

# **STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN**

**Urteil vom 05.11.2004 – St 2/04**

**Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gleichheit des Erfolgswerts der Stimmen der Wahlberechtigten bei der Mandatsverteilung auf die Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven.**

## **Leitsätze**

1. Das Prinzip der gleichen Wahl verlangt grundsätzlich den gleichen Erfolgswert der Stimmen der Wahlberechtigten in den beiden Wahlbereichen des Landes Bremen. Der bezogen auf die Zahl der Mandate höhere Erfolgswert der Stimmen im Wahlbereich Bremerhaven bei der Bürgerschaftswahl 2003 bedurfte einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.
2. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Differenzierung beim Erfolgswert der Stimmen bestimmt sich nach dem zugrundeliegenden Wahlsystem. An die Gleichheit des Erfolgswerts der Stimmen sind bei der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft höhere Anforderungen zu stellen als bei der Wahlkreiseinteilung nach Bundeswahlrecht, da nach der durch das Bremische Wahlgesetz bestimmten Zahl der Mandate für die beiden Wahlbereiche im Land Bremen kein Verhältnisausgleich zwischen diesen Wahlbereichen mehr stattfindet. Eine Differenz beim Erfolgswert der Stimmen bis zu 5 % ist nach der Ausgestaltung des bremischen Wahlrechts noch zulässig, wenn der Landesgesetzgeber zugleich andere widerstreitende gewichtige verfassungsrechtliche Belange berücksichtigen muß.
3. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung des Erfolgswerts der Stimmen und die Gewichtung gegenüber anderen Wahlrechtsgrundsätzen und verfassungsrechtlichen Belangen ist auf den Zeitpunkt der Entscheidung des Landesgesetzgebers über die Mandatsverteilung zwischen den beiden Wahlbereichen abzustellen, soweit dieser nicht unangemessen lange vor dem Tag der Wahl liegt.
4. Der Landesgesetzgeber hat fortlaufend zu prüfen, ob die von ihm verfolgten verfassungsrechtlichen Belange und die Wahlrechtsgleichheit noch in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen (im Anschluß an BremStGHE 6, 253 [267]).

**Urteil vom 5. November 2004-11-04**

**- St 2/04 -**

in dem Wahlprüfungsverfahren

betreffend die Wahl zur 16. Bremischen Bürgerschaft am 25. Mai 2003

Einspruchs- und Beschwerdeführer:

. . ., Bremen

Weitere Beteiligte:

1. der Präsident der Bremischen Bürgerschaft,  
Am Markt 20, 28195 Bremen
2. der Landeswahlleiter, Statistisches Landesamt,  
An der Weide 14-18, 28195 Bremen

Mitwirkungsberechtigter:

der Senator für Justiz und Verfassung

### **Entscheidungsformel:**

1. Das Verfahren wird eingestellt, soweit der Beschwerdeführer den Antrag zurückgenommen hat.
2. Im übrigen wird die Beschwerde gegen den Beschluß des Wahlprüfungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 9. Dezember 2003 (WK 1517/03) zurückgewiesen.

### **Gründe:**

#### **A.**

Gegenstand des Verfahrens ist die Gültigkeit der Wahl zur 16. Bremischen Bürgerschaft vom 25. Mai 2003.

#### **I.**

Im Mai 2001 beschloß die Bremische Bürgerschaft (Landtag) eine Reduzierung der Zahl der Bürgerschaftsabgeordneten. Gemäß § 5 Abs. 1 des Bremischen Wahlgesetzes (BremWG) in der Fassung vom 22. Mai 2001 (Brem.GBl. S. 195) besteht die Bürgerschaft von der 16. Wahlperiode an aus 83 Mitgliedern, von denen 67 Mitglieder im Wahlbereich Bremen, 16 Mitglieder im Wahlbereich Bremerhaven zu wählen sind. Bis dahin waren 80 Abgeordnete im Wahlbereich Bremen, 20 Abgeordnete im Wahlbereich Bremerhaven gewählt worden.

Der Gesetzesänderung war eine ausführliche parlamentarische Beratung vorausgegangen. Die Bürgerschaft (Landtag) hatte durch Beschluß vom 22. September 1999 den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuß beauftragt, einen Vorschlag zur Umsetzung der anstehenden Parlamentsverkleinerung zu erarbeiten. Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuß legte am 6. März 2001 einen Bericht vor, in dem die Gesetz gewordene Parlamentsverkleinerung und Mandatsverteilung vorgeschlagen wurde (Drucks. 15/644). In seinem Bericht führte der Ausschuß aus, maßgebend für die Verkleinerung der Bürgerschaft sei vor allem, im Hinblick auf die Haushaltslage die Kosten der politischen Führung zu vermindern. Die vorgeschlagenen Zahlen entsprächen zwar nicht exakt dem Verhältnis der Bevölkerung und der Wahlberechtigten in Bremen und Bremerhaven. Sowohl nach der Zahl der Wahlberechtigten als auch nach der Bevölkerungszahl ergebe sich bei Rundung ein Verhältnis von 68 Abgeordneten für Bremen und 15 Abgeordneten für Bremerhaven. Die Ausschlußmehrheit halte diese Abweichung um einen Sitz jedoch für tolerabel.

## II.

1. Der Beschwerdeführer hat als Wahlberechtigter mit Schriftsatz vom 23. Juli 2003 über den Landeswahlleiter beim Wahlprüfungsgericht Einspruch gegen die Gültigkeit der Bürgerschaftswahl eingelegt. Er wendet sich gegen die Sitzverteilung zwischen den beiden Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven. Er behauptet darüber hinaus, daß der Wahlbereichsausschuß Bremen bei Korrekturen der durch die Wahlvorstände mitgeteilten Wahlergebnisse verfahrensfehlerhaft gehandelt habe.

a) Nach Verringerung der Zahl der Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft von 100 auf 83 sei die Aufteilung der Mandate auf die beiden Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven fehlerhaft. Sie entspreche nicht der Verteilung der Bevölkerung und der Wahlberechtigten in den beiden Wahlbereichen. Maßgeblich sei die Zahl der Wahlberechtigten in einem Wahlbereich. Zwar könnten Schwankungen der Einwohner- und Wahlberechtigtenzahlen zu Einschränkungen der Erfolgchancengleichheit führen; hier spreche jedoch nichts dafür, daß die ungleiche Verteilung für den Gesetzgeber unvorhersehbar gewesen sei. Nach dem Ausschlußbericht der Bremischen Bürgerschaft seien offenbar alle Beteiligten davon ausgegangen, daß sich an dem Verhältnis der Bevölkerungszahlen zwischen den beiden Wahlbereichen nichts än-

