

Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen

Urteil vom 08.04.2010 – St 3/09

Normenkontrollverfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Sitzverteilungsverfahrens gemäß § 7 Abs. 6 BremWG.

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 Personenstimmzahlen.
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.

Urteil vom 8. April 2010

St 3/09

in dem Normenkontrollverfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit
von Bestimmungen des Bremischen Wahlgesetzes

Antragstellerin:

Die Bürgerschaft der Freien Hansestadt Bremen (Landtag),
vertreten durch den Präsidenten der Bürgerschaft,
Am Markt 20, 28195 Bremen

Mitwirkungsberechtigter:

Der Senator für Justiz und Verfassung,
Richtweg 16-22, 28195 Bremen

Entscheidungsformel:

§ 7 Abs. 6 und § 36 Abs. 1 sowie die Folgeregelungen der §§ 35 Abs. 2 Satz 2, 36 a Abs. 1 Sätze 1 und 2 sowie 36 b des Bremischen Wahlgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 1990 (Brem.GBl. S. 321) und der Änderungsgesetze vom 19. Dezember 2006 (Brem.GBl. S. 539) und vom 3. November 2009 (Brem.GBl. S. 443) sind mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vereinbar.

G r ü n d e :

A.

Gegenstand des Normenkontrollverfahrens ist die Frage, ob § 7 Abs. 6 (Sitzverteilungsverfahren), § 36 Abs. 1 (Berufung von Listennachfolgern) und die Folgeregelungen der §§ 35 Abs. 2 Satz 2, 36 a Abs. 1 Sätze 1 und 2 sowie 36 b des Bremischen Wahlgesetzes (BremWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 1990 (Brem.GBl. S. 321) und der Änderungsgesetze vom 19. Dezember 2006 (Brem.GBl. S. 539) und vom 3. November 2009 (Brem.GBl. S. 443) mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vereinbar sind. 1

I.

Als Reaktion auf das im Jahr 2006 erfolgreich durchgeführte Volksbegehren der Initiatoren „Mehr Demokratie beim Wählen – Mehr Einfluss für Bürgerinnen und Bürger“ wurde das Bremische Wahlgesetz durch Gesetz vom 19. Dezember 2006 (Brem.GBl. S. 539) geändert. 2

Einen inhaltsgleichen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bremischen Wahlgesetzes, das auf dem Vorschlag der Initiative „Mehr Demokratie beim Wählen – Mehr Einfluss für Bürgerinnen und Bürger“ beruhte, hatten bereits 3

die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und ein Bremerhavener Abgeordneter der FDP am 12. Dezember 2005 in die Bürgerschaft eingebracht (Bürgersch.-Drucks. 16/863). Der Gesetzentwurf zielte darauf ab, den Wählern mehr Einfluss bei der Auswahl der Abgeordneten für die Bremische Bürgerschaft zu geben. Die Wähler sollten die Möglichkeit bekommen, nicht nur Parteilisten zu wählen, sondern einzelne Personen auf diesen Listen auszuwählen. Dadurch sollte die nach Auffassung der Initiatoren in den letzten Jahrzehnten gewachsene Entfremdung zwischen dem Parlament und den Bürgern verringert werden. Die Wahl von Parteilisten sollte durch ein personalisierendes Element ergänzt werden, wobei die Personalisierung durch die Einführung des Kumulierens und Panaschierens mit insgesamt bis zu fünf Stimmen erfolgen sollte (Bürgersch.-Drucks. 16/863, S. 4). Nachdem die Bremische Bürgerschaft (Landtag) das Gesetz am 15. Dezember 2005 bereits in erster Lesung abgelehnt hatte (Plenarprotokoll, 16. Wahlperiode, 52. Sitzung am 15.12.2005, S. 3329 – 3341), startete die Initiative „Mehr Demokratie beim Wählen – Mehr Einfluss für Bürgerinnen und Bürger“ ein entsprechendes Volksbegehren, das erfolgreich endete. Vor die Alternative nach §§ 1, 21 des Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid gestellt, die Vorlage abzulehnen und es auf einen Volksentscheid ankommen zu lassen oder den Gesetzentwurf des Volksbegehrens unverändert anzunehmen, entschied sich die Bremische Bürgerschaft (Landtag) am 19. Dezember 2006 für Letzteres.

Seither sieht die Vorschrift des § 6 Abs. 1 BremWG vor, dass jeder Wahlberechtigte fünf Stimmen hat. Wähler können eine oder mehrere Stimmen für einen oder mehrere Bewerber abgeben (§ 6 Abs. 2 BremWG). Sie können dabei auch Bewerber unterschiedlicher Listen unterstützen (§ 6 Abs. 3 BremWG). Neben die Personenwahl tritt die Möglichkeit der Listenwahl (§ 6 Abs. 4 Satz 1 BremWG). Der Wähler kann – wie in § 6 Abs. 4 Satz 2 BremWG bestimmt ist - eine oder mehrere seiner Stimmen an Listen vergeben, diese Stimmen wiederum bei einer einzelnen Liste anhäufen (kumulieren) oder an mehrere Listen verteilen (panaschieren). 4

Die Zuteilung der Mandate regelt § 7 BremWG. Nach dessen Absatz 1 wird „nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhält- 5

niswahl 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 alle Stimmen, die auf einen Wahlvorschlag und auf Bewerber dieses Wahlvorschlages entfallen, summiert und unter den Wahlvorschlägen der Parteien eine mengenmäßige Sitzverteilung vorgenommen (§ 7 Abs. 3 BremWG). Zugrunde gelegt wird dabei das Verfahren nach St.Lague/Schepers (§ 7 Abs. 4 Satz 1 BremWG). 6

Sodann werden die Listen- und Personenstimmen, die auf einen Wahlvorschlag entfallen, getrennt und nach Maßgabe des daraus gewonnenen Verhältnisses festgestellt, wie viele Sitze nach Listenwahl und wie viele Sitze nach Personenwahl zu vergeben sind (§ 7 Abs. 5 Satz 1 BremWG). Je mehr Wähler der jeweiligen Liste also Personenstimmen abgegeben haben, desto mehr Mandate werden auch nach Personenstimmen vergeben. 7

Welche Bewerber letztlich die Mandate erhalten, bestimmt schließlich die Vorschrift des § 7 Abs. 6 BremWG: Zunächst werden auf die auf einen Wahlvorschlag nach Listenwahl 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. 8

Bei Freiwerden eines Sitzes sieht § 36 Abs. 1 Satz 1 BremWG vor, dass aus dem Wahlvorschlag nachbesetzt wird, aufgrund dessen der Ausgeschiedene gewählt war. Zur Bestimmung des Nachrückenden ordnet § 36 b Abs. 1 BremWG eine „Neuberechnung nach § 7 Abs. 6 BremWG“ an. 9

§ 7 Wahlsystem

(1) Gewählt wird nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl aufgrund von Listenwahlvorschlägen von Parteien und Wählervereinigungen.

