitlichen Fixierung und der Anrechnung des zeitlichen Aufwands nicht miteinander vergleichbar.

3. In Ermangelung spezieller gesetzlicher bzw. verordnungsrechtlicher Regelungen sind die Voraussetzungen für die Erfüllung einer auf eine bestimmte Vorlesung oder Übung konkretisierten Lehrverpflichtung nach allgemeinen beamtenrechtlichen Grundsätzen zu bestimmen.

a) Nach § 45 Abs. 1 LHG finden auf beamtete Hochschullehrer die für Beamte allgemein geltenden Vorschriften nur insoweit Anwendung, als gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. § 45 Abs. 2 Satz 2 LHG regelt, dass die beamtenrechtlichen Vorschriften über die Arbeitszeit (§ 67 LBG und 2. Abschnitt der Arbeitszeit- und Urlaubsverordnung) auf Hochschullehrer nicht anzuwenden sind. Insoweit ist für die Verpflichtung der Hochschullehrer die auf Grundlage von § 44 Abs. 4 LHG erlassene Lehrverpflichtungsverordnung maßgeblich. Die Lehrverpflichtungsverordnung trifft indes - wie dargelegt - keine Regelung über die Anrechnung einer Lehrveranstaltung auf die Lehrverpflichtung, wenn diese aus Gründen, die der Lehrverpflichtete nicht zu vertreten hat, nicht durchgängig bis zum Ende der Vorlesungszeit abgehalten werden kann. Sie beschränkt sich im Wesentlichen auf die allgemeine Festsetzung des Lehrdeputats sowie der Festlegung von Regeln über dessen Erfüllung. Daher ist es mit Blick auf § 45 Abs. 1 und 2 LHG nicht ausgeschlossen, die Anrechnung einer Lehrveranstaltung auf die Lehrverpflichtung nach den allgemeinen beamtenrechtlichen Grundsätzen zu beurteilen (vgl. auch VG Karlsruhe, Urteil vom 14.12.2020, a.a.O., Rn. 36).

b) Nach beamtenrechtlichen Grundsätzen ist - wie das Verwaltungsgericht überzeugend ausgeführt hat - im Hinblick auf die Erfüllung der Dienstpflichten wie folgt zu differenzieren: Hält sich der Beamte nicht in Bereitschaft zur Dienstleistung am Arbeitsplatz auf, führt dies zum Verlust der Dienstbezüge (§ 9 BeamtStG); erfüllt er seine Dienstpflicht hingegen qualitativ-inhaltlich schlecht, lässt dies die Dienstbezüge unberührt, kann aber als Verstoß gegen die inhaltlichen Anforderungen an die Dienstleistung (§ 34 BeamtStG) disziplinarrechtlich geahndet werden (Kathke, a.a.O. 6.1.1, Rn. 23 ff.). Hinsichtlich ihrer Lehrverpflichtung sind beamtete Hochschullehrer nur im Rahmen der Vorgaben der Lehrverpflichtungsverordnung und der inhaltlich-zeitlichen Konkretisierung durch die zuständigen Hochschulorgane frei. Soweit sich die Lehrverpflichtung auf bestimmte inhaltliche Lehrveranstaltungen konkretisiert, die zu bestimmten Zeitpunkten stattfinden sollen, ist die Dienstpflicht insoweit verbindlich zu den betreffenden Zeitpunkten und ggf. an den jeweils hierfür vorgesehenen Orten (Hörsäle, Seminarräume etc.) zu erbringen. Hinsichtlich der Vor- und Nachbereitung der

Lehrveranstaltung sind die Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer hingegen frei.

