

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 07.01.1977 – St 2/75

Zum Verfahren, das die Bürgerschaft bei der Wahl der Mitglieder des Staatsgerichtshofs durchzuführen hat.

Entscheidung vom 7. Januar 1977

- St 2/75 -

in dem Verfahren betr.

die Anträge von 25 Mitgliedern der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) wegen verfassungsrechtlicher Prüfung von Zweifelsfragen des Verfahrens, das die Bürgerschaft bei der Wahl der Mitglieder des Staatsgerichtshofes durchzuführen hat (Art. 139 Abs. 3 BremLV).

Entscheidungsformel:

1. Artikel 139 Abs. 3 Satz 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen schließt nicht aus, daß die bei der Wahl zum Staatsgerichtshof zu berücksichtigende Stärke der Parteien an der Zahl der Mitglieder der Bürgerschaftsfraktion gemessen wird.
2. Es ist mit Artikel 139 Abs. 3 Satz 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vereinbar, daß die Bremische Bürgerschaft (Landtag) am 15. Dezember 1975 von den sechs zu wählenden Mitgliedern des Staatsgerichtshofes vier auf Vorschlag der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) gewählt hat.

Gründe:

Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen besteht gemäß Art. 139 Abs. 2 der Landesverfassung (BremLV) aus dem Präsidenten des höchsten bremischen Gerichts sowie aus sechs von der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) zu wählenden Mitgliedern, von denen zwei rechtsgelehrte bremische Richter sein müssen. Hierzu bestimmt Art. 139 Abs. 3 Satz 1 BremLV:

„Bei der Wahl soll die Stärke der Parteien nach Möglichkeit berücksichtigt werden.“

Eine vergleichbare Regelung treffen Art. 86 Abs. 1 Satz 2 und Art. 105 Abs. 2 Satz 1 BremLV für den sechsköpfigen Vorstand und für die Ausschüsse der Bürgerschaft. Bei ihrer

„Zusammensetzung sind in der Regel die Fraktionen der Bürgerschaft nach ihrer Stärke zu berücksichtigen.“

In der am 28. September 1975 neu gewählten Bürgerschaft (Landtag) schlossen sich die Abgeordneten zu den Fraktionen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) mit 52 Mitgliedern, der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU) mit 35 Mitgliedern und der Freien Demokratischen Partei (FDP) mit 13 Mitgliedern zusammen. Bei der Vorbereitung der Wahl zum Staatsgerichtshof kam es zu keiner Einigung über die Wahl der Mitglieder. Ausgangspunkt der Meinungsverschiedenheiten war die Tatsache, daß bei Bestimmung des Stärkeverhältnisses der Fraktionen nach dem Verfahren d'Hondt die sechste Höchstzahl, nämlich 13, sowohl bei der SPD als bei der FDP-Fraktion auftrat. Beide Fraktionen erhoben Anspruch auf den sechsten Platz. Es bestand zwar Übereinstimmung darüber, daß die beiden rechtsgelehrten bremischen Richter von der SPD- und der CDU-Fraktion vorgeschlagen und daß Vorschläge für zwei weitere Mitglieder von der SPD-Fraktion und für ein weiteres Mitglied von der CDU-Fraktion gemacht werden sollten. Der sechste Platz blieb aber umstritten.

Die Wahlen zum Staatsgerichtshof wurden auf die Tagesordnung der Bürgerschaftssitzung vom 15. Dezember 1975 gesetzt. Unter dem 12. Dezember haben daraufhin 25. Mitglieder der Bürgerschaft den gemäß Art. 139 Abs. 2 Satz 2 BremLV weiter amtierenden bisherigen Staatsgerichtshof zur Entscheidung folgender Frage angerufen:

„Welcher Partei steht in der 9. Legislaturperiode der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) das bei der Wahl von der Bürgerschaft zu respektierende Recht zu, den Kandidaten für das 6. gewählte Mitglied des Staatsgerichtshofes und seine beiden Stellvertreter vorzuschlagen?“

Zugleich haben sie den Erlaß einer einstweiligen Anordnung beantragt, durch die der Bürgerschaft aufgegeben werden sollte, Wahl und Vereidigung der Mitglieder des Staatsgerichtshofes bis zur Entscheidung des Gerichts auszusetzen.