(2) Für jeden Wahlbereich sind selbständige Wahlvorschläge aufzustellen. Eine Partei oder Wählervereinigung kann in jedem Wahlbereich nur einen Wahlvorschlag einreichen.

(3) Die Zahl der auf einen Wahlvorschlag entfallenden Stimmen ergibt sich aus der Summe der Stimmen, die auf den Wahlvorschlag in seiner Gesamtheit und seine Bewerber entfallen.

(4) Die Verteilung der im Wahlbereich zu vergebenden Sitze auf die Parteien und Wählervereinigungen erfolgt im Verhältnis der gültigen Stimmen, die im Wahlbereich auf jeden einzelnen Wahlvorschlag entfallen, aufgrund des Verfahrens nach Sainte Laguë/Schepers. Für jeden Wahlvorschlag wird nach der Reihenfolge der Höchstzahlen, die sich durch Teilung der gültigen Stimmen durch 1, 3, 5, 7 usw. ergibt, festgestellt, wie viele Sitze auf ihn entfallen. Über die Zuteilung des letzten Sitzes entscheidet bei gleicher Höchstzahl das vom Wahlbereichsleiter zu ziehende Los.

(5) Für jeden Wahlvorschlag wird im Verhältnis der Stimmen, die auf den Wahlvorschlag in seiner Gesamtheit einerseits und auf seine Bewerber andererseits entfallen, festgestellt, wie viele Sitze nach Listenwahl und wie viele Sitze nach Personenwahl zu vergeben sind. Absatz 4 Sätze 2 und 3 gelten entsprechend.

(6) Die auf einen Wahlvorschlag nach Listenwahl zu vergebenden Sitze werden den Bewerbern in der Reihenfolge zugeteilt, in der sie im Wahlvorschlag benannt sind. Die übrigen Sitze werden den noch nicht nach Satz 1 berücksichtigten Bewerbern mit den höchsten Stimmzahlen zugeteilt; bei Stimmgleichheit entscheidet die Reihenfolge der Benennung im Wahlvorschlag. Entfallen auf einen Wahlvorschlag mehr Sitze, als Bewerber genannt sind, so bleiben diese Sitze unbesetzt; § 35 Abs. 3 gilt entsprechend.

(7) Bei Verteilung der Sitze werden nur Wahlvorschläge von solchen Parteien oder Wählervereinigungen berücksichtigt, die mindestens fünf vom Hundert der im Wahlbereich, für den der Wahlvorschlag eingereicht ist, abgegebenen gültigen Stimmen errungen haben.

§ 36 Berufung von Listennachfolgern

(1) Wenn ein gewählter Bewerber stirbt oder die Annahme seiner Wahl ablehnt oder wenn ein Mitglied der Bürgerschaft stirbt oder sonst aus der Bürgerschaft ausscheidet, so wird der Sitz nach § 36b Abs. 1 aus dem Wahlvorschlag besetzt, aufgrund dessen der Ausgeschiedene gewählt war. Bei Verzicht des oder der zunächst zu Berufenden ist der nach Neuberechnung nach § 36b Abs. 1 nächstfolgende Bewerber des Wahlvorschlages zu berufen. Der Verzicht nach Satz 2 ist endgültig. Ist der Wahlvorschlag erschöpft, so bleibt der Sitz unbesetzt; § 35 Abs. 3 gilt entsprechend. Die Feststellung, wer nach den Sätzen 1 bis 2 als Listennachfolger eintritt, trifft der Landeswahlleiter. § 30 Abs. 5 und § 33 gelten entsprechend.

(2) Absatz 1 findet auch Anwendung, wenn ein Mitglied der Bürgerschaft in den Senat gewählt wird. Der Verlust des Sitzes in der Bürgerschaft tritt mit der Annahme der Wahl in den Senat ein.

(3) Die Geltendmachung des Rechts aus Artikel 108 Abs. 2 der Landesverfassung oder der Verzicht darauf ist dem Präsidenten der Bürgerschaft binnen eines Monats nach dem Rücktritt aus dem Senat schriftlich zu erklären. Gibt das ausgeschiedene Mitglied des Senats eine Erklärung nicht oder unter Vorbehalt ab, so gilt das als Verzicht. Erklärung und Verzicht können nicht widerrufen werden. Das ausgeschiedene Mitglied des Senats tritt in die Bürgerschaft am Tage nach dem Eingang seiner Erklärung beim Präsidenten der Bürgerschaft ein. An seiner Stelle scheidet das nach § 36b Abs. 2 festgestellte Mitglied der Bürgerschaft aus, das über den Wahlvorschlag, aufgrund dessen das aus dem Senat ausgeschiedene Mitglied gewählt war, seinen Sitz erlangt hat. Die Feststellung, ob das ausgeschiedene Mitglied des

Senats wieder in die Bürgerschaft eingetreten ist, und wer an seiner Stelle aus der Bürgerschaft ausscheidet, trifft der Präsident der Bürgerschaft.

(4) Der Präsident der Bürgerschaft und der Landeswahlleiter machen ihre Feststellungen nach den Absätzen 1 und 3 öffentlich bekannt und benachrichtigen die Betroffenen.

Nach Art. 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 2006 (Brem.GBl. S. 539) traten die Änderungen am Tage nach ihrer Verkündung in Kraft, finden jedoch erstmals Anwendung auf die erste nach Ablauf einer Frist von 15 Monaten nach dem Inkrafttreten des Gesetzes stattfindende Wahl. 11

II.