dern werde. Dieses Verhältnis entspreche aber nicht der Sitzverteilung 67 : 16. Dadurch werde der Grundsatz der gleichen Wahl verletzt. Die Erfolgchance einer Stimme liege in Bremerhaven um 9,5 % höher als in Bremen. Eine unterschiedlich hohe Wahlbeteiligung stelle dann keinen rechtfertigenden Grund für den ungleichen Erfolgswert dar, wenn bereits ex ante ungleiche Erfolgchancen bestünden. Die Ungleichheit der Erfolgchancen werde auch nicht dadurch verursacht, daß zwei Wahlbereiche bestünden, sondern lediglich durch die ungleiche Mandatsverteilung auf die beiden Wahlbereiche. Die Beeinträchtigung der Erfolgchancengleichheit werde nicht durch andere gleichgewichtige Ziele der Wahl gerechtfertigt, insbesondere nicht durch die von der Bürgerschaft angestrebte Vermeidung von Pattsituationen. Die für die Stadtbürgerschaft befürchtete Pattsituation bei 68 Mandaten könne auch dadurch vermieden werden, daß die Zahl der Abgeordneten der Stadtbürgerschaft abweichend von der Zahl der Abgeordneten des Wahlbereichs Bremen/Landtag auf 67 festgesetzt werde. Abweichungen der Zahl der Abgeordneten zwischen Stadtbürgerschaft und Bürgerschaft (Landtag) ergäben sich ohnehin bereits durch die Unionsbürgerschaft. Die abweichende Zahl vermeide Pattsituationen und sei ein weniger beeinträchtigendes Mittel als die Hinnahme einer unterschiedlichen Erfolgchancengleichheit. Auch die Befürchtung, selbst bei Erreichen der Fünfprozenthürde werde bei nur 15 Mandaten für Bremerhaven auf eine Partei kein Mandat entfallen, sei unbegründet. Auf der Grundlage des geltenden Stimmenverrechnungsverfahrens von Sainte Laguë/Schepers werde diese Situation bei 15 zu vergebenden Sitzen nur dann eintreten, wenn mindestens 13 Parteien die Fünfprozenthürde überwinden. Dies könne wohl ausgeschlossen werden.

b) Die Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses durch den Wahlbereichsausschuß für den Wahlbereich Bremen sei fehlerhaft. Gegenüber den vorläufig festgestellten Ergebnissen sei es zu gravierenden Abweichungen gekommen, die sich auf die Sitzverteilung ausgewirkt hätten. Grund und Art der Korrekturen seien für die Öffentlichkeit nicht erkennbar gewesen. Für die Beisitzer des Ausschusses habe zwar eine Aufstellung vorgelegen, doch sei eine Überprüfung oder nur Kenntnisnahme davon durch den Ausschuß nicht erkennbar gewesen. Das Prinzip der Öffentlichkeit solle gewährleisten, daß jedermann die ordnungsgemäße Durchführung des Wahlgeschäfts und der Wahlhandlung überwachen könne; es stelle die wichtigste Sicherung gegen Wahlfälschungen dar. Die Öffentlichkeit müsse deshalb nachvollziehen

können, aus welchen Gründen der Wahlbereichsausschuß Korrekturen an den von den Wahlvorständen öffentlich ermittelten Ergebnissen vornehme. Grund und Art jeder einzelnen Korrektur müsse in einer öffentlichen Sitzung des Wahlbereichsausschusses zur Sprache kommen. Diese Informationen seien aber lediglich in einer Aufstellung enthalten gewesen, die allein zur Einsichtnahme durch die Beisitzer ausgelegt habe. Die Aufstellung sei einer Kontrolle durch die Öffentlichkeit nicht zugänglich gewesen. Der Wahlbereichsausschuß sei verpflichtet gewesen, die aussortierten und der Niederschrift der einzelnen Wahlvorstände beigefügten Stimmzettel selbst zu kontrollieren. Dies sei nicht erfolgt.

Der Beschwerdeführer hat im Wahlprüfungsverfahren beantragt, das Verfahren auszusetzen und eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs über die Verfassungsmäßigkeit des § 5 Abs. 1 Satz 2 BremWG herbeizuführen, die Entscheidungen des Wahlbereichsausschusses für den Wahlbereich Bremen vom 30. Mai 2003 und 3. Juni 2003 und des Landeswahlausschusses vom 3. Juni 2003 aufzuheben und zur Zusammensetzung der Bürgerschaft und Stadtbürgerschaft sowie zum Verfahren der Ermittlung des Wahlergebnisses Feststellungen im Sinne seines Vortrags zu treffen.

2. Der Beteiligte zu 1. – der Präsident der Bremischen Bürgerschaft – und der Beteiligte zu 2. – der Landeswahlleiter - haben beantragt, den Einspruch zurückzuweisen.

Der Präsident der Bürgerschaft hat vorgetragen, die Sitzverteilung zwischen den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven sei aus den vom Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuß dargestellten Gründen gerechtfertigt.

Der Landeswahlleiter hat dem Wahlprüfungsgericht eine eingehende Stellungnahme des Wahlbereichsleiters vorgelegt, der wiederum in der mündlichen Verhandlung vor dem Wahlprüfungsgericht die Zusammenstellung über Grund und Art der Korrekturen der vorläufigen Wahlergebnisse allen Verfahrensbeteiligten vorgelegt hat. In dieser Aufstellung sind nach Wahlbezirken die vorläufigen Ergebnisse, die Ergebnisse der Kontrollniederschrift, die durchgeführte Korrektur und das sich daraus ergebende endgültige Ergebnis aufgeführt. Zu diesen einzelnen Ergebnissen hat der Beschwerdeführer nicht Stellung genommen.

3. Das Wahlprüfungsgericht hat den Einspruch mit Beschluß vom 9. Dezember 2003 – WK 1517/03 –, zugestellt am 16. Januar 2004, zurückgewiesen.

Die begehrte Feststellung, daß das amtliche endgültige Ergebnis der Wahl wegen fehlerhafter Mandatsverteilung zwischen den beiden Wahlbereichen gegen den Grundsatz der gleichen Wahl verstoße, könne das Wahlprüfungsgericht nicht aussprechen, weil es gegenüber der im Wahlgesetz festgelegten Mandatsverteilung keine Verwerfungskompetenz habe. Es sei an § 5 Abs. 1 BremWG gebunden und könne dessen Verfassungsmäßigkeit nicht überprüfen. Es sei auch nicht zur Vorlage an den Staatsgerichtshof oder das Bundesverfassungsgericht befugt. Denn das Wahlprüfungsgericht sei kein Gericht im Sinne von Art. 142 BremLV oder Art. 100 Abs. 1 GG, da es aus zwei Richtern und fünf Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft bestehe und daher mit der Legislative verschränkt sei.

Die übrigen Beanstandungen könnten ebenfalls nicht durchdringen. Die auf Schnellmeldungen beruhenden vorläufigen Feststellungen hätten nur nachrichtliche Bedeutung, Rechtlich erhebliche Bestandteile des Wahlverfahrens seien allein die endgültigen Feststellungen. Rechtliches Gewicht könnten Korrekturen nur erlangen, wenn sie über die Beseitigung von Sprach-, Hör- oder sonstigen Übermittlungsfehlern hinausgingen, die durch die Wahlvorstände festgestellten Ergebnisse korrigierten und diese Korrektur ihrerseits fehlerhaft sei. Daß es zu solchen Korrekturen gekommen sei, habe der Beschwerdeführer aber auch nach Vorlage der Zusammenstellung über Grund und Art der Korrekturen nicht vorgetragen. Eine Überprüfungspflicht aller der Wahlniederschrift beigefügten Stimmzettel im einzelnen durch den Wahlbereichsausschuß bestehe nicht. Der Ausschuß sei nicht zur Überprüfung aller Beschlüsse der Wahlvorstände verpflichtet. Er habe vielmehr die Möglichkeit zur Korrektur, wenn sich im Einzelfall Bedenken ergäben. Ob und in welchem Umfang er von seinem Nachprüfungsrecht Gebrauch mache, liege grundsätzlich in seinem Ermessen.