Die in Abstimmung mit den maßgeblichen Gremien inhaltlich, zeitlich und örtlich konkretisierte Dienstpflicht zur Lehre wird nach der oben dargelegten Differenzierung erfüllt, wenn sich der dienstverpflichtete Hochschullehrer zum richtigen Zeitpunkt am dafür vorgesehenen Ort eingefunden hat und bereit war, zu lehren. Hieran ändert sich nichts, wenn die Zielgruppe der Studierenden die Lehrveranstaltung - trotz vorheriger Anmeldung - nicht mehr besucht und der Lehrverpflichtete dies nicht zu vertreten hat. Die Folgen für die Anrechnung der Lehrveranstaltung auf die Lehrverpflichtung sind dann nicht anders zu beurteilen, als wenn der Lehrverpflichtete aus anderen, vom ihm nicht zu vertretenden Umständen - z.B. wegen (zeitweiser) krankheitsbedingter Dienstunfähigkeit (vgl. hierzu VG Karlsruhe, Urteil vom 14.12.2020, a.a.O., Rn. 34) - nicht in der Lage gewesen wäre, der zeitlich und inhaltlich konkretisierte Lehrverpflichtung durch das Abhalten der Lehrveranstaltung vor Publikum nachzukommen.

Diese allgemeine beamtenrechtliche Wertung kommt im Übrigen in der Lehrverpflichtungsverordnung durch § 6 Abs. 1 LVVO zum Ausdruck, wonach sich die Lehrverpflichtung entsprechend verringert, wenn eine Lehrperson in ihrem Aufgabenbereich wegen eines Überangebots in der Lehre ihre Lehrverpflichtung nicht erfüllen kann. Auch das Überangebot hat der Lehrverpflichtete nicht zu vertreten. Zudem ist der Sachverhalt des Überangebots grundsätzlich mit dem Sachverhalt zu vergleichen, dass sich Studierende wegen des Angebots verschiedener Wahlpflichtveranstaltungen im Laufe des Semesters für eine von mehreren Veranstaltungen entscheiden und anderen schließlich fernbleiben. So räumt die Hochschule Konstanz den Studierenden hinsichtlich der Wahl und Teilnahme an Wahlpflichtveranstaltungen zu Beginn des Semesters eine Orientierungsphase (Akten des Verwaltungsgerichts, Bl. 255, 297) ein, in der die Studierenden eine Wahlpflichtveranstaltung besuchen und entscheiden können, ob sie sie zu Ende führen und sich zur Prüfung anmelden oder eine andere Veranstaltung besuchen wollen.

c) Die nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 LVVO 18 Semesterwochenstunden umfassende Lehrverpflichtung des Klägers wurde für das Wintersemester 2017/2018 von der Fakultät ... .. der Hochschule Konstanz in einem Umfang von vier Semesterwochenstunden auf die Verpflichtung konkretisiert, die Wahlpflichtveranstaltung „... ..“ jeweils montags, 17.30 Uhr bis 19.00 Uhr und dienstags, 08.00 Uhr bis 09.30 Uhr zu halten (vgl. Akten des Verwaltungsgerichts, Bl. 89, 101; Akten des Beklagten, Bl. 2). Der Kläger hatte daher in diesem Umfang seine Lehrverpflichtung zu den genannten Zeiten durch das Abhalten dieser Wahlpflichtveranstaltung zu erfüllen (vgl. § 46 Abs. 2 Satz 2 LHG). Nach seinem Vortrag im erstinstanzlichen Verfahren und

dem dort vorgelegten, von ihm geführten Kurstagebuch (Akten des Verwaltungsgerichts, Bl. 61 ff.) waren am 10.10.2017 und am 16.10.2017 alle angemeldeten Teilnehmer anwesend. Am 23.10.2017 und am 06.11.2017 waren jeweils nur ein/e Studierende/r anwesend und ab dem 13.11.2017 blieben die Studierenden der Wahlpflichtveranstaltung fern. Soweit der Beklagte im Schriftsatz vom 25.11.2022 geltend gemacht hat, die Vorlesung sei nur in den ersten zwei Wochen der Vorlesungszeit besucht worden, ist nicht ersichtlich, worauf diese vom Kurstagebauch abweichende Erkenntnis beruhen soll. Ungeachtet dessen kommt diesem Vortrag keine entscheidungserhebliche Bedeutung zu.