Mit Schreiben vom 26. Januar 2009 legte der Senator für Inneres und Sport dem nichtständigen Ausschuss „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ verschiedene Vorschläge zur Änderung des Wahlgesetzes vor, darunter Änderungen der Rechtsvorschriften betreffend das Sitzverteilungsverfahren und die Berufung von Listennachfolgern. Durch die vorgeschlagenen Neuregelungen sollen rechtliche Bedenken ausgeräumt werden. Konkret handelte sich zum einen um einen Vorschlag zur Änderung des § 7 Abs. 6 BremWG (Sitzverteilungsverfahren). Danach sollen die Personenwahlmandate entgegen der bisherigen Regelung vor den Listenmandaten zu verteilen sein. Zum anderen handelt es sich um einen Vorschlag zur Änderung des § 36 Abs. 1 BremWG (Berufung von Listennachfolgern). Danach soll die Bestimmung der Listennachfolger entsprechend den Regeln über die Bestimmung der – durch Personen- oder Listenwahl – gewählten Bewerber erfolgen. 12

Der Senator für Inneres und Sport sieht durch das geltende Wahlgesetz das Gebot der Normenklarheit verletzt. Der Personenwähler erwarte, dass die von ihm gewählten Bewerber anteilig in der Reihenfolge der Persönlichkeitsstimmen berücksichtigt würden. Diesen Erwartungen werde die geltende Regelung im Hinblick auf das Gebot der Normenklarheit nicht gerecht. Der Wähler müsse vor dem Wahlakt erkennen können, wie sich seine Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken könne. 13

Im Hinblick auf die Notwendigkeit einer Anpassung der Vorschrift des § 36 Abs. 1 BremWG führt der Senator für Inneres und Sport aus, die Bestimmung von Listennachfolgern könne keinen anderen Regelungen folgen als die Bestimmung der gewählten Bewerber. Nach § 7 Abs. 6 seien die Bewerber innerhalb eines Wahlvorschlags entweder durch Personenwahl oder Listenwahl gewählt. In diesem Sinne sei § 36 anzupassen und die bisherige Regelung über die Wiederholung der Sitzverteilung („Neuberechnung“) in § 36 b BremWG zu streichen, weil letztere nicht die geforderte kongruente Listennachfolge gewährleiste; aus persönlich Gewählten würden im Nachrückfall Listengewählte und umgekehrt. 14

In seiner daraufhin durch den Ausschuss erbetenen Stellungnahme vom 26. März 2009 schloss sich der Senator für Justiz und Verfassung den durch den Senator für Inneres und Sport geäußerten rechtlichen Bedenken in Bezug auf das in der Vorschrift des § 7 Abs. 6 BremWG geregelte Verteilungsverfahren an. Das geltende Wahlrecht sei „verfassungsrechtlich nicht zu halten“. 15

Im Einzelnen führt der Senator für Justiz und Verfassung hierzu aus, dass das geltende Recht unter den Stichworten Systemgerechtigkeit und Erfolgswert von Wählerstimmen zu untersuchen sei, ohne dabei die Stichworte der Unmittelbarkeit der Wahl und der Anforderungen an die Klarheit gesetzlicher Normen aus den Augen zu verlieren. Kumulieren und Panaschieren konterkarierten absichtsvoll Listenwahlrechte und mit ihnen die Befugnis der Parteien, bestimmte Kandidaten so auf der Liste zu platzieren, dass sie eine möglichst große Chance auf ein Mandat hätten. Wegen dieser unterschiedlichen, ja gegensätzlichen Zielsetzung von Listen- und Personenwahlsystemen stelle sich die Frage, wie deren Elemente in ein und demselben Wahlgesetz rechtlich unbedenklich kombiniert werden könnten. Wenn sie kombiniert würden, seien einige Aspekte zu beachten. Dies gelte besonders für die Frage, wie die Mandate verteilt würden. Hier sei der Gesetzgeber nicht frei. Er habe die Systemgerechtigkeit des zugrundeliegenden Wahlrechts zu beachten. Für dessen Bestimmung sei wesentlich auf das Ziel abzuheben, den Wählern einen stärkeren Einfluss auf die personelle Zusammensetzung der Volksvertretung einzuräumen. Das Wahlgesetz müsse sicherstellen, dass der dem einzelnen Wähler versprochene Erfolg seiner Stimmabgabe – die Wahl von 16

Personen – unmittelbar bei dem Kandidaten eintreten könne, die der Wähler mit seinen (kumulierten) Stimmen bedenken wolle. Der Erfolgswert der Personenstimmen müsse sich also primär und unmittelbar in einer Verteilung der Mandate nach Personenstimmen abbilden. Erst wenn die Mandate nach Personenstimmen zugeteilt seien, könne in einem solchen Verbundsystem ergänzend die Verteilung nach Listen zum Zuge kommen. Daraus folge, dass zuerst diejenigen Kandidaten ein Mandat erhielten, die die meisten Personenstimmen auf sich vereinigt hätten. Im geltenden bremischen Recht wirkten sich die Personenstimmen nicht in der eben umschriebenen Weise aus.

In der 13. Sitzung des nichtständigen Ausschusses „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ am 21. April 2009 bat der Ausschuss den wissenschaftlichen Dienst der Bürgerschaft um eine Stellungnahme zu den von dem Senator für Inneres und Sport vorgelegten Vorschlägen zu den §§ 7 Abs. 6 und 36 Abs. 1 BremWG. Diese Stellungnahme wurde dem nichtständigen Ausschuss zu dessen 14. Sitzung am 19. Mai 2009 vorgelegt. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die von dem Senator für Inneres und Sport vorgeschlagene Fassung des § 7 Abs. 6 BremWG dem Prinzip der Systemgerechtigkeit umfassend Rechnung trage, die geltenden Vorschriften dagegen im Hinblick auf dieses Prinzip sowie auf den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl und das Gebot der Rechtsklarheit verfassungsrechtlich bedenklich seien. Ein sachgerechtes Zusammenwirken der Systeme der Listen- und der Personenwahl im Sinne einer Systemgerechtigkeit sei gewährleistet, wenn sowohl der Wille der Listen- als auch der der Personenwähler im Wahlergebnis bestmöglich abgebildet seien. Das sei bei einer Sitzverteilung, nach der zuerst die Personen- und anschließend die Listensitze vergeben würden, der Fall. Beide Wählergruppen unterstützten hier den Wahlvorschlag – teils direkt, teils über die Bewerber – in seiner Gesamtheit. Für die Personenwähler erfülle sich zudem die Erwartung, dass die Sitzverteilung nach Personenstimmen erfolge und dass die Bewerber, denen sie ihre Stimme gegeben hätten, bei der Sitzverteilung zum Zuge kämen, sofern diese insgesamt ausreichend Personenstimmen erhielten. Dem Willen der Listenwähler, dass die Sitzverteilung nach Liste und in deren Reihenfolge erfolge, werde ebenfalls Genüge getan. Die Sitzverteilung, nach der zuerst