Der Staatsgerichtshof hat den letzteren Antrag durch Entscheidung vom 15. Dezember 1975 zurückgewiesen. Die Begründung geht im wesentlichen dahin, daß den Parteien gemäß Art. 139 Abs. 3 BremLV ein von der Bürgerschaft zu respektierendes Vorschlagsrecht nicht zustehe und die Bürgerschaft durch etwaige Vorschläge in ihrer Entscheidungsfreiheit nicht gebunden sei, soweit sie sich im Rahmen des Art. 139 BremLV bzw. des § 3 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (StGHG) halte. Daß dieser Rahmen mißbräuchlich überschritten werde, sei weder dargelegt noch ersichtlich.

In der Bürgerschaftssitzung vom gleichen Tag ist daraufhin die Wahl zum Staatsgerichtshof durchgeführt worden. In einem Wahlgang sind 3 Mitglieder auf Vorschlag der SPD-Fraktion, 2 Mitglieder auf Vorschlag der CDU-Fraktion und auch das sechste Mitglied auf Vorschlag der SPD-Fraktion, im letzteren Fall gegen einen von der FDP-Fraktion benannten Kandidaten gewählt worden.

Die Antragsteller verfolgen nunmehr ihren Antrag in der Hauptsache weiter, der jetzt wie folgt gefaßt ist:

1. Ist das von der 9. Bremischen Bürgerschaft (Landtag) angewandte Verfahren, die sechs von der Bürgerschaft auf Vorschlag der Parteien zu wählenden Mitglieder des Staatsgerichtshofes nach der Stärke der Fraktionen in der Bürgerschaft zu wählen, vereinbar mit Art. 139 der Bremischen Landesverfassung?
2. Ist es mit Art. 139 Abs. 3 vereinbar, wenn die Fraktion der SPD vier der sechs zu wählenden Mitglieder des Staatsgerichtshofes zur Wahl vorschlägt und unter Ausnutzung ihrer absoluten Mehrheit deren Wahl durch die Bürgerschaft (Landtag) durchsetzt)

Zur Begründung wird vorgetragen, die Anwendung des Höchstzahlverfahrens d'Hondt, das ohnedies die kleinen Parteien benachteilige, widerspreche, jedenfalls bei Zugrundelegung der Fraktionsstärken, dem Grundsatz, daß der Staatsgerichtshof zur Erfüllung seiner rechtsstaatlich integrierenden Funktion von allen der freiheitlich demokratischen Grundordnung verpflichteten, in der Bremischen Bürgerschaft vertretenen Parteien getragen sein müsse. Grundsätzlich müßten die Mitglieder des Staatsgerichtshofes durch den Willen der Gesamtheit der Aktivbürger legitimiert sein. Da jedoch keine unmittelbare Wahl des Staatsgerichtshofes durch das Volk stattfinde, könne die Stärke der Parteien nicht an der bereits durch die Anwendung des Verfahrens d'Hondt manipulierten Stärke der Fraktionen der Bürgerschaft gemessen werden, sondern nur unmittelbar an den für die einzelne Partei bei der letzten Bürgerschaftswahl abgegebenen Stimmen. Damit ergebe sich aber gegenüber dem SPD-Vorschlag ein Vorzug für den von der FDP vorgeschlagenen Kandidaten, da auf die FDP bei gleicher Höchstzahl nach der Zahl der Abgeordneten eine um 3300 Wählerstimmen höhere Höchstzahl entfalle, wenn man die von den Wählern für die Parteien abgegebenen Stimmen zugrunde lege.

Darüber hinaus sind einzelne Antragsteller der Auffassung, die Verweisung auf die Stärke der Parteien in Art. 139 Abs. 3 Satz 1 BremLV verbiete es schlechthin, nach einem Verhältniswahlssystem zu verfahren. Die Stellung des Staatsgerichtshofes einerseits und die der politischen Parteien gemäß Art. 21 GG andererseits erfordere es, alle Parteien entsprechen-

der Größe an der Besetzung des Staatsgerichtshofes derart zu beteiligen, daß ihnen ermöglicht werde, zumindest einen Richter ihres Vertrauens zu entsenden.

Der Staatsgerichtshof hat die Bürgerschaft, den Senat und die Fraktionen der Bürgerschaft als Beteiligte beigezogen. Sie haben nicht Stellung genommen. Über den Antrag ist am 12. November 1976, im einzelnen inhalts der Sitzungsniederschrift, mündlich verhandelt worden.

II.