### III.

Gegen diesen Beschluß hat der Beschwerdeführer am 30. Januar 2004 Beschwerde erhoben und diese wie folgt begründet:

Die Mandatsverteilung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 BremWG sei verfassungswidrig und müsse korrigiert werden. Insoweit werde auf das Vorbringen vor dem Wahlprüfungsgericht verwiesen. Nach dem festgestellten Stimmergebnis seien 68 Sitze für den Wahlbereich Bremen und 15 Sitze für den Wahlbereich Bremerhaven zu verteilen. Eine umfassende Ungültigkeitserklärung der Wahl sei nicht erforderlich. Das festgestellte Stimmergebnis könne für die Sitzverteilung herangezogen werden.

Die Feststellung des Wahlergebnisses durch den Wahlbereichsausschuß beruhe nicht auf einer ordnungsgemäßen Nachprüfung. Eine Aufstellung über Grund und Art der Korrekturen habe zwar in der Sitzung vorgelegen, die Ausschußmitglieder hätten sich jedoch selbst keine näheren Kenntnisse verschafft. Die korrigierten Zahlen seien nur vorgelesen worden, Wortmeldungen habe es nicht gegeben. Eine gewissenhafte Kontrolle sei nicht ausgeübt worden. Diese Nachlässigkeit verstoße auch gegen das Prinzip der Öffentlichkeit, weil Fehler so nicht festgestellt werden könnten. Ein Verstoß gegen das Prinzip der Öffentlichkeit liege ferner darin, daß acht Wahlbezirke nichtöffentlich und allein durch Mitarbeiter des Wahlamtes neu ausgezählt worden seien. Dem Wahlvorstand und einem Wahlausschuß sei es untersagt, nichtöffentliche Stimmauszählungen durchzuführen. Dies müsse erst recht gelten, wenn die Auszählung nicht einmal von dem eigentlich legitimierten Organ vorgenommen werde. Die Auszählungen seien öffentlich zu wiederholen. Die Ausführungen des Wahlprüfungsgerichts zu den ausgesonderten Stimmzetteln überzeugten nicht. Aus den Wahlniederschriften ergebe sich allein die Zahl der nicht ordnungsgemäßen Stimmzettel, nähere Hinweise könnten sich erst durch eine konkrete Überprüfung ergeben.

Den zunächst gestellten Antrag festzustellen, daß das Wahlprüfungsgericht ein Gericht im Sinne von Art. 142 BremLV sei, hat der Beschwerdeführer in der mündlichen Verhandlung zurückgenommen.

Der Beschwerdeführer beantragt,

1. den Beschluß des Wahlprüfungsgerichts aufzuheben,
2. festzustellen, daß wegen Nichtigkeit des § 5 Abs. 1 Satz 2 BremWG der Wahlbereichsausschuß für den Wahlbereich Bremen erneut die Feststellungen gemäß § 30 Abs. 3 und 3 a BremWG zu treffen hat mit der Maßgabe, daß

- a) im Wahlbereich Bremen 68 Mitglieder der Bürgerschaft gewählt sind,
  - b) 67 Mitglieder der Stadtbürgerschaft gewählt sind,
  - c) der Wahlbereichsleiter die Beschlüsse der Wahlvorstände über die gemäß §§ 53 Abs. 1 Satz 2, 53 Abs. 5 und 56 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1 BremWO ausgesonderten Stimmzettel auf Ordnungsmäßigkeit zu überprüfen hat,
  - d) Neuauszählungen der Stimmen eines Wahlbezirks, die zu einer Korrektur der Beschlüsse der Wahlvorstände führen, öffentlich und durch den Wahlbereichsausschuß oder unter dessen Aufsicht zu erfolgen haben,
3. festzustellen, daß der Landeswahlausschuß die Feststellungen gemäß § 30 Abs. 4 BremWG auf Grundlage der gemäß den Anträgen zu 2) erfolgten Feststellungen des Wahlbereichsausschusses erneut zu treffen hat mit der Maßgabe, daß
- a) im Wahlbereich Bremen 68 Mitglieder der Bürgerschaft gewählt sind,
  - b) im Wahlbereich Bremerhaven 15 Mitglieder der Bürgerschaft gewählt sind,
  - c) 67 Mitglieder der Stadtbürgerschaft gewählt sind.

Der Beteiligte zu 1. - der Präsident der Bremischen Bürgerschaft - beantragt, die Beschwerde zurückzuweisen.

In der 15. Wahlperiode habe die Bremische Bürgerschaft die schon in früheren Legislaturperioden geführten Beratungen zur Verkleinerung des Parlaments erneut aufgenommen. Die Sitzverteilung zwischen den beiden Wahlbereichen sei wesentlicher Beratungsgegenstand im Geschäftsordnungs- und Verfassungsausschuß gewesen. Der Ausschuß habe der Bürgerschaft mehrheitlich empfohlen, die Zahl der Abgeordneten auf 83 zu reduzieren und auf Bremen 67 Mandate, auf Bremerhaven 16 Mandate zu verteilen. Unter Berücksichtigung der Gesamtbevölkerungszahl habe sich im Jahr 2000 zwischen Bremen und Bremerhaven für die Berechnung der Sitzverteilung ein Verhältnis von 67,68 : 15,32 ergeben. Die vorgeschlagene Mandatsverteilung habe zwar nicht exakt das Verhältnis der Zahlen der Wahlberechtigten bzw. der Be-

völkerung in den beiden Wahlbereichen zueinander wiedergegeben, die Sitzverteilung sei aber angesichts der Schwankungen der Einwohnerzahlen im Verlauf einer Wahlperiode noch tolerabel erschienen.

Auch früher habe die Sitzverteilung dieses Verhältnis nicht exakt abgebildet. Der Staatsgerichtshof habe in seiner Entscheidung aus dem Jahre 1981 gebilligt, daß auch eine unterschiedliche Wahlbeteiligung zwischen den beiden Wahlbereichen zu ungleichen Konstellationen führen könne. Der Staatsgerichtshof habe im weiteren betont, daß der konstante Verteilungsschlüssel von 80 zu 20 auf einer langen Tradition beruhe und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den beiden Städten bedeute. Beständige Mandatskontingente gewährleisteten am ehesten die Wahrung der historischen, geographischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Besonderheiten der beiden Städte im gemeinsamen Stadtstaat.

Der Antrag, für die Stadtbürgerschaft mit 67 Mandaten ein Mandat weniger zu vergeben als für den Wahlbereich Bremen der Bürgerschaft (Landtag), sei mit Art. 148 Abs. 1 Satz 3 BremLV nicht vereinbar. Nach dieser Vorschrift bestehe die Stadtbürgerschaft aus den im Wahlbereich Bremen für die Bürgerschaft (Landtag) gewählten Abgeordneten. Die vom Beschwerdeführer vorgeschlagene Mandatsverteilung setze eine Verfassungsänderung voraus, die im übrigen mittel- oder langfristig zu einer Trennung von Kommunal- und Landesebene führen würde. Dies widerspräche gefestigter bremischer Verfassungstradition.