17

die Listen- und anschließend die Personenstimmen vergeben würden, werde hingegen dem Wählerwillen nicht im selben Maße gerecht. Indem bei der Verteilung der Personensitze die Bewerber nicht berücksichtigt würden, die schon über die Liste einen Sitz zugeteilt bekommen hätten, könnten Bewerber zum Zuge kommen, die weder auf der Liste auf den vorderen Plätzen stünden, noch von den Personenwählern die meisten Stimmen erhalten hätten. Auch eine Beeinträchtigung des Grundsatzes der Unmittelbarkeit der Wahl sei zumindest nicht ausgeschlossen. Dieser Grundsatz fordere ein Wahlverfahren, in dem die Wähler vor dem Wahlakt erkennen könnten, welche Personen sich um ein Abgeordnetenmandat bewürben und wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken könne. In diesem Zusammenhang sei insbesondere zu beachten, dass die Stimmen von Personenwählern, die ihre Stimmen für Bewerber abgegeben hätten, die schon über die Liste einen Sitz erhalten hätten, keine Wirkung entfalteteten. Vielmehr könnten sie über das Verhältnis der Personen- zu den Listenstimmen zu einer mittelbaren Wirkung bei anderen Bewerbern führen, die nicht über die Liste eingezogen seien. Es handle sich dabei nicht um die Bewerber, denen der Personenwähler seine Stimme habe zukommen lassen wollen. Diese Folge sei für den Personenwähler nicht ohne weiteres ersichtlich.

Auch bezüglich der geltenden Regelung zur Berufung von Listennachfolgern bestehen nach Auffassung des wissenschaftlichen Dienstes dieselben verfassungsrechtlichen Bedenken wie bezüglich § 7 Abs. 6 BremWG, da gemäß § 36 Abs. 1 i. V .m. § 36 b BremWG die Berufung von Listennachfolgern durch eine Neuberechnung der Verteilung nach § 7 Abs. 6 BremWG erfolge.

18

Aufgrund dieser unklaren Situation sprach sich der nichtständige Ausschuss „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ für die Einholung externer Gutachten aus (Bremische Bürgerschaft, 17. Wahlperiode, Ausschussprotokolle NA/VoWa, 14. Sitzung am 19.5.2009, Seite 299). Dabei bestand Einigkeit, dass eine Änderung des Bremischen Wahlgesetzes in den streitigen Punkten nur vorzunehmen sei, wenn dies rechtlich geboten sei. Mit der Erstattung der externen Gutachten beauftragte der Ausschuss die Professoren Dr. Dr. h.c. Hans Meyer (Berlin) und Dr. Mar-

19

tin Morlok (Düsseldorf).

Der Gutachter Prof. Meyer kommt in seinem „Rechtsgutachten zu Rechtsfragen des geltenden Wahlgesetzes zur Bremischen Bürgerschaft und zu Änderungsvorschlägen des Senators für Inneres und Sport“ vom 21. Juli 2009 zu dem Ergebnis, dass das geltende Wahlrecht in den strittigen Punkten weder unter dem Gesichtspunkt der Normenklarheit noch unter dem Gesichtspunkt des Wahlgrundsatzes der unmittelbaren Wahl verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt sei. Die zur Hauptsache erhobenen Bedenken eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Systemtreue hätten sich bei einer eingehenden Analyse als unberechtigt herausgestellt. Das geltende Wahlrecht sei vielmehr gut durchdacht und realisiere seine Ziele konsequent. Die erhobenen Vorwürfe beruhten zum Teil auf einer irrigen Vorstellung vom Charakter der „Personenstimmen“ in einem System, das sich nicht nur selbst eine Verhältniswahl nenne, sondern auch eine solche im strengen Sinne des Wortes sei; gleiches gelte auch für die Änderungsvorschläge des Senators für Inneres und Sport. Allerdings hinderten seiner Auffassung nach wegen der Herkunft des geltenden Rechts in den strittigen Punkten von einem erfolgreichen Volksbegehren die Verpflichtungen aus der Organtreue die Bürgerschaft daran, die vom Innensenator initiierte Novelle zu beschließen.

20

Zu einer gegensätzlichen Einschätzung kommt der Gutachter Prof. Dr. Martin Morlok in seiner Stellungnahme „Zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfes zur Änderung von §§ 7 Abs. 6, 36 Abs. 1 BremLWG“ vom 7. August 2009. Nach seiner Ansicht ist die vorgeschlagene Novellierung des Landeswahlgesetzes von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden, sondern verfassungsrechtlich geboten. Das gegenwärtig geltende Wahlsystem, nach dem bei der Mandatsverteilung zunächst die Mandate nach Listenwahl und erst im Anschluss die Mandate nach Personenwahl verteilt werden, sei mit der Verfassung nicht vereinbar. Insbesondere liege darin ein Verstoß gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl sowie das wahlrechtliche Gebot der Folgerichtigkeit.

21

Auch Prof. Morlok geht davon aus, dass nach dem Bremischen Wahlgesetz der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft im Kern ein Verhältniswahlsystem

22

zugrunde liege, das um Elemente der Personenwahl ergänzt werde (§ 7 Abs. 1 BremWG). Die gegenwärtige Regelung der Mandatszuteilung führe aber regelmäßig zu der Konsequenz, dass Personenstimmen, die oft für die zu meist prominenten Spitzenkandidaten der Parteien abgegeben würden, sich nicht zugunsten dieser Kandidaten auswirkten, da diese bereits als weit „oben“ auf der Liste Platzierte über die Liste in die Bürgerschaft einzögen. Die für sie abgegebenen Stimmen verfielen damit zwar nicht, wirkten sich aber zugunsten der auf der Liste nachrangig platzierten Kandidaten aus. Nach Prof. Morloks Ansicht werde die durch die Möglichkeit der getrennten Stimmvergabe gewollte Personalisierung der Wahl auf diese Weise nicht erreicht, vielmehr wirkten Personenstimmen regelmäßig zugunsten der Liste. Der angestrebte Effekt der Personalisierung, die durch die Parteien festgelegte Reihenfolge der Kandidaten durchbrechbar zu machen, werde nicht erreicht.

III.

Die Gutachter wurden in der 16. Sitzung des nichtständigen Ausschusses „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ am 18. August 2009 mündlich angehört, wobei sie ihre gegensätzlichen Standpunkte vertieften. Der Ausschuss sah sich auf Grundlage der divergierenden Ergebnisse der Stellungnahmen des Senators für Inneres und Sport, des Senators für Justiz und Verfassung sowie des Gutachters Prof. Dr. Morlok einerseits und der Stellungnahme des Gutachters Prof. Dr. Dr. Meyer andererseits außerstande, zu einer zweifelsfreien Entscheidung darüber zu kommen, ob die aktuell geltenden Regelungen des Bremischen Wahlgesetzes verfassungswidrig seien und damit einer Änderung noch vor der kommenden Bürgerschaftswahl bedürften. Einigkeit bestand in dem Ausschuss darüber, dass für die nächsten Wahlen eine sichere Rechtsgrundlage bestehen müsse. Der Ausschuss sprach sich deshalb für eine Prüfung durch den Staatsgerichtshof nach Artikel 140 Absatz 1 Satz 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen aus (Bürgersch.-Drucks. 17/934, S. 23 f.).