Die Anträge geben Anlaß, vorweg die ordnungsgemäße Besetzung des Gerichts zu prüfen. Dazu wäre der Staatsgerichtshof, wie jedes Gericht, ohnedies von Amts wegen verpflichtet (BVerfGE 40, 356 – 360 –). Die sich aus dem Vorbringen der Antragsteller ergebenden Bedenken sind jedoch, wie die nachfolgende Begründung ergibt, nicht gerechtfertigt. Auch im übrigen ist die ordnungsgemäße Besetzung zu bejahen.

Die Anträge sind zulässig. Sie sind nicht dadurch erledigt, daß sie bei dem Staatsgerichtshof noch vor seiner Neuwahl eingereicht worden sind. Dies hat vielmehr gemäß § 9 StGHG lediglich zur Folge, daß das Verfahren von dem Staatsgerichtshof in seiner jetzigen Zusammensetzung fortzuführen und zu entscheiden ist.

Die Antragsberechtigung folgt, da der Antrag von mehr als einem Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft gestellt ist, aus Art. 140 BremLV in Verbindung mit § 1 Nr. 1 StGHG. Mit beiden Anträgen wird auch in zulässiger Weise eine Entscheidung über die Auslegung der Landesverfassung, hier des Art. 139 Abs. 3 Satz 1, erbeten.

III.

Beide mit den Anträgen gestellten Fragen sind im Grundsatz zu bejahen. Art. 139 Abs. 3 Satz 1 BremLV unterwirft die Wahl zum Staatsgerichtshof nicht einem Parteienproporz, sondern soll verhindern, daß das Gericht einseitig parteipolitisch besetzt wird (Spitta, Komm., Art. 139 Abs. 3) und damit ungeachtet der notwendigen Qualifikation der Richter (§ 4 StGHG) dem Verdacht einer parteipolitisch orientierten, nicht mehr unbefangenen Rechtsprechung ausgesetzt ist.

Im Falle des Art. 139 Abs. 2 und 3 BremLV handelt es sich um eine echte Wahl. Die aus seiner Unabhängigkeit fließende Befugnis des Abgeordneten, Wahlvorschläge zu machen und selbständig über die Abgabe seiner Stimme zu entscheiden, wird durch Art. 139 Abs. 3 Satz 1 BremLV nicht beschränkt. Die Vorschrift enthält auch keine Verfahrensregelung. Sie

begründet insbesondere keine Vorschlagsrechte von Parteien oder Fraktionen, noch weniger Zugriffs- oder Präsentationsrechte. Für die Parteien gilt im übrigen der Grundsatz, daß sie in der Volksvertretung nicht unmittelbar postulationsfähig sind. Ob und in welcher Weise Wahlvorschläge zu machen sind, regelt die Bürgerschaft im Rahmen ihrer Verfahrensautonomie. Begrenzt wird in Art. 139 Abs. 3 Satz 1 lediglich das im Wahlergebnis konkretisierte Wahlermessen. Das Wahlergebnis muß der Anforderung gerecht werden, daß die Stärke der Parteien nach Möglichkeit berücksichtigt werden soll. Damit wird überprüfbar, ob die Vorschrift beachtet ist (BVerfGE 24, 268 – 275 f. –). Liegt das Ergebnis außerhalb des eingeräumten Wahlermessens, so ist die Wahl fehlerhaft, mit welchen Folgen, kann im vorliegenden Zusammenhang unerörtert bleiben.

Soweit also die Antragsteller davon ausgehen, daß Art. 139 Abs. 3 Satz 1 BremLV den Parteien in der einen oder anderen Form Vorschlagsrechte gewährt, kann ihnen schon deshalb nicht gefolgt werden, weil die Vorschrift nicht auf das Verfahren, sondern auf das Ergebnis abstellt. Damit ist aber ihr Anliegen nicht erschöpft. Es bleibt die Möglichkeit, daß der der Bürgerschaft beim Wahlakt eingeräumte Entscheidungsspielraum verletzt sein kann, wenn der in den beiden Fragen zur Erörterung gestellte Sachverhalt vorliegt; denn es ist nicht von vornherein auszuschließen, daß eine Mehrheit des Parlaments ihre Rechte mißbraucht (vergleiche 30, 1 – 31 –).

Aber auch insoweit bestehen hier keine durchgreifenden Bedenken. Da es sich um eine echte Wahl handelt, ist Art. 139 Abs. 3 Satz 1 BremLV zugunsten der Wahlfreiheit der Abgeordneten auszulegen, also zugunsten eines weiten Ermessens. Solange die Wahl nicht ohne Rücksicht auf die „Stärke der Parteien“ vorgenommen wird und damit nicht gegen den Grundsatz verstößt, daß der Staatsgerichtshof nicht einseitig politisch besetzt sein darf, sind die Grenzen des Wahlermessens, die ihrer Natur nach weiter gesteckt sind als die des Ermessens der Behörden, im Rahmen der ihnen obliegenden Befugnisse pflichtgemäß zu entscheiden, nicht überschritten. Das Wahlergebnis ist dann nicht verfassungsrechtlich unerträglich; es ist nicht unter Mißbrauch der Rechte der Parlamentsmehrheit zustande gekommen.