Der Landeswahlleiter hat eine Stellungnahme des Wahlbereichsleiters für den Wahlbereich Bremen vorgelegt. Darin wird im einzelnen ausgeführt: Es sei Aufgabe der Wahlvorstände, das Wahlergebnis festzustellen, eine Niederschrift aufzunehmen und das ermittelte Ergebnis mit einer Schnellmeldung an den Wahlbereichsleiter durchzugeben. Anhand dieser Schnellmeldungen sei das vorläufige Wahlergebnis ermittelt und bekanntgegeben worden. Nach Übergabe der Wahl Niederschriften seien die Ergebnisse dann auf Vollständigkeit und Ordnungsmäßigkeit geprüft worden. Aufgetretene Differenzen beruhten in der Regel auf Mißverständnissen, Fehlern bei der telefonischen Übermittlung oder bei der maschinellen Erfassung für die Datenverarbeitung. Solche Fehler seien durch die Angaben in der Wahl Niederschrift ersetzt worden. Bei acht von 414 Wahlbezirken habe sich aber herausgestellt, daß die Wahl Nie-

derschriften unvollständig oder widersprüchlich ausgefüllt gewesen seien. Das Stimmresultat für den Wahlbezirk habe daraus nicht abgelesen werden können. Der Wahlbereichsleiter habe insoweit das endgültige Wahlergebnis nicht ohne weiteres zusammenstellen können. Da er nach § 60 Abs. 1 Satz 4 BremWO verpflichtet gewesen sei, Bedenken gegen die Ordnungsmäßigkeit des Wahlgeschäftes aufzuklären, sei entschieden worden, die widersprüchlichen Angaben durch Auszählen der Stimmzettel aufzuklären. Dazu hätten unter Anleitung des Leiters des Wahlamtes jeweils mehrere Bedienstete des Wahlamtes die Umschläge mit den Stimmzetteln geöffnet, die Stimmen ausgezählt und das Ergebnis in einem Ersatzschnellmeldeformular eingetragen. Ohne Auszählen der Stimmzettel sei es nicht möglich gewesen, die Aufgabe des Wahlbereichsleiters zu erfüllen. Der Wahlbereichsleiter habe dann in der Sitzung des Wahlbereichsausschusses im Zuge seiner Berichterstattung auf die erkannten Probleme hingewiesen, die übrigen Mitglieder des Ausschusses aufgefordert, Nachprüfungen vorzunehmen. Dazu hätten die Beisitzer aber keine Veranlassung gesehen. Anhand der vorgelegten Unterlagen habe der Wahlbereichsausschuß dann das Wahlergebnis festgestellt. Die Sitzung sei öffentlich gewesen.

Zur Entwicklung des Zahlenverhältnisses der deutschen Einwohner in den Bereichen der Stadt Bremen und der Stadt Bremerhaven hat der Staatsgerichtshof eine Auskunft des Statistischen Landesamtes eingeholt. Die ermittelten Daten auf der Grundlage der Bevölkerungsfortschreibung der Jahre 1999 bis 2003 wurden den Verfahrensbeteiligten vorgelegt; sie waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

## **B.**

Den in der Beschwerdeschrift gestellten Antrag festzustellen, daß das Wahlprüfungsgericht ein Gericht im Sinne von Art. 142 BremLV ist, hat der Beschwerdeführer zurückgenommen. Insoweit ist das Verfahren einzustellen.

## **C.**

Die gegen den Beschluß des Wahlprüfungsgerichts vom 9. Dezember 2003 frist- und formgerecht eingelegte Beschwerde ist gemäß § 39 Abs. 1 BremWG zulässig. Die

Beschwerde ist jedoch nicht begründet. Das Wahlprüfungsgericht hat den Einspruch des Beschwerdeführers gegen die Gültigkeit der Wahl zur 16. Bremischen Bürgerschaft vom 25. Mai 2003 zu Recht zurückgewiesen.

## I.

Die Beschwerde ist zulässig. Sie ist gemäß § 39 Abs. 1 BremWG statthaft; sie wurde auch fristgemäß innerhalb von zwei Wochen nach der am 16. Januar 2004 erfolgten Zustellung der Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts eingelegt.

Die Anträge sind nach ihrer Umstellung durch den Beschwerdeführer auch im übrigen zulässig. Nach § 37 Abs. 1 Satz 1 BremWG entscheidet das Wahlprüfungsgericht über die Gültigkeit der Wahl oder von Teilen der Wahl oder den Verlust der Mitgliedschaft in der Bürgerschaft in bestimmten Fällen und über die Feststellungen des Vorstandes der Bürgerschaft, des Präsidenten der Bürgerschaft sowie des Landeswahlleiters. Gegenstand der Beschwerde ist die so umrissene Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts (§ 39 Abs. 1 BremWG). Fragen der Vereinbarkeit des Wahlgesetzes mit Vorschriften der Landesverfassung – hierauf richtete sich der zunächst gestellte Antrag nach Nr. 2 - stellen sich danach nicht isoliert, sondern nur als Vorfragen der Gültigkeit der Wahl oder von Teilen der Gültigkeit der Wahl. Entsprechend hat der Beschwerdeführer nach Hinweis des Gerichts seine Anträge umgestellt. Die jetzigen Anträge zu 2) und 3) richten sich auf Änderung des festgestellten Wahlergebnisses; in dieser Form sind sie im Wahlprüfungsverfahren zulässig. Die mögliche Beanstandung des festgestellten Wahlergebnisses im Rahmen der Wahlprüfung beschränkt sich auf den sachlichen Umfang, mit dem sich ein möglicher Wahlfehler auf das Ergebnis der Wahl auswirkt. Der Beschwerdeführer begehrt als Minus unterhalb der Feststellung der Ungültigkeit der Wahl die Korrektur der von ihm beanstandeten Sitzverteilung zwischen den beiden Wahlbereichen sowie eine Wiederholung von Akten des Wahlprüfungsausschusses. Diese Begehren sind in diesem Verfahren überprüfbar.

Gleiches gilt für die Anträge des Beschwerdeführers, den Wahlbereichsleiter zu verpflichten, die Beschlüsse der Wahlvorstände über die gemäß §§ 53 Abs. 1 Satz 2, 53 Abs. 5 und 56 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1 BremWO ausgesonderten Stimmzettel auf ihre

Ordnungsmäßigkeit zu überprüfen und Neuauszählungen der Stimmen eines Wahlbezirkes, die zu einer Korrektur der Beschlüsse des Wahlvorstandes geführt haben, öffentlich durch den Wahlbereichsausschuß oder unter dessen Aufsicht erfolgen zu lassen.

## II.

Die Beschwerde ist nicht begründet, da die Anträge in der Sache keinen Erfolg haben.

1. Der Staatsgerichtshof prüft im Wahlprüfungsverfahren, ob die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichtes das Grundgesetz, die Bremische Landesverfassung oder das Bremische Wahlgesetz verletzt hat (§ 39 Abs. 2 BremWG, § 30 Abs. 1 StGHG). Die Gültigkeit der Wahl oder eines angefochtenen Teils ist sowohl nach der Rechts- wie nach der Tatsachenseite hin zu prüfen; dies schließt die Mandatsverteilung zwischen den Wahlbereichen ein. Die Wahlanfechtung ist nur dann begründet, wenn ein Wahlfehler vorliegt, der für das Wahlergebnis erheblich gewesen ist (BremStGHE 6, 253 [261] = NordÖR 2000, 450 - 453 m. w. N.; Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl., 2002, § 49 Rn. 11; Seifert, Bundeswahlrecht, 3. Aufl., 1976, S. 400).

