

PRESSEMITTEILUNG

Bremen, 8. April 2010

**Pressemitteilung
zum Urteil des Staatsgerichtshofs vom 8. April 2010 (St 3/09)
im Normenkontrollverfahren
zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Sitzverteilungsverfahrens
des geltenden Bremischen Wahlgesetzes**

L e i t s ä t z e

- 1. Es verstößt nicht gegen die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, wenn nach § 7 Abs. 6 BremWG bei der Verteilung der Mandate innerhalb eines Wahlvorschlags zunächst die nach Listenwahl zu vergebenden Sitze zugeteilt werden und erst anschließend die Sitze für die nicht bereits nach der Listenwahl berücksichtigten Bewerber mit den höchsten Personenstimmenzahlen.**
- 2. „Systemgerechtigkeit“ ist kein eigenständiger normativer Maßstab, an dem die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen geprüft werden kann. Die Regelungsfreiheit des Gesetzgebers ist nur durch die in der Verfassung festgelegten Vorgaben begrenzt. Erst wenn ein Gesetz nach Regelungsziel und normativem Umfeld mit der Ordnungsstruktur eines bestimmten Sachbereichs in einen nicht mehr nachvollziehbaren Widerspruch tritt, ihm insoweit also „Folgerichtigkeit“ abzusprechen ist, wird Systemgerechtigkeit als verfassungsrechtlicher Maßstab greifbar, soweit dadurch verfassungsrechtliche Vorgaben, z. B. das Rechtsstaatsgebot oder der Gleichheitssatz, verletzt werden.**

Gegenstand des Normenkontrollverfahrens ist die Frage, ob § 7 Abs. 6 (Sitzverteilungsverfahren) und § 36 Abs. 1 (Berufung von Listennachfolgern) des Bremischen Wahlgesetzes (BremWG) in der zur Zeit geltenden Fassung mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vereinbar sind.

I.

Mit Gesetz vom 19. Dezember 2006 übernahm die Bremische Bürgerschaft (Landtag) einen Gesetzentwurf zur Änderung des Bremischen Wahlgesetzes, der Gegenstand eines von der Initiative „Mehr Demokratie beim Wählen – Mehr Einfluss für Bürgerinnen und Bürger“ gestarteten erfolgreichen Volksbegehrens gewesen war.

Seither sieht die Vorschrift des § 6 BremWG vor, dass jeder Wahlberechtigte fünf Stimmen hat. Wähler können eine oder mehrere Stimmen für einen oder mehrere Bewerber abgeben (kumulieren). Sie können dabei auch Bewerber unterschiedlicher Listen unterstützen (panaschieren). Neben die Personenwahl tritt die Möglichkeit der Listenwahl. Der Wähler kann eine oder mehrere seiner

Pressemitteilung des Präsidenten des Staatsgerichtshofs vom 08.04.2010 (Forts.)

Stimmen an Listen vergeben, diese Stimmen wiederum bei einer einzelnen Liste anhäufen (kumulieren) oder an mehrere Listen verteilen (panaschieren).

Die Zuteilung der Mandate regelt § 7 BremWG. Nach dessen Absatz 1 wird „nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl aufgrund von Listenvorschlägen von Parteien und Wählervereinigungen“ gewählt. Dabei erfolgt die Zuteilung der Mandate in drei Schritten:

Für die verhältnismäßige Gesamtverteilung der Mandate der Bürgerschaft werden – erstens - alle Stimmen, die auf eine Liste und auf Personen dieser Liste entfallen, summiert und unter den Wahlvorschlägen der Parteien eine mengenmäßige Sitzverteilung vorgenommen. Sodann werden – zweitens – die Listen- und Personenstimmen, die auf einen Wahlvorschlag entfallen, getrennt und nach Maßgabe des daraus gewonnenen Verhältnisses verteilt. Welche Bewerber letztlich die Mandate erhalten, bestimmt schließlich – drittens – die Vorschrift des § 7 Abs. 6 BremWG: Zunächst werden auf der Liste die zu vergebenden Sitze den Bewerbern in der Reihenfolge zugeteilt, in der sie im Wahlvorschlag benannt sind (§ 7 Abs. 6 Satz 1 BremWG), sogenannte Listenbank. Erst danach werden die Mandate unter den verbleibenden Bewerbern verteilt, die nach den Personenstimmen zu vergeben sind, und zwar in der Reihenfolge des Personenstimmenergebnisses der einzelnen Bewerber (§ 7 Abs. 6 Satz 2 BremWG), sogenannte Personenbank. Bei Freiwerden eines Sitzes sieht § 36 Abs. 1 Satz 1 BremWG vor, dass aus dem Wahlvorschlag des Ausgeschiedenen nachbesetzt wird.