Ferner wendet der Beklagte ein, das Scheitern der Veranstaltung beruhe auf der nachhaltigen und fortwährenden Kritik der Studierenden an der Lehrveranstaltung - auch in Gestalt einer „Abstimmung mit den Füßen“ - und sei letztlich ausschließlich auf das Verhalten des Klägers zurückzuführen. Die Studierenden hätten insbesondere den für die Lehrveranstaltung erforderlichen Aufwand im Verhältnis zu den zu erreichenden 6 ECTS-Punkten als unverhältnismäßig empfunden. Greifbare Anhaltspunkte dafür, dass der Kläger das Fernbleiben durch ein ihm vorzuwerfendes Verhalten zu verantworten hätte, sind indes nicht ersichtlich. Vor allem ist - auch mit Blick auf die dem Kläger durch Art. 5 Abs. 3 GG eingeräumte Lehrfreiheit - weder substantiiert aufgezeigt noch sonst erkennbar, dass dieser durch die von ihm in der Veranstaltung gestellten Anforderungen rechtliche Grenzen überschritten hätte. Nicht entscheidungserheblich ist schließlich, worauf das Verwaltungsgericht zu recht hingewiesen hat, ob der Kläger tatsächlich bis zum Ende der Vorlesungszeit an jedem einzelnen Termin im betreffenden Vorlesungsraum körperlich anwesend gewesen ist.

4. Durch die Anrechnung der Lehrveranstaltung „... ..“ auf die Lehrverpflichtung in einem Umfang von vier Semesterwochenstunden werden andere Lehrverpflichtete nicht in ihren Rechten, insbesondere nicht in ihrer Forschungsfreiheit beeinträchtigt.

a) Die Konkretisierung der allgemeinen Lehrverpflichtung nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 LVVO sowie die Voraussetzungen, unter denen eine Anrechnung einer Lehrveranstaltung auf diese erfolgt, kann sich auf die aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG und § 3 Abs. 2 Satz 1 bzw. Abs. 3 Satz 1 LHG folgende Forschungs- bzw. Lehrfreiheit der Hochschullehrer (hier des Klägers und der weiteren Hochschullehrer) auswirken. Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG (vgl. auch Art. 20 Abs. 1 LV und dazu Verfassungsgerichtshof Bad.-Württ., Urteil vom 14.11.2016 - 1 VB 16/15 -, VBIBW 2017, 61) gewährt jedem, der in Wissenschaft, Forschung und Lehre tätig ist, ein Grundrecht auf freie wissenschaftliche Betätigung. Wissenschaft ist ein grundsätzlich von Fremdbestimmung freier Bereich autonomer Verantwortung. Den Kernbe-

reich wissenschaftlicher Betätigung stellen die auf wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit beruhenden Prozesse, Verhaltensweisen und Entscheidungen bei der Suche nach Erkenntnissen, ihrer Deutung und Weitergabe dar. Als Abwehrrecht schützt das Grundrecht die wissenschaftliche Betätigung gegen staatliche Eingriffe und gewährt dem einzelnen Wissenschaftler einen vorbehaltlos geschützten Freiraum. Dabei schützt die Wissenschaftsfreiheit nicht vor Beschränkungen, die für den einzelnen Grundrechtsträger auf Grund des Zusammenwirkens mit anderen Grundrechtsträgern im Wissenschaftsbetrieb unvermeidbar sind (vgl. dazu BVerfG, Beschlüsse vom 31.05.1995 - 1 BvR 1379/94, 1413/94 -, BVerfGE 93, 85, vom 26.10.2004 - 1 BvR 911/00 u.a. -, BVerfGE 111, 333, vom 28.10.2008 - 1 BvR 462/06 -, BVerfGE 122, 89, vom 13.04.2010 - 1 BvR 216/07 -, BVerfGE 126, 1, und vom 20.07.2010 - 1 BvR 748/06 -, BVerfGE 127, 87; BVerwG, Beschlüsse vom 22.08.2005 - 6 BN 1.05 -, Buchholz 11 Art. 12 GG Nr. 263 und vom 16.03.2011 - 6 B 47.10 - Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 174, sowie Urteil vom 26.09.2012 - 6 CN 1.11 -, BVerwGE 144, 195). Der Umfang der Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen Hochschulpersonals führt - im Falle seiner Erhöhung - jedenfalls faktisch unmittelbar zu einer Verringerung der Zeit, die zur wissenschaftlichen Forschung verbleibt und kann sich daher auf die Ausübung der Forschungsfreiheit auswirken (VGH Bad.-Württ., Urteil vom 23.05.2006, a.a.O., juris Rn. 29-32; vgl. aber auch Rn. 47 zur Problematik der nur wertenden Einschätzung und Bestimmung der zeitlichen Möglichkeiten zur Forschung). Ein Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts dürfte indes erst vorliegen, wenn kein nennenswerter zeitlicher Freiraum für Forschung mehr verbleibt (vgl. BVerwG, Urteil vom 03.11.1988 - 7 C 84.86 -, juris Rn. 16; vgl. auch Gärditz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 Abs. 3 Rn. 145; Epping, in: Leuze/Epping, Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen, § 35 Rn. 99).