23

Die Bürgerschaft (Landtag) ist in ihrer 52. Sitzung am 1. Oktober 2009 der Beschlussempfehlung des Ausschusses gefolgt und hat beschlossen:

24

„Dem Staatsgerichtshof wird gemäß Ziffer V. des Berichts des nicht-ständigen Ausschusses nach Artikel 140 Absatz 1 Satz 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen folgende Frage zur Prüfung vorgelegt:

Der Staatsgerichtshof möge prüfen, ob § 7 Absatz 6 (Sitzverteilungsverfahren), § 36 Absatz 1 (Berufung von Listennachfolgern) und die darauf beruhenden Folgeregelungen der §§ 35 Absatz 2 Satz 2, 36a Absatz 1 Sätze 1 und 2 sowie 36b des Bremischen Wahlgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 1990 (Brem.GBl. S. 321), das zuletzt geändert worden ist durch das Gesetz vom 19. Dezember 2006 (Brem.GBl. S. 539) mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vereinbar sind.“

Der Antrag ist dem Staatsgerichtshof mit Schreiben des Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft vom 5. Oktober 2009 zugeleitet worden. 25

In der mündlichen Verhandlung vor dem Staatsgerichtshof am 27. Februar 2010 hat der Direktor der Bürgerschaft der Freien Hansestadt Bremen diesen Antrag um die Angabe der zwischenzeitlich in Kraft getretenen letzten Änderung des Bremischen Wahlgesetzes durch Gesetz vom 3. November 2009 (Brem.GBl. S. 539) in formeller Weise ergänzt. 26

Der Direktor der Bremischen Bürgerschaft und der Staatsrat des Senators für Justiz und Verfassung haben Zweifel an der Vereinbarkeit der in Rede stehenden Normen mit der Landesverfassung mündlich vorgetragen. 27

B.

Der Antrag der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) der Freien Hansestadt Bremen auf Normenkontrolle ist zulässig (I.). Die zur Prüfung durch den Staatsgerichtshof gestellten Bestimmungen der §§ 7 Abs. 6 (Sitzverteilungsverfahren), 36 Abs. 1 (Berufung von Listennachfolgern) und die Folgeregelungen der §§ 35 Abs. 2 Satz 2, 36 a Abs. 1 Sätze 1 und 2 sowie 36 b BremWG sind mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vereinbar (II. und III.). 28

I.

Die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags folgt aus Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremLV in Verbindung mit § 24 BremStGHG. Danach ist der Staatsgerichtshof für die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung zuständig, die ihm die antragsberechtigte Bremische Bürgerschaft (Landtag) der Freien Hansestadt Bremen vorlegt. 29

Der Antrag hat gemäß § 24 Abs. 2 BremStGHG darzulegen, auf welche Vorschrift der Landesverfassung sich die Zweifel beziehen und aus welchen Gründen die Auslegung zweifelhaft erscheint. Er soll sich dazu äußern, wie die Verfassung nach Auffassung des Antragstellers auszulegen ist. 30

Eine solche Begründung enthält der vorliegende Antrag der Bremischen Bürgerschaft zwar nicht unmittelbar. Er nimmt aber auf Ziffer V. des Berichts und Dringlichkeitsantrags des nichtständigen Ausschusses „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ vom 23. September 2009 (Bürgersch.-Drucks. 17/934, S. 22 ff.) samt Anlagen und den Beschlussvorschlag des Ausschusses für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) zur Verfassungsmäßigkeit der §§ 7 Abs. 6 und 36 Abs. 1 BremWG Bezug. Diese Bezugnahme auf die in dem vorbezeichneten Bericht umfassend erörterten verfassungsrechtlichen Zweifel sowie die Begründung des Beschlussvorschlages des Ausschusses für die Bremische Bürgerschaft reichen für die Zulässigkeit des Antrages aus, zumal diese verfassungsrechtlichen Bedenken seitens der Bremischen Bürgerschaft in der mündlichen Verhandlung vor dem Staatsgerichtshof auch ausdrücklich vorgetragen worden sind. 31

Der Senator für Inneres und Sport, der Senator für Justiz und Verfassung sowie der Gutachter Prof. Morlok machen geltend, dass die zur Prüfung gestellten Regelungen gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl und die rechtsstaatlichen Grundsätze der Systemgerechtigkeit (Folgerichtigkeit) und Normenklarheit (Art. 65, 66, 75 Abs. 1 BremLV in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG) verstoßen. Ob dies der Fall ist, hängt von der richtigen Auslegung der Landesverfassung ab, so dass insoweit eine Zweifelsfrage über die Auslegung der Verfassung vorliegt und damit die Zuständigkeit 32

des Staatsgerichtshofs gemäß Art. 140 Abs. 1 Satz 1 1. Alt. BremLV gegeben ist.

Ein objektives Klarstellungsinteresse (vgl. BremStGHE 3, 41, 53) ist angesichts der Bedeutung der zu prüfenden Vorschriften für die voraussichtlich am 22. Mai 2011 durchzuführende Wahl zur Bremischen Bürgerschaft (Landtag) evident. 33

Gegenstand der vom Staatsgerichtshof durchzuführenden Kontrolle ist allein das geltende Recht, nicht etwa (auch) die vom Senator für Inneres und Sport vorgeschlagene Novellierung. Auf die Frage, unter welchen Umständen der Staatsgerichtshof Normentwürfe prüfen kann (vgl. BremStGH, Urteil vom 14.5.2009 – St 2/08 – , NordÖR 2009, 251), kommt es daher nicht an. 34

II.