2. Die Mandatsverteilung zwischen Bremen und Bremerhaven im Verhältnis 67 zu 16 (§ 5 Abs. 1 Satz 2 BremWG) verstößt für die angefochtene Bürgerschaftswahl vom 25. Mai 2003 nicht gegen das Grundgesetz oder die Bremische Landesverfassung.

a) Der für die Wahl zur Bremischen Bürgerschaft in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BremLV und für die Wahl zur Stadtbürgerschaft in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 148 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BremLV gewährleistete Grundsatz der gleichen Wahl verlangt, daß die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und im Verhältniswahlrecht grundsätzlich auch den gleichen Erfolgswert hat (vgl. BVerfGE 95, 408 [417]; BremStGHE 4, 111, [123]; jeweils m. w. N.). Den gleichen Anforderungen hat das Wahlrecht auch im Hinblick auf die gemäß Art. 21 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BremLV verfassungsrechtlich verbürgte Chancengleichheit der Parteien zu genügen (vgl. BVerf-

GE 82, 322 [337 f.]). Jeder Wahlvorschlagsträger und jeder Wahlbewerber hat einen Anspruch darauf, daß die für ihn gültig abgegebenen Stimmen bei der Ermittlung des Wahlergebnisses berücksichtigt und mit gleichem Gewicht gewertet werden wie die für andere Wahlvorschlagsträger und Bewerber abgegebenen Stimmen. Dem Gesetzgeber verbleibt bei der Ordnung des Wahlrechts für Differenzierungen nur ein eng bemessener Spielraum; sie bedürfen stets eines rechtfertigenden Grundes (vgl. BVerfGE 1, 208, [249]; auch BremStGHE 4, 111 [123]). Die Gleichheit der Wahl wird verletzt, wenn eine Ungleichbehandlung vorliegt, die nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.

Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen ist der Gesetzgeber mit der in § 5 Abs. 1 Satz 2 BremWG vorgenommenen Mandatsverteilung für die Bürgerschaftswahl vom 25. Mai 2003 gerecht geworden.

b) Für die verfassungsrechtliche Beurteilung maßgeblich ist hierbei eine Betrachtung ex ante (BVerfGE 95, 335 [353, 362]). Es kommt damit auf die tatsächlichen Verhältnisse zum Zeitpunkt der Entscheidung des Landesgesetzgebers an. Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat über die Sitzverteilung zwischen den beiden Wahlbereichen am 25. Mai 2001 entschieden. Der Überprüfung durch den Staatsgerichtshof ist der Sachverhalt zugrunde zu legen, der dem bremischen Landesgesetzgeber zum Zeitpunkt seiner Entscheidung im Mai 2001 bekannt war oder hätte bekannt sein können.

Der Landesgesetzgeber war nicht verpflichtet, die Entscheidung über die Mandatsaufteilung im Wahlgesetz zeitnäher zu dem Wahltag zu treffen. Im Hinblick auf die Tragweite der Entscheidung ist es nicht unangemessen gewesen, diese etwa zwei Jahre vor der Wahl zu treffen. Die Frage der Sitzverteilung ist für alle Wahlbeteiligten von grundlegender Bedeutung, auf sie müssen sich die Parteien, die Wahlbewerber und die Bürger rechtzeitig vor einer Wahl einstellen können. Dies galt bei der Wahl des Jahres 2003 in besonderem Maße, da für sie erstmals die Zahl der Bürgerschaftsabgeordneten von 100 auf 83 reduziert wurde und zugleich über die Änderung der Mandatsaufteilung zwischen den beiden Wahlbereichen erneut zu entscheiden war.

Angesichts dieser Umstände war der Gesetzgeber auch nicht verpflichtet, tatsächliche Veränderungen nach dem Mai 2001 noch zu berücksichtigen und seine Entscheidung zur Mandatsaufteilung möglicherweise noch kurz vor der Wahl zu ändern. Er durfte auf der Grundlage der Zahlen entscheiden, die im Zeitpunkt der Beschlussfassung der Änderung des Wahlgesetzes vorlagen. Im Mai 2001 lagen für die deutsche Bevölkerung in den Wahlbereichen und zur Zahl der Wahlberechtigten Zahlen bis zum Jahre 2000 vor. Auf diese Zahlenbasis ist für die zu treffende Entscheidung abzustellen.

Der Gesetzgeber durfte bei seiner Entscheidung die Zahlen der deutschen Staatsangehörigen in den beiden Wahlbereichen zugrunde legen (Seifert, Bundeswahlrecht, Art. 38 GG, Rn. 30, S. 50). Die Zahl der Wahlberechtigten ist nur für die Zeitpunkte bekannt, zu denen Wahlen stattfanden; die Zahl der deutschen Staatsangehörigen wird demgegenüber für jedes Jahr statistisch ermittelt. Sie ist in jährlichen Zahlenreihen bekannt, da sie nur von der Staatsangehörigkeit und nicht von den weiteren Voraussetzungen des § 1 BremWG abhängt (vgl. Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, § 3 Rn. 1, 23). Die Entscheidung über die Aufteilung der Zahl der Mandate für die beiden Wahlbereiche konnte der Gesetzgeber nur auf der Grundlage der Zahlen der deutschen Staatsangehörigen aus dem Jahre 2000 treffen. In der Verfassungsrechtsprechung zur Wahlkreis-/Stimmkreiseinteilung wird ebenfalls auf die Zahl der deutschen Einwohner abgestellt (BayVerfGH, NVwZ 1991, 565 f.; NVwZ-RR 2002, 473 ff.).

Für die verfassungsrechtliche Beurteilung des Erfolgswertes der Stimmen ist maßgeblich, wieviele Stimmen erforderlich sind, um einen Sitz in dem zu wählenden Parlament zu erringen. Dafür ist der Wert der beiden Wahlbereiche jeweils mit dem Landesdurchschnitt zu vergleichen, da die Bürgerschaft (Landtag) zu wählen war. Ein Direktvergleich des Erfolgswertes der beiden Wahlbereiche würde verkennen, daß die Bürger in den beiden Wahlbereichen *ein* die Gesamtheit des Landesvolks repräsentierendes Landesparlament wählen.

Legt man die deutsche Bevölkerungszahl zugrunde (Bremen: 473.396, Bremerhaven: 107.900), so bedurfte es im Jahr 2000 zur Erringung eines Mandates in der Bürgerschaft (Landtag) in Bremen 7065,61 Stimmen, in Bremerhaven demgegenüber

6743,75 Stimmen. Im Landesdurchschnitt waren für ein Mandat 7003,57 Stimmen erforderlich. Die Abweichung vom Durchschnitt betrug demnach für Bremerhaven 0,96290 und für Bremen 1,00886. Dementsprechend hatte jede Bremerhavener Stimme eine Erfolgchance, die 3,71 % höher lag als der Landesdurchschnitt, in Bremen lag die Erfolgchance 0,89 % unter dem Landesdurchschnitt. Die Wählerstimmen hatten danach unterschiedlichen Erfolgswert.

c) Diese Differenzierung beim Erfolgswert der Stimmen in den beiden Wahlbereichen der Bürgerschaftswahl 2003 war verfassungsrechtlich zulässig.

Die Wahlrechtsgleichheit gilt nicht schrankenlos, der Gesetzgeber kann Differenzierungen vornehmen. Da es sich bei der Wahlrechtsgleichheit um eine strikt formale Gleichheit handelt, bedürfen Ungleichbehandlungen einer Rechtfertigung durch zwingende Gründe (BVerfGE 1, 208 [247 ff.]; 82, 322 [338]; BremStGHE 4, 111 [123]; 6, 253 [263 f]). Voraussetzung einer Abweichung von der strikten Wahlrechtsgleichheit ist, daß die Gründe für die Differenzierung durch die Verfassung legitimiert und von einem der Wahlrechtsgleichheit entsprechenden Gewicht sind und daß die differenzierenden Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sind. Die Differenzierungen müssen sich von Verfassungs wegen nicht als zwangsläufig oder notwendig darstellen. Vielmehr werden auch Gründe zugelassen, die durch die Verfassung getragen und von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann. Bei der Abwägung können gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis Beachtung finden (BVerfGE 95, 408 [418]; BremStGHE 6, 253 [263 f.]).

Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, die Gebote der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien mit anderen durch die Verfassung gerechtfertigten, hinreichend gewichtigen Zielen zum Ausgleich zu bringen. Der Staatsgerichtshof hat diesen Spielraum zu beachten. Er prüft lediglich, ob dessen Grenzen überschritten sind, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat. Der Staatsgerichtshof kann daher einen Verstoß gegen die Wahlgleichheit nur feststellen, wenn die differenzierende Regelung nicht an einem Ziel orientiert ist, das der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts verfolgen darf, wenn sie zur Erreichung dieses Zieles nicht

geeignet ist oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreitet. Die Schwere der Differenzierungsfolgen muß der Bedeutung des Differenzierungsziels noch angemessen sein (BremStGHE 6, 253 [264], im Anschluß an BVerfGE 95, 408 [420]).

d) Der bremische Landesgesetzgeber hat mit der Verabschiedung des § 5 Abs. 1 Satz 2 BremWG Ziele verfolgt, die verfassungsrechtlich angestrebt werden durften. Die Vorschrift dient der Verkleinerung der Bürgerschaft (Landtag). Dabei sollte eine Pattsituation durch eine ungerade Mitgliederzahl - unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Garantie der beiden Gemeinden - vermieden werden. Diese Ziele durfte der Landesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts verfolgen. Dabei waren die Wirkungen der Sperrklausel in den Wahlbereichen zu berücksichtigen.

Die Verkleinerung der Bürgerschaft (Landtag) ist dem Gesetzgeber gemäß Art. 75 Abs. 2 BremLV gestattet. Sie kann die Effektivität der parlamentarischen Tätigkeit steigern und der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des staatlichen Handelns dienen (vgl. Art. 132 Satz 3 BremLV).

Die Verkleinerung war auch verfassungsrechtlich zulässig, obwohl sie das natürliche Quorum für den Wahlbereich Bremerhaven rechnerisch auf über 5 % der Stimmen angehoben hat. Ein Sitz kann unter diesen Umständen zwar nur einem Wahlvorschlag zugeteilt werden, auf den  $1/16 = 6,25$  % der Stimmen entfallen sind. Demgegenüber ist das natürliche Quorum in Bremen (1,49 %) bedeutungslos, dort kommt es nur auf die Sperrklausel des § 7 Abs. 4 BremWG an. Vor der Verkleinerung entsprach das natürliche Quorum auch in Bremerhaven, wo 20 Mitglieder der Bürgerschaft (Landtag) gewählt wurden, der 5 %-Hürde. Die Verkleinerung hat also insoweit zu einer Ungleichbehandlung zwischen den beiden Wahlbereichen geführt. Es könnte daher Konstellationen geben, bei denen die faktische Sperrklausel in den beiden Wahlbereichen unterschiedlich hoch ist, und es könnte – jedenfalls theoretisch – in Bremerhaven eine Sperrwirkung über 5 % bis zu 6,25 % eintreten. Das hängt aber von den Wirkungen des Sitzverteilungssystems, von dem Wahlergebnis insgesamt und von der Anzahl der von der Sperrklausel in § 7 Abs. 4 BremWahlG erfaßten Wahlvorschläge ab. Der Beschwerdeführer hat zu Recht darauf hingewiesen, daß es nach dem derzeit angewandten Sitzverteilungssystem Sainte Laguë/Schepers so gut wie ausgeschlossen ist, daß eine Liste mit 5 % oder mehr als 5 % der abgegebenen

gültigen Stimmen am natürlichen Quorum in Bremerhaven scheitern könnte. Die von ihm angestellten hypothetischen Überlegungen haben aber zugleich aufgezeigt, daß dieses Sitzverteilungssystem unter besonderen Konstellationen (sehr viele kleine Parteien mit Stimmanteilen knapp über der Sperrklausel) zu extremen Verzerrungen des Erfolgswerts der Stimmen – zu Lasten der großen Parteien - führen kann. Das (rechnerisch) erhöhte natürliche Quorum ist systembedingt. Es ist, wenn die Zahl der Abgeordneten auf unter 100 reduziert wird, unvermeidlich, da im Land Bremen eine andere Wahlbereichseinteilung praktisch ausgeschlossen ist. Da der Fall des Ausschlusses einer Partei mit mehr als 5% und weniger als 6,25 % der gültigen Stimmen unter den gegenwärtigen Bedingungen äußerst unwahrscheinlich ist, durfte der Gesetzgeber bei der Parlamentsverkleinerung auch das erhöhte natürliche Quorum in Kauf nehmen. Bei einer zukünftigen Änderung des Sitzverteilungssystems werden die Wirkungen des erhöhten natürlichen Quorums in Bremerhaven aber durch den Gesetzgeber eingehend in Betracht gezogen und mit der Bedeutung anderer Wahlrechtsziele gegebenenfalls neu abgewogen werden müssen. Das Bundesverfassungsgericht hat zu einem besonderen Wahlsystem in Rheinland-Pfalz ausgeführt, daß der Grundsatz der gleichen Wahl verletzt ist, wenn im Rahmen einer Sitzverteilung nach dem Wahlschlüsselverfahren der Wahlschlüssel bei der Zweitverteilung nach Reststimmen eine über die 5 %-Sperrklausel hinausreichende absolute Sperrwirkung entfaltet (BVerfGE 34, 81 [101]). Die Wahlvoraussetzungen in Bremen sind andere, die Wirkungen des natürlichen Quorums müssen indessen in Betracht gezogen werden.

Schließlich dient die Vermeidung einer Pattsituation der in Art. 75 ff. BremLV vorausgesetzten Funktionsfähigkeit der Bürgerschaft.

e) Die durch § 5 Abs. 1 Satz 2 BremWG vorgenommene Verteilung der 83 Mandate auf die Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven ist zur Erreichung der vorgenannten Ziele geeignet. Gleich geeignete wahlrechtliche Regelungen, die eine weniger schwerwiegende Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit zur Folge haben, sind nicht ersichtlich (siehe zum folgenden: Bürgerschaft (Landtag), Drucks. 15/644, S. 2 ff.).

(aa) Ein Verhältnisausgleich führt nicht notwendig dazu, daß die Mandatsverteilung zwischen Bremen und Bremerhaven dem Verhältnis der Bevölkerungszahlen besser gerecht wird. Er ist nicht gleich geeignet, weil er dem Ziel der Verkleinerung der Bürgerschaft zuwiderläuft und nicht sicherstellt, daß Pattsituationen ausgeschlossen werden. Der 1993 vorgeschlagene Verhältnisausgleich bezweckte nur, allen Wahlvorschlägen, die die 5 %-Hürde überwunden hatten, einen Sitz in der Bürgerschaft (Landtag) zu sichern.

(bb) Nicht gleich geeignet wäre auch die Durchführung getrennter Wahlen für die Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft. In dem parlamentarischen System der Bremischen Landesverfassung (Art. 107, 110) wären getrennte Wahlen nur durchführbar, wenn die Stadtgemeinde Bremen eigene, von den Landesorganen getrennte Organe erhielte. Die Entscheidung hierüber liegt gemäß Art. 145 Abs. 1, 148 Abs. 1 Satz 1 BremLV bei der Stadtgemeinde; sie hat ein Wahlrecht, ob es bei der bisherigen Organstruktur bleiben soll oder nicht. Dieses verfassungsrechtlich eingeräumte Recht kann ihr nicht durch eine wahlrechtliche Regelung des Landesgesetzgebers genommen werden.