b) Durch die Anrechnung der Vorlesung „... ..“ auf die Lehrverpflichtung des Klägers wird die Forschungsfreiheit der anderen Lehrverpflichteten in keiner Weise berührt. Sie mussten, anders als etwa im Falle des zeitweisen Ausfalls wegen Dienstunfähigkeit, die dem Kläger anzurechnenden vier Semesterwochenstunden im betreffenden Semester nicht - zusätzlich zu ihrer eigenen Lehrverpflichtung - durch eigene Lehrtätigkeit ausgleichen. Sie waren, sind und werden durch eine Anrechnung zu Gunsten des Klägers in ihrer Forschungsfreiheit in zeitlicher Hinsicht nicht berührt. Der Umstand, dass andere Lehrverpflichtete eine Anrechnung als „unsolidarisch“ oder „ungerecht“ empfinden könnten, gebietet es in rechtlicher Hinsicht nicht, die vier Semesterwochenstunden nicht anzurechnen und damit den zeitlichen Spielraum, der dem Kläger für Forschung verbleibt, zu verkürzen. Auch ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG ist weder aufgezeigt noch sonst für den Senat ersichtlich, da weder wesentlich Gleiches ohne

sachlichen Grund ungleich, noch wesentlich Ungleiches ohne sachlichen Grund gleich behandelt wird. Die vom Kläger nicht zu vertretende und von der Studierfreiheit der Studierenden umfasste Entscheidung, der angebotenen Vorlesung nach wenigen Terminen fernzubleiben, gebietet keine andere Behandlung als in dem Fall, in welchem der Kläger krankheitsbedingt unverschuldet für das verbleibende Semester gehindert gewesen wäre, die Vorlesung zu Ende zu führen (vgl. hierzu VG Karlsruhe, Urteil vom 14.12.2020, a.a.O., Rn. 34)

# Impressum

Die Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht wird herausgegeben von der

**Forschungsstelle Öffentliches Recht der Länder.**

**Postfach 80 07 06**

**99033 Erfurt**

Homepage: [zlvr.de](http://zlvr.de)

Email: [redaktion@zlvr.de](mailto:redaktion@zlvr.de)

Verantwortliche im Sinne des Presserechts sind Hannes Berger (Verantwortlicher Redakteur für Rechtsprechung und Rezensionen) und Lukas C. Gundling (Verantwortlicher Redakteur für Vermarktung)

Die Schriftleitung obliegt Sebastian R. Bunse. Die Zeitschrift erscheint quartalsweise und ist im Sinne einer freien Wissenschaft kostenlos und jederzeit online zugänglich.

Eine Printversion der Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht ist gegen Spende bestellbar.

Spende je Einzelheft: 10,-€

Spende je Jahrgang: 38,50€

Bestellungen sind unter [www.zlvr.de](http://www.zlvr.de) oder postalisch möglich.

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck nur mit Erlaubnis der Herausgeber.

Autoren und Autorinnen senden Manuskripte unter [redaktion@zlvr.de](mailto:redaktion@zlvr.de) ein. Manuskripte müssen den Anforderungen der Autorenhinweise entsprechen. Manuskripte werden nur für exklusive Veröffentlichungen angenommen und müssen einen redaktionellen Begutachtungsprozess durchlaufen.