In dem aufgezeigten Rahmen steht es der Bürgerschaft frei, wie sie die „Stärke der Parteien“ als Kriterium ihres Wahlermessens berücksichtigt. Gewiß braucht sie, anders als in den Fällen der Art. 86 und 105 BremLV, nicht von der Stärke der Fraktionen auszugehen. Aber entgegen der Auffassung der Antragsteller ist sie auch nicht gehindert, so zu verfahren. Was unter „Stärke der Parteien“ im Sinne des Art. 139 Abs. 3 Satz 1 BremLV zu verstehen ist, hat die Verfassung selbst nicht definiert. Nach dem Sprachgebrauch wäre zunächst die Mitgliederzahl in Betracht zu ziehen. Es kann aber auch von einem – dem letzten – Wahlergebnis ausgegangen werden. Möglicherweise sind zahlenmäßige Abgrenzungen überhaupt nicht

unbedingt erforderlich. Wird aber auf Zahlenverhältnisse abgestellt, so liegt deren Würdigung wiederum im Ermessen der Bürgerschaft. Sie kann die üblichen Verhältnis-Wahlsysteme zugrunde legen. Sie ist aber auch nicht gehindert, das Stärkeverhältnis der Parteien weniger differenziert zu beurteilen. All dies – wie gesagt – unter dem Vorbehalt, daß das Ergebnis der Wahl nach den Umständen des Einzelfalles sich nicht als verfassungsrechtlich unerträglich im vorgenannten Sinne erweist.

Mehrheitsentscheidungen der Bürgerschaft, die diese Unerträglichkeitsgrenze bei der Wahl der Mitglieder des Staatsgerichtshofes nicht überschreiten, sind demnach aufgrund der hier allein zur Beurteilung anstehenden Vorschrift, nach der bei der Wahl die Stärke der Parteien nach Möglichkeit berücksichtigt werden soll, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Antragsteller neigen hingegen zu der Auffassung, daß der Staatsgerichtshof zu seiner demokratischen Legitimation unmittelbar durch die Mitwirkung aller politischen Parteien entsprechend der Größe getragen werden müsse. Diese Meinung findet in der Landesverfassung keine Stütze. Art. 139 Abs. 3 Satz 1 BremLV hat das Wahlermessen nicht insoweit gebunden und die Auffassung, daß jede im Parlament vertretene Partei zumindest einen „Richter ihres Vertrauens“ im Staatsgerichtshof haben müßte, läßt sich verfassungsrechtlich unter keinem Gesichtspunkt vertreten.

IV.

Danach ergibt sich für die beiden zur Erörterung gestellten Fragen das Folgende:

1. Das der Bürgerschaft in Art. 139 Abs. 3 Satz 1 BremLV eingeräumte Ermessen schließt auch – neben anderen möglichen Methoden – die Befugnis ein, die Stärke der Parteien an der Stärke der Fraktionen der Bürgerschaft zu messen. Das Gericht kann daher auf die Frage 1 nur aussprechen, daß ein solches Verfahren durch Art. 139 Abs. 3 Satz 1 BremLV nicht ausgeschlossen wird. Diese Entscheidung gilt aber nur unter dem Vorbehalt, daß dieses Verfahren nicht im Einzelfall zu einer einseitig parteipolitischen Besetzung des Staatsgerichtshofs führt.
2. Das der Bürgerschaft eingeräumte Wahlermessen wird nicht schon dadurch überschritten, daß sie den Vorschlägen der Mehrheitsfraktion auch hinsichtlich der kleinstmöglichen Mehrheit der zu besetzenden Sitze folgt, hier also vier der sechs zu wählenden Mitglieder des Staatsgerichtshofes auf deren Vorschlag gewählt hat.

Diese Entscheidung ist zu Frage 1 einstimmig, zu Frage 2 gegen eine Stimme ergangen.

Dr. Rohwer-Kahlmann

Dr. Dodenhoff

Dr. Bote

Friese

Dr. Hobelmann

Dr. Lang

Dr. Schäfer