Es verstößt 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 Personenstimmzahlen. 35

Aus den verfassungsrechtlich relevanten Grundsätzen der Normenklarheit (1.), der Unmittelbarkeit der Wahl (2.), der Systemgerechtigkeit (Folgerichtigkeit) (3.) und der Gleichheit der Wahl (4.) ist ein Verfassungsverstoß nicht herzuleiten. 36

1. Die Vorschrift des § 7 Abs. 6 BremWG entspricht den Anforderungen rechtsstaatlicher Normenklarheit. 37

a) Das Gebot der Normenklarheit folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG; näher *Robbers* in: Bonner Kommentar, Stand 2009, Art. 20 Abs. 1 Rdnrn. 2128 f.), das auch die Bremische Landesverfassung prägt (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 65 Abs. 1 BremLV). Ein Verstoß hiergegen führt grundsätzlich zur Verfassungswidrigkeit der an diesem Mangel leidenden Norm. 38

Das Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit soll alle von der Norm Betroffenen befähigen, die Rechtslage anhand der gesetzlichen Regelung zu erkennen, damit sie ihr Verhalten danach ausrichten können. Dies gilt für die rechtsunterworfenen Bürger, aber auch für die Verwaltung, deren Verhalten dadurch nach Inhalt, Zweck und Ausmaß begrenzt wird, und für die Gerichte, die dadurch in die Lage versetzt werden, getroffene Maßnahmen anhand rechtlicher Maßstäbe zu kontrollieren (vgl. BVerfGE 114, 1, 53 f.).

b) Nach Ansicht des Innensenators entspricht die Vorschrift des § 7 Abs. 6 BremWG diesen Anforderungen nicht. Der Bürger könne nämlich nicht beim Wahlakt erkennen, ob seine von ihm abgegebenen Personenstimmen sich wirklich bei dem mit den Stimmen bedachten Bewerber auswirken. In ähnlicher Weise ist von Seiten des Senators für Justiz und Verfassung und des wissenschaftlichen Dienstes der Bremischen Bürgerschaft argumentiert worden: Immer dann, wenn ein Bewerber, der Personenstimmen erhalten habe, bereits über die Liste gewählt sei, würden die Personenstimmen Bewerbern zugute kommen, für die sie nicht abgegeben worden seien. Diese Folge sei für den Personenwähler nicht ohne weiteres ersichtlich.

c) Es ist zwar zutreffend, dass ein Personenwähler bei Stimmabgabe nicht sicher weiß, wem seine Stimme im Ergebnis zugute kommt. Dies ist aber ein generelles und unvermeidliches Phänomen bei Wahlen, weil die Wirkung der einzelnen Stimme letztlich stets von den Stimmen aller anderen Wähler mit beeinflusst wird.

Diese mit der Abgabe der Stimme verbundene zwangsläufige Unkenntnis des Wählers wird von § 7 Abs. 6 BremWG nicht verschleiert. Die Vorschrift legt eindeutig fest, dass es zwei Typen von Stimmen gibt, reine Listenstimmen und Personenstimmen, dass sich nach ihrem Verhältnis eine Listenbank und eine Personenbank für jeden Wahlvorschlag bilden und dass die Sitzverteilung zunächst nach der Liste und erst subsidiär nach den Personenstimmen erfolgt. Die Norm lässt den

Wähler mithin durchaus erkennen, dass seine Personenstimme sich möglicherweise zugunsten von Bewerbern auswirkt, denen er sie nicht gegeben hat.

Damit verdeckt § 7 Abs. 6 BremWG das „Risiko“ einer Stimmenweitergabe ebenso wenig wie § 7 Abs. 7 BremWG die Gefahr des Verlustes der Stimme für einen Wahlvorschlag, der weniger als fünf von Hundert der abgegebenen gültigen Stimmen errungen hat. 43

2. Die Regelung des Sitzverteilungsverfahrens in § 7 Abs. 6 BremWG verstößt nicht gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl. 44

a) Der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl (Art. 75 Abs. 1 BremLV, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) verlangt zunächst, dass allein die Wähler über die Zusammensetzung des Parlaments bestimmen, verbietet also eine indirekte Wahl. Die Bedeutung dieses Grundsatzes lässt sich hierauf aber nicht beschränken (vgl. *Schreiber*, Bundeswahlgesetz, 8. Auflage 2009, § 1 Rdnr. 16). Es ist heute anerkannt, dass der Unmittelbarkeitsgrundsatz ein Wahlverfahren erfordert, in dem der Wähler vor dem Wahlakt erkennen kann, welche Personen sich um ein Abgeordnetenmandat bewerben und wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken kann (BVerfGE 95, 335, 350; vgl. auch BVerfGE 97, 317, 326). Nicht erforderlich dabei ist, dass sich die vom Wähler mit der Stimmabgabe beabsichtigte Wirkung tatsächlich entfaltet; die Möglichkeit einer positiven Beeinflussung des Wahlergebnisses ist ausreichend. Einen willkürlichen oder nicht erkennbaren Effekt darf die Stimmabgabe aber nicht haben (*Schreiber* aaO). 45

b) In der Stellungnahme des wissenschaftlichen Dienstes der Bremischen Bürgerschaft wird die Vereinbarkeit der geltenden Regelung mit dem Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl in Zweifel gezogen. Die Personenwähler könnten nämlich nicht erkennen, was mit ihren Stimmen passiere, denn diese Stimmen könnten sich zu Gunsten von Bewerbern auswirken, für die sie nicht abgegeben worden seien, wäh- 46

rend sie bei den Bewerbern keine Wirkung entfalteteten, die bereits über die Liste einen Sitz erhalten hätten.

In die gleiche Richtung argumentiert das Gutachten von Prof. Morlok. Unmittelbarkeit der Wahl als „Prinzip wahlrechtlicher Rationalität“ bedeute, dass „die Wirkungen der Stimmabgabe als Auswahlentscheidung zwischen verschiedenen Personen (Personenwahl) unverfälscht umgesetzt werden, sich die Personenstimmen bewerbenspezifisch auswirken müssen und nicht allein listenspezifisch“ (ähnlich *Külpmann*, NordÖR 2010, 1, 5 f.). 47

c) Es ist bereits im Zusammenhang mit der Prüfung des Grundsatzes der Normenklarheit festgestellt worden (oben B. II. 1.), dass es nach dem geltenden Bremischen Wahlgesetz dem Wähler vor dem Wahlakt erkennbar ist, welche Personen sich um ein Mandat bewerben und wie sich seine Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken kann. Es ist hingegen nicht erforderlich, dass dies tatsächlich im gewünschten Sinn geschieht. Ob sich die Personenstimmen nach der vom bremischen Landeswahlgesetzgeber getroffenen Regelung (§ 7 Abs. 1 BremWG) personenspezifisch und nicht listenspezifisch auswirken müssen, ist vielmehr eine Frage der Folgerichtigkeit des Systems, berührt aber nicht den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl. 48

3. Die Vorschrift des § 7 Abs. 6 BremWG ist nicht systemwidrig. Die dort getroffene Regelung ist eine folgerichtige Entscheidung des Gesetzgebers. 49

a) „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, 50

soweit dadurch verfassungsrechtliche Vorgaben, z. B. das Rechtsstaatsgebot oder der Gleichheitssatz, verletzt werden (vgl. hierzu mit Nachweisen *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 1. Aufl., 1992, § 124 Rdnrn. 231 f.). Hiervon ist im vorliegenden Fall nicht auszugehen.