Während der Beratungen des nichtständigen Bürgerschaftsausschusses „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ traten Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Sitzverteilungsverfahrens auf. Die Zweifel betrafen die in § 7 Abs. 6 BremWG vorgesehene vorrangige Berücksichtigung der Listenstimmen. Der Senator für Inneres und Sport teilte dem Ausschuss mit, dass die durch § 7 Abs. 6 BremWG eintretende Situation verfassungsrechtlich nicht zu halten sei, da sie der notwendigen Systemgerechtigkeit eines Wahlrechts nicht gerecht werde und der Wähler nicht sicher erkennen könne, welchen Erfolg seine Wahlentscheidung letztlich habe. Der Wissenschaftliche Dienst der Bremischen Bürgerschaft äußerte unter Hinweis auf die Grundsätze der Unmittelbarkeit der Wahl und der Systemgerechtigkeit ebenfalls verfassungsrechtliche Bedenken. Die hierauf durch den nichtständigen Ausschuss in Auftrag gegebenen Gutachten von Prof. Dr. Martin Morlok und Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer gelangten zu divergierenden Ergebnissen: Prof. Morlok kam zu dem Schluss, dass eine Neuregelung des § 7 Abs. 6 Bremisches Wahlgesetz verfassungsrechtlich geboten sei. Es läge ein Verstoß gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl sowie gegen das wahlrechtliche Gebot der Folgerichtigkeit vor. Prof. Meyer kam hingegen zu dem Ergebnis, dass das geltende Wahlsystem weder unter dem Gesichtspunkt der Normenklarheit noch unter dem Gesichtspunkt des Wahlgrundsatzes der unmittelbaren Wahl verfassungsrechtlich bedenklich sei.

Aufgrund dieser unklaren Situation sprach sich Ausschuss für eine Prüfung durch den Staatsgerichtshof nach Art. 140 Abs. 1 Satz 1 der Landesverfassung aus. Die Bürgerschaft (Landtag) ist in ihrer 52. Sitzung am 1. Oktober 2009 der Empfehlung des Ausschusses gefolgt und hat dem Staatsgerichtshof die im Eingangssatz genannte Frage zur Entscheidung vorgelegt.

II.

Der Staatsgerichtshof hat mit Urteil vom 8. April 2010 entschieden, dass die zur Prüfung gestellten Bestimmungen des § 7 Abs. 6 BremWG (Sitzverteilungsverfahren) und des § 36 Abs. 1 BremWG (Berufung von Listennachfolgern) sowie die Folgeregelungen mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vereinbar sind. Es verstoße nicht gegen die Landesverfassung, wenn nach § 7 Abs. 6 BremWG bei der Verteilung der Mandate innerhalb eines Wahlvorschlags zunächst die nach Listenwahl zu vergebenden Sitze zugeteilt werden und erst anschließend die Sitze für die nicht bereits nach der Listenwahl berücksichtigten Bewerber mit den höchsten Personenstimmenzahlen.

Pressemitteilung des Präsidenten des Staatsgerichtshofs vom 08.04.2010 (Forts.)