(cc) Nicht gleich geeignet wäre auch die Schaffung eines einheitlichen Wahlbereichs für das Land Bremen. Zwar wäre hier der Erfolgswert aller Stimmen – abgesehen von § 7 Abs. 4 BremWG – gleich hoch, und es entfielen zugleich das verschärfend wirkende natürliche Quorum in Bremerhaven. Da aber die Besetzung der Bürgerschaft insgesamt von allen im Land Bremen abgegebenen Stimmen abhinge, hätten auch die in Bremerhaven abgegebenen Stimmen Einfluß auf die Zusammensetzung jenes Teils der Bürgerschaft, der als Stadtbürgerschaft fungiert. Der Bestimmung des Art. 148 Abs. 1 Satz 3 BremLV, wonach die Stadtbürgerschaft aus den von den stadtbremischen Wählern mit der Wahl zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen gewählten Vertretern besteht, könnte so nicht genügt werden. Zugleich widerspräche eine Mitwirkung von Personen, die nicht in der Stadtgemeinde Bremen ansässig sind, dem Demokratieprinzip der Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 66 BremLV, wonach die demokratische Legitimation in der kommunalen Selbstverwaltung an die Gesamtheit derjenigen anknüpft, die durch Wohnsitznahme ihre Zugehörigkeit zu der Gebietskörperschaft begründet haben.

(dd) Schließlich wäre es nicht gleich geeignet, die Bürgerschaft (Landtag) um einige Sitze zu vergrößern, so daß zur Erringung eines Sitzes in beiden Wahlbereichen etwa gleich viele Stimmen nötig sind. Dadurch würde eine Verkleinerung der Bürgerschaft nur in geringerem Ausmaß erreicht werden.

f) Die Differenzierungsziele haben ein Gewicht, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann.

(aa) Dabei hat die Berücksichtigung der Gliederung des Landes Bremen in zwei kommunale Gebietskörperschaften einen hohen Rang. Sie ist in Art. 143 BremLV vorgesehen. Die Einteilung des Landes Bremen in die beiden Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven geht auf eine seit 1849 bestehende Tradition zurück (vgl. BremStGHE 4, 111 [131]; 6, 253). Das aus den Wahlen in zwei Wahlbereichen mit festen Mandatskontingenten hervorgegangene gemeinsame Parlament bietet am ehesten die Gewähr dafür, daß die historischen, geographischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Besonderheiten der beiden Städte ebenso gewahrt werden wie ihre Gemeinsamkeiten. Das Ziel, den Charakter der Bürgerschaft (Landtag) als eines in den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven gewählten Parlaments zu erhalten, ist für die rechtlich-politische Eigenart des Landes Bremen als Zwei-Städte-Staat so wesentlich, daß es der Wahlrechtsgleichheit in seiner Bedeutung entspricht. Daher braucht sich der Gesetzgeber nicht auf Lösungen verweisen zu lassen, in denen dieses Ziel nur unvollkommen berücksichtigt werden kann.

(bb) Gleiches gilt für das Ziel, eine zu große Abweichung des natürlichen Quorums von der in beiden Wahlbereichen geltenden Sperrklausel des § 7 Abs. 4 BremWG zu verhindern. Dieses Ziel dient ebenfalls der Verwirklichung der Wahlrechtsgleichheit. Auch wenn das gegenwärtige Stimmverteilungssystem die Möglichkeit eher entfernt erscheinen läßt, daß tatsächlich Listen aus Bremerhaven mit mehr als 5 % der Stimmen ausgeschlossen werden, so ist es gerechtfertigt, das natürliche Quorum möglichst nahe an der 5 %-Grenze zu halten, um diese Gefahr zu minimieren. Dies gilt um so mehr, als die vom Beschwerdeführer aufgezeigten Konstellationen den Erfolgswert der Stimmen zu Lasten der großen Parteien erheblich verzerren und ihrerseits verfassungsrechtliche Bedenken begründen. Aus diesem Grund durfte sich die

Bürgerschaft (Landtag) gegen eine weitere Verringerung der Anzahl der in Bremerhaven zu wählenden Mitglieder der Bürgerschaft entscheiden.

(cc) Demgegenüber hat das Ziel, Pattsituationen zu vermeiden, kein besonders großes Gewicht. Ob sich in der Bürgerschaft eine Mehrheit herausbildet, hängt nicht nur vom Wahlergebnis, sondern vielen anderen Faktoren, zum Beispiel einer Koalitionsbildung, ab. Daher muß der Wunsch, eine ungerade Anzahl von Mitgliedern in Bürgerschaft (Landtag) und Stadtbürgerschaft zu haben, zurücktreten, falls die Wahlrechtsgleichheit eine Änderung der Abgeordnetenzahl erfordert.

(dd) Schließlich ist das Ziel, die Bürgerschaft zu verkleinern, von hohem Gewicht. Da die Anzahl der Bremerhavener Mitglieder der Bürgerschaft nicht weiter zu verringern ist, läßt sich eine größere Erfolgswertgleichheit in beiden Wahlbereichen nur dadurch herstellen, daß die Anzahl der stadtbremischen Abgeordneten erhöht wird. Das widerspricht aber dem Willen des Parlaments. Die Verkleinerung der Bürgerschaft (Landtag) wurde beschlossen, nachdem die Verfassungsnovelle 1994 die Zahl von 100 Mitgliedern gestrichen hatte. Sie sollte betonen, daß die Größe des Parlaments noch einmal zu prüfen sei (Neumann, Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1996, Art. 75 Rn. 4). Dem ist der Gesetzgeber nachgekommen. Er konnte sich dabei auf die Bestimmung des Art. 75 Abs. 2 BremLV stützen, wonach die Zahl der Mitglieder der Bürgerschaft durch Gesetz festgelegt wird. Die Verfassung beruft damit den Gesetzgeber zur Entscheidung über die Größe des Parlaments. Es liegt daher in seiner Kompetenz, den Charakter dieser Körperschaft vorzuprägen. Dazu ist der Gesetzgeber besonders befähigt, denn die Beschlußfassung über die Zahl der Mitglieder der Bürgerschaft findet gerade in der Bürgerschaft selbst statt, die die Auswirkungen der Mitgliederzahl auf ihre Arbeitsfähigkeit und Arbeitsweise am besten beurteilen kann. Ihrer Gestaltungsfreiheit kommt daher erhebliches Gewicht zu.

Daraus folgt für die gerichtliche Kontrolle, daß die Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit durch die Verkleinerung der Bürgerschaft erst zu beanstanden ist, wenn der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum so weitgehend überschreitet, daß die Schwere der Ungleichbehandlung unangemessen ist. Eine solche unangemessene schwere Ungleichbehandlung lag nach den tatsächlichen Umständen zum Zeitpunkt der Entscheidung des Gesetzgebers nicht vor.

(ee) Unter den gegebenen bremischen Verhältnissen und unter Berücksichtigung der oben darlegten weiteren Voraussetzungen ist eine Abweichung von der Erfolgswertgleichheit der Stimmen von bis zu 5 % verfassungsrechtlich zulässig.