Der Gesetzgeber ist bei seiner Entscheidung für ein bestimmtes Wahlmodell grundsätzlich frei. Er ist auch befugt, eine Kombination von Wahlsystemen vorzunehmen (vgl. BremStGHE 5, 94, 97; BVerfGE 121, 266, 296). Es besteht insoweit ein breiter Entscheidungsspielraum, den das Grundgesetz und die Landesverfassung dem Gesetzgeber bei der Gestaltung des Wahlrechts einräumen, doch ist dieser nicht unbeschränkt. Ungeachtet verschiedener Ausgestaltungsmöglichkeiten ist der Gesetzgeber verpflichtet, den Wahlrechtsgrundsätzen zu entsprechen. Aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit leitet sich das Gebot ab, das ausgewählte Verfahren in seinen Grundelementen einheitlich und folgerichtig zu regeln und keine strukturwidrigen Elemente einzuführen (BVerfGE 120, 82, 103 f.). Entscheidet sich der Gesetzgeber – wie der bremische – bei der Auswahl des Wahlverfahrens für ein mit einer Personenwahl verbundenes Verhältniswahlsystem, so muss er dessen spezifischer Ausprägung, der Ordnungsstruktur, bei der näheren Ausgestaltung des Wahlverfahrens Rechnung tragen.

- b) Der Senator für Justiz und Verfassung hat erkennen lassen, dass seiner Ansicht nach § 7 Abs. 6 BremWG mit den Anforderungen an die Systemgerechtigkeit, wie sie an ein Personenwahlrecht – auch in Kombination mit einem Listenwahlrecht – zu stellen sind, nicht zu vereinbaren ist. Die dem Gesetz zugrunde liegende Kombination von Personenwahl mit dem Vorrang der Listenwahl bei der Mandatsverteilung konterkariere die mit der Einführung der Personenwahl und des Kumulierens und Panaschierens verfolgten und dem Wähler vermittelten Ziele, gestalte so ein Personenwahlrecht in erster Linie nach den Prinzipien einer Listenwahl und werde damit den Anforderungen an die Folgerichtigkeit eines Wahlsystems nicht gerecht. Vielmehr müsse

	das Wahlgesetz sicher stellen, dass der dem einzelnen Wähler versprochene Erfolg seiner Stimmabgabe – die Wahl von Personen – auch unmittelbar bei den Kandidaten eintreten könne, die der Wähler mit seiner Stimme oder seinen (kumulierten) Stimmen bedenken wolle.	
c)	§ 7 Abs. 6 BremWG wird den verfassungsrechtlichen Vorgaben gerecht.	53
	Im Hinblick auf das System zur Wahl der Bremischen Bürgerschaft legt § 7 Abs. 1 BremWG fest, dass nach den „Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl aufgrund von Listenwahlvorschlägen von Parteien und Wählervereinigungen“ gewählt wird. Die vom bremischen Gesetzgeber gewählte Kombination einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl bleibt vom Grundsatz her eine Verhältniswahl (vgl. auch Bürgersch.-Drucks. 16/863, S. 5). Dies ergibt sich schon daraus, dass die abgegebenen Personenstimmen gemeinsam mit den reinen Listenstimmen dem Wahlvorschlag in seiner Gesamtheit zugerechnet werden. Die Personenstimmen haben daher nicht dieselbe Bedeutung wie die Erststimme (Direktmandat) bei der Wahl zum Deutschen Bundestag, die strikt von der Listenstimme (Zweitstimme) zu unterscheiden ist (hierzu BVerfGE 97, 317, 326).	54
	Nach dem geltenden Bremischen Wahlgesetz hat die Personenstimme drei Funktionen:	55
	Die erste Funktion einer Personenstimme ist die einer reinen Listenstimme, indem sie mit dafür entscheidend ist, wie viele Sitze die Liste insgesamt im Verhältnis zu den anderen Listenwahlvorschlägen von Parteien und Wählervereinigungen erhält (§ 7 Abs. 3 BremWG).	56
	Die zweite Funktion der Personenstimmen ist, innerhalb der eigenen Liste festzustellen, wie viele Sitze nach Listenwahl (Listenbank) und wie viele Sitze nach Personenwahl (Personenbank) zu vergeben sind (§ 7 Abs. 5 BremWG).	57

Die dritte Funktion der Personenstimmen ist, auf der „Personenbank“ eine Reihenfolge der Kandidaten nach der Anzahl der auf sie entfallenden Stimmen festzusetzen (§ 7 Abs. 6 BremWG). 58

Der Fall einer Konkurrenz zwischen der Mandatzuteilung nach Listenwahl und nach Personenwahl tritt dann auf, wenn ein Bewerber sowohl auf der Listenbank als auch auf der Personenbank die für ein Mandat erforderlichen Stimmen erhalten hat. Für diesen Fall muss der Gesetzgeber entscheiden, ob die Mandatzuteilung vorrangig über die Listenbank oder vorrangig über die Personenbank erfolgen soll. Die vom Gesetzgeber getroffene, die Wirkung der Personenstimmen verstärkende erste Alternative begegnet unter dem Gesichtspunkt eines den Gleichheitssatz verletzenden Mangels an innerer Folgerichtigkeit keinen verfassungsrechtlichen Einwänden. 59

Der Gesetzgeber war befugt, 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 (Bürgersch.-Drucks. 16/863, S. 6). Es soll also eine „Machtverschiebung“ von den die Listen aufstellenden Parteimitgliedern hin zu den Wählern stattfinden. 60

Diesem Ziel wird die geltende Regelung gerecht. Sie bedeutet, dass Kandidaten mit hoher Personenstimmenzahl, 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 stärkt also das Personenwahlelement, da die Personenbank durch die Belassung von Spitzenkandidaten mit ho- 61

hen Stimmenanteilen auf der Listenbank „geschont“ wird und sie somit auch Kandidaten mit einer geringeren Personenstimmenzahl die Chance einräumt, ein Mandat in der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) zu erlangen. Wäre für die Mandatzuteilung zunächst die Personenbank maßgeblich, so würde lediglich der Listenwahlvorschlag der Partei oder Wählervereinigung gestärkt. Dies könnte dazu führen, dass einem Listenkandidaten mit niedrigerem Personenstimmenanteil oder gar ohne Personenstimmen der Vorrang vor einem Kandidaten mit einem höheren Personenstimmenanteil aber ungünstigerem Listenplatz eingeräumt wird. Wären also für die Sitzverteilung zunächst die Personenstimmen maßgeblich, so stünden hiernach mehr Sitze für Kandidaten zur Verfügung, die zwar zu wenig Personenstimmen erhalten haben, um dadurch ein Mandat zu erlangen, die aber über einen passablen Listenplatz verfügen. Eine solche Alternativregelung würde Listenwahlvorschläge von Parteien und Wählervereinigungen begünstigen. Bei der jetzigen Regelung stehen die dem dargestellten Ziel des Gesetzes dienenden Personenwahlelemente eher im Vordergrund. Angesichts dessen ist eine zur Verfassungswidrigkeit führende Systemwidrigkeit nicht zu erkennen.