1. Die Vorschrift des § 7 Abs. 6 BremWG genüge dem Gebot rechtsstaatlicher Normenklarheit. Dieses Gebot solle alle von der Norm Betroffenen befähigen, die Rechtslage anhand der gesetzlichen Regelung zu erkennen, damit sie ihr Verhalten danach ausrichten können. Es sei zwar zutreffend, dass ein Personenwähler bei Stimmabgabe nicht sicher wisse, wem seine Stimme im Ergebnis zugute komme. Dies sei aber ein generelles und unvermeidliches Phänomen bei Wahlen, weil die Wirkung der einzelnen Stimme letztlich stets von den Stimmen aller anderen Wähler mit beeinflusst werde. Diese mit der Abgabe der Stimme verbundene zwangsläufige Unkenntnis des Wählers werde von § 7 Abs. 6 BremWG nicht verschleiert. Die Vorschrift lege eindeutig fest, dass es zwei Typen von Stimmen gebe, reine Listenstimmen und Personenstimmen, dass sich nach ihrem Verhältnis eine Listenbank und eine Personenbank für jeden Wahlvorschlag bildeten und dass die Sitzverteilung zunächst nach der Liste und erst subsidiär nach den Personenstimmen erfolge. Die Norm lasse den Wähler mithin durchaus erkennen, dass seine Personenstimme sich möglicherweise zugunsten von Bewerbern auswirke, denen er sie nicht gegeben habe.
2. Die Regelung des Sitzverteilungsverfahrens in § 7 Abs. 6 BremWG verstoße nicht gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl. Dieser Grundsatz erfordere ein Wahlverfahren, in dem der Wähler vor dem Wahlakt erkennen könne, welche Personen sich um ein Abgeordnetenmandat bewerben und wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken könne. Nicht erforderlich sei dabei, dass sich die vom Wähler mit der Stimmabgabe beabsichtigte Wirkung tatsächlich einstelle; die Möglichkeit einer positiven Beeinflussung des Wahlergebnisses sei ausreichend. Die Frage, ob sich die Personenstimmen nach der vom bremischen Landeswahlgesetzgeber getroffenen Regelung (§ 7 Abs. 1 BremWG) personenspezifisch und nicht listenspezifisch auswirken müssten, sei deshalb eine Frage der Folgerichtigkeit des Systems, berühre aber nicht den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl.
3. Die Vorschrift des § 7 Abs. 6 BremWG sei nicht systemwidrig. Die Regelung sei vielmehr eine folgerichtige Entscheidung des Gesetzgebers. Der Gesetzgeber sei bei seiner Entscheidung für ein bestimmtes Wahlmodell grundsätzlich frei. Er sei auch befugt, eine Kombination von Wahlsystemen vorzunehmen. Ungeachtet verschiedener Ausgestaltungsmöglichkeiten sei der Gesetzgeber jedoch verpflichtet, den Wahlrechtsgrundsätzen zu entsprechen. Aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit leite sich das Gebot ab, das ausgewählte Verfahren in seinen Grundelementen einheitlich und folgerichtig zu regeln und keine strukturwidrigen Elemente einzuführen (zum Grundsatz der Systemgerechtigkeit vgl. Leitsatz 2). Entscheide sich der Gesetzgeber – wie der bremische – bei der Auswahl des Wahlverfahrens für ein mit einer Personenwahl verbundenes Verhältniswahlssystem, so müsse er dessen spezifischer Ausprägung, der Ordnungsstruktur, bei der näheren Ausgestaltung des Wahlverfahrens Rechnung tragen.

Diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben werde § 7 Abs. 6 BremWG gerecht. Die vom bremischen Gesetzgeber gewählte Kombination einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl bleibe vom Grundsatz her eine Verhältniswahl. Dies ergebe sich schon daraus, dass die abgegebenen Personenstimmen gemeinsam mit den reinen Listenstimmen dem Wahlvorschlag in seiner Gesamtheit zugerechnet werden. Der Fall einer Konkurrenz zwischen der Mandatszuteilung nach Listenwahl und nach Personenwahl trete dann auf, wenn ein Bewerber sowohl auf der Listenbank als auch auf der Personenbank die für ein Mandat erforderlichen Stimmen erhalten habe. Für diesen Fall müsse der Gesetzgeber entscheiden, ob die Mandatszuteilung vorrangig über die Listenbank oder vorrangig über die Personenbank erfolgen solle. Die vom Gesetzgeber getroffene, die Wirkung der Personenstimmen verstärkende erste Alternative begegne unter dem Gesichtspunkt eines den Gleichheitssatz verletzenden Mangels an innerer Folgerichtigkeit keinen verfassungsrechtlichen Einwänden. Der Gesetzgeber sei befugt gewesen, das Ziel des dem Gesetz zugrunde liegenden Volksbegehrens zu verwirklichen, dem Wähler durch die Einführung der Personenstimme eine Änderung der von den Parteien (Wählervereinigungen) vorgegebenen „starrten Liste“ zu ermöglichen, also mehr Sitze für die Zuteilung aufgrund der Personenstimmen zu sichern und dadurch den Wählern mehr Einfluss bei der Auswahl der Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft zu geben. Es solle also eine „Machtverschiebung“ von den die Listen aufstellenden Parteimitgliedern hin zu den Wählern stattfinden. Diesem Ziel werde die geltende Regelung gerecht. Sie bedeute, dass Kandidaten mit hoher Personenstimmenzahl,