Mangelnde Folgerichtigkeit kann dem geltenden Gesetz auch im Fall des Panaschierens nicht vorgeworfen werden. Zwar führt der Vorrang der Listenbank vor der Personenbank dazu, dass die einer bestimmten Person einer anderen Liste gegebene Stimme möglicherweise einem anderen Bewerber dieser Liste zugute kommt, obwohl der Wähler nur eine konkrete Person dieser Liste politisch stärken wollte. Dieses Ergebnis ist aber nicht nur aufgrund der Gesetzeslage erkennbar, sondern ist auch durchaus systemgerecht, weil jede Personenstimme – wie oben ausgeführt (vgl. B II. 1.) – die jeweilige Liste stärkt. Von daher bleibt es innerhalb des Systems, wenn eine Stimme im Ergebnis einem Bewerber auf dieser Liste zugute kommt. Im Übrigen käme auch bei Vorrang der Personenbank die Personenstimme im Fall des Panaschierens der anderen Liste gleichfalls zugute (§ 7 Abs. 3 BremWG) und könnte damit einem weiteren Listenbewerber zu einem

62

Mandat verhelfen.

Eine Systemwidrigkeit liegt auch nicht darin, dass für den in der Praxis schwerlich eintretenden Fall der Ausschöpfung der Personenbank keine ausdrückliche Regelung besteht. Ein solcher Fall träte ein, wenn keine Bewerber mit Personenstimmen mehr vorhanden sind, weil zu viele Kandidaten mit Personenstimmen bereits über die Liste gewählt sind. Diese Lücke kann systemkonform (Verhältnswahlrecht!) dadurch geschlossen werden, dass auf bislang nicht über die Liste gewählte Bewerber in der Reihenfolge der Liste zurückgegriffen wird. 63

4. Die Vorschrift des § 7 Abs. 6 BremWG verstößt nicht gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit. 64

a) Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit (Art. 75 Abs. 1 BremLV, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) ist Folge der Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger eines Staates. Er besagt, 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 (BremStGHE 4, 111, 123; 7, 111, 123; BVerfGE 95, 335, 353; 95, 408, 417). 65

b) Gegen die geltende Regelung wird eingewandt, dass die durch sie verfügte Mandatszuteilung den Listenwählern einen geringeren Einfluss auf die personelle Zusammensetzung des Parlaments als den Personenwählern gewähre. Die Forderung nach dem gleichen Erfolgswert der Stimme werde verletzt, wenn nicht sichergestellt sei, dass innerhalb des für die Vergabe nach Personenstimmen eröffneten Mandatsanteils eine möglichst große Zahl von Personenstimmen auch mandatsrelevant werde. Das geltende Recht könne dazu führen, dass wegen der Berücksichtigung gerade der Bewerber mit den höchsten Personenstimmenzahlen bereits über die Liste für die Besetzung der Personenbank tatsächlich nur sehr wenige Personenstimmen mandatsrelevant würden, weil nur Bewerber mit wenig Per- 66

sonenstimmen für die Personenbank übrig blieben. Damit erlangten diese Personenstimmen einen viel zu hohen Erfolgswert im Verhältnis zum Erfolgswert der Stimmen der Listenwähler. Demgegenüber würde eine vorrangige Vergabe nach Personenstimmen sicherstellen, dass eine möglichst große Zahl an Personenstimmen mandatsrelevant werde (vgl. *Külpmann*, Nord-ÖR 2010, 1, 4 f.).

- c) Diese Argumentation verkennt, dass sich alle Personenstimmen zunächst einmal als Listenstimmen auswirken und schon deshalb ihre Mandatsrelevanz haben. Daher ist die letztlich für die Mandatszuteilung nach der Personenbank erforderliche Anzahl der Personenstimmen nicht den Stimmen entgegenzusetzen, die als reine Listenstimmen abgegeben wurden. Das Verhältnis dieser Personenstimmen zu den reinen Listenstimmen wird ausschließlich durch § 7 Abs. 5 BremWG ermittelt und erhält dadurch seine rechtliche Relevanz. Fragen der Gleichheit des Erfolgswertes in der Relation beider Stimmkategorien treten daher nicht auf. 67

Ob der Gesetzgeber innerhalb des ihm verfassungsrechtlich gelassenen Spielraums für die Ausgestaltung des Wahlsystems die zweckmäßigste oder rechtspolitisch vorzugswürdigste Lösung gefunden hat, hat der Staatsgerichtshof nicht zu prüfen (BremStGHE 7, 111, 132 ff.; vgl. auch BVerfGE 95, 335, 354). 68

III.

Weil nach allem § 7 Abs. 6 BremWG mit der Bremischen Landesverfassung vereinbar ist, begegnen auch die Regelung für die Berufung von Listennachfolgern nach § 36 Abs. 1 BremWG und die Folgeregelungen der §§ 35 Abs. 2 Satz 2, 36 a Abs. 1 Sätze 1 und 2 sowie § 36 b BremWG keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. 69

Die Berufung von Listennachfolgern nach § 36 Abs. 1 BremWG erfolgt, wenn ein gewählter Bewerber stirbt oder die Annahme seiner Wahl ablehnt oder wenn ein Mitglied der Bürgerschaft stirbt oder sonst aus der Bürgerschaft 70

ausscheidet. In diesen Fällen wird der Sitz nach § 36 b Abs. 1 BremWG aus dem Wahlvorschlag besetzt, aufgrund dessen der Ausgeschiedene gewählt war. § 36 b Abs. 1 Satz 1 BremWG bestimmt wiederum, dass ein Listennachfolger durch eine Neuberechnung der Verteilung nach § 7 Abs. 6 BremWG festgestellt wird. Diese Regelung ist in sich klar und folgerichtig. Sie ist unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht zu beanstanden.

C.

Einer Kostenentscheidung bedarf es nicht, da das Verfahren gebührenfrei ist und Auslagen nicht erstattet werden (§ 19 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BremStGHG). 71

D.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen. 72

gez. Prof. Dr. Rinken

gez. Arenhövel

gez. Friedrich

gez. Prof. Dr. Klein

gez. Lissau

gez. Meyer

gez. Prof. Dr. Preuß