Pressemitteilung des Präsidenten des Staatsgerichtshofs vom 08.04.2010 (Forts.)

die zugleich auf vorderen Plätzen der Liste abgesichert sind, bereits über die Liste ein Mandat erhalten und für die Vergabe der Sitze nach Personenstimmen nicht mehr zur Verfügung stehen, sondern auf der Personenbank ihren Platz für Bewerber mit einer geringeren Zahl von Personenstimmen frei machen. Die Regelung stärke also das Personenwahlelement, da die Personenbank durch die Belassung von Spitzenkandidaten mit hohen Stimmenanteilen auf der Listenbank „geschont“ werde und sie somit auch Kandidaten mit einer geringeren Personenstimmenzahl die Chance einräume, ein Mandat in der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) zu erlangen. Eine zur Verfassungswidrigkeit führende Systemwidrigkeit sei in dieser Regelung nicht zu erkennen.

4. Die Vorschrift des § 7 Abs. 6 BremWG verstoße auch nicht gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit. Dieser Grundsatz besage, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben muss. Jeder Wähler muss bei der Verhältniswahl mit seiner Stimme den gleichen Einfluss auf die parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments haben können. Diesen Anforderungen genüge die gesetzliche Regelung. Dabei sei zu beachten, dass sich alle Personenstimmen zunächst einmal als Listenstimmen auswirkten und schon deshalb ihre Mandatsrelevanz hätten. Daher sei die letztlich für die Mandatzuteilung nach der Personenbank erforderliche Anzahl der Personenstimmen nicht den Stimmen entgegensetzen, die als reine Listenstimmen abgegeben wurden. Das Verhältnis dieser Personenstimmen zu den reinen Listenstimmen werde ausschließlich durch § 7 Abs. 5 BremWG ermittelt und erhalte dadurch seine rechtliche Relevanz. Fragen der Gleichheit des Erfolgswertes in der Relation beider Stimmkategorien träten daher nicht auf.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Hinweis für die Medienvertreter:

Mit eventuellen Fragen zum Verfahren wenden Sie sich bitte an den Pressesprecher des Staatsgerichtshofs Herrn RiOVG Prof. Hans Alexy, Tel.: 361-4193; E-Mail: hans.alex@ovg.bremen.de

Hinweis zu Ton- und Fernsehaufnahmen:

In der mündlichen Verhandlung sind Hörfunk- und Fernsehaufnahmen sowie Ton- und Filmaufnahmen zum Zwecke der öffentlichen Vorführung oder Veröffentlichung ihres Inhalts zulässig, bis das Gericht die Anwesenheit der Beteiligten festgestellt hat. Die für die Einhaltung dieser Regelung verantwortlichen Journalistinnen/Journalisten wollen sich bitte bei Herrn Prof. Alexy (vgl. oben) anmelden.

Verantwortlich:

Der Präsident des Staatsgerichtshofs Prof. Dr. Alfred Rinke · Am Wall 198 · 28195 Bremen

E-Mail: office@Staatsgerichtshof.Bremen.de

Geschäftsstelle: Telefon: 0421-361 2190 · Fax über OVG Bremen: 0421-361 4172

Internet: <http://www.staatsgerichtshof.bremen.de>