In seiner Entscheidung vom 29. August 2000 hat der Staatsgerichtshof hervorgehoben, daß der Landesgesetzgeber im Bereich der Staatsorganisation weiten Raum für die Selbstständigkeit landesrechtlicher Strukturbildung beanspruchen könne. Er hat unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugleich betont, daß Differenzierungen bei der Wahlrechtsgleichheit sich nicht als zwangsläufig oder notwendig darstellen müßten, „zureichende“, „aus der Natur eines Sachbereichs der Wahl der Volksvertretung sich ergebende Gründe“ ließen Differenzierungen zu (BremStGHE 6, S, 253 [263 f., 265]). Diese müßten für die Verfolgung der Ziele geeignet und erforderlich sein. Schließlich sei wesentlich, mit welcher Intensität in das – gleiche – Wahlrecht eingegriffen werde. Unter Berücksichtigung der stadtstaatlichen Besonderheit, der besonderen Bedeutung des Gewichts der Mandatsverteilung zwischen den beiden Städten des Stadtstaats, ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, daß der Landesgesetzgeber bei der Anpassung der Mandatszahlen Abweichungen des Erfolgswerts der Stimmen in den beiden Wahlbereichen bis zu einem Wert von 5 % in Kauf genommen hat. Dies gilt jedenfalls für die erste Mandatsverteilung nach einer merklichen Reduzierung der Gesamtzahl der Mandate.

Für die Annahme eines Toleranzwerts von 5 % bei Erfolgswertunterschieden spricht, daß das bremische Recht die 5 %-Klausel mit der Bestimmung des Art. 75 Abs. 3 BremLV auf Verfassungsebene für das bremische Wahlrecht verbindlich erklärt (vgl. § 7 Abs. 4 BremWG). Auch das Bundesverfassungsgericht hat das 5 %-Quorum allgemein als „Orientierungspunkt“ angesehen, „den der Gesetzgeber bestimmt hat, um das Prinzip der Verhältniswahl mit verfassungslegitimen Gegenprinzipien auszugleichen und insoweit den Erfolgswert der Stimmen unterschiedlich zu gewichten“; es biete einen rechtlichen Rahmen für einen schonenden Ausgleich zwischen parteibezogener Wahlgleichheit und Funktionsfähigkeit des Parlaments“ (BVerfGE 95, 355, 366).

Wegen der Besonderheiten des bremischen Wahlsystems kann für die Bestimmung der Grenze zur schweren und unangemessenen Ungleichbehandlung an die Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWahlIG nicht angeknüpft werden. Nach dieser Vorschrift soll die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nicht um mehr als 15 % nach oben oder unten abweichen; beträgt die Abweichung mehr als 25 %, ist eine Neuabgrenzung vorzunehmen (Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, § 3 Rn. 18, 20). Die Angemessenheitsprüfung kann wegen der unterschiedlichen Wahlsysteme im Bund und im Land Bremen an diesen Werten nicht orientiert werden. Im personalisierten Verhältniswahlrecht des Bundes sind gleich große Wahlkreise vor allem nötig, um bei der Bestimmung der Wahlkreiskandidaten durch die Erststimmen einen gleichen Erfolgswert zu verwirklichen und um dem bei der Entstehung von Überhangmandaten auftretenden Element von Mehrheitswahl Rechnung zu tragen (BVerfGE 95, 335 [363 ff.]); Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, § 3 Rn. 18). Die Schwankungen in der Bevölkerungszahl der Wahlkreise ergeben sich daraus, daß die Wahlkreise räumlich zusammengehörige Gebiete mit einer gewissen Homogenität sein sollen. Die Wahlkreisgrenzen können nicht beliebig geschnitten werden, sie müssen den vorhandenen Städten und Gemeinden im Raum Rechnung tragen. Im Land Bremen geht es demgegenüber darum, bei vorgegebenen, unveränderlichen Wahlbereichsgrenzen die Anzahl der Bürgerschaftsmitglieder zu bestimmen, die in dem jeweiligen Wahlbereich zu wählen sind. Bei der Zuordnung einer Zahl von Abgeordnetenmandaten auf feststehende Wahlbereiche ist es für den Gesetzgeber wesentlich leichter möglich, eine Regelung zu treffen, die sich dem gleichen Erfolgswert annähert als bei der räumlichen Abgrenzung von Wahlkreisen. Deshalb ist es angemessen, sich nicht an einem Toleranzwert von 15 % oder gar 25 % zu orientieren, sondern auf die im Wahlrecht eingeführte 5 %-Schwelle abzustellen. An die Gleichheit des Erfolgswerts der Stimmen sind bei der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft daher höhere Anforderungen zu stellen als bei der Wahlkreiseinteilung nach Bundeswahlrecht, da nach der durch das Bremische Wahlgesetz bestimmten Zahl der Mandate für die beiden Wahlbereiche im Lande Bremen kein Verhältnisausgleich zwischen diesen Wahlbereichen mehr stattfindet.

Nach den Erhebungen des Jahres 2000, auf die – wie dargelegt – die Entscheidung des Gesetzgebers im Mai 2001 abstellen durfte, betrug die Zahl der deutschen Bevölkerung im Land Bremen 7003,57, in der Stadtgemeinde Bremen 7065,61 und in

Bremerhaven 6743,75. Die Abweichung von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl pro Mandat betrug also in Bremen 0,89 % und in Bremerhaven 3,71 % und lag damit noch deutlich unter der 5 % Grenze. Diese Grenze wird auch nicht überschritten, wenn man auf die letzten Wahlen und die Zahl der Wahlberechtigten vor der gesetzgeberischen Entscheidung abstellt: Bei den Bürgerschaftswahlen 1999 betrug die Abweichung 4,7 %, bei den Europawahlen 1999 4,8 %. Damit liegt die Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit in einem Bereich, der verfassungsrechtlich noch zulässig ist.

Bei der Bewertung der in § 5 Abs. 1 Satz 2 BremWG festgelegten Mandatsverteilung fällt auch ins Gewicht, daß im Jahre 2000 für den Gesetzgeber eine verfestigte und verlässliche Tendenz der Bevölkerungsentwicklung (deutsche Wohnbevölkerung) zwischen den beiden Wahlbereichen (langsame und stetige Abnahme in Bremerhaven, Stop des Einwohnerschwundes und sogar leichte Zunahme in Bremen) noch nicht so deutlich absehbar war.

g) Das bedeutet nicht, daß der Gesetzgeber in jedem Fall untätig bleiben darf, bis die Bevölkerungszahl je Bürgerschaftsmitglied in einem Wahlbereich noch weiter als bisher vom Durchschnitt abweicht. Der Gesetzgeber hat fortlaufend zu prüfen, ob die von ihm verfolgten Zwecke und die Wahlrechtsgleichheit noch in einem angemessenen Verhältnis stehen (vgl. BremStGHE 6, 253 [267]). Dabei hat er den Gewinn an Funktionsfähigkeit zu bewerten, den eine kleinere Bürgerschaft mit sich bringt und ihn zu der Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit ins Verhältnis zu setzen. Der weitere Verlauf der Entwicklung der deutschen Wohnbevölkerung in den Wahlbereichen zeigt, daß sich der Anteil Bremerhavens im Jahr 2001 weiter reduziert hat. Die Tendenz spricht eher dafür, daß sich die Abweichung vom Landesdurchschnitt zu Gunsten des Erfolgswerts Bremerhavener Stimmen weiter erhöht. Sie liegt inzwischen bei etwa 5,3 %. Dies spricht dafür, für die kommenden Jahre eine Handlungspflicht des Gesetzgebers anzunehmen.

3. Auch die Einwände des Beschwerdeführers gegen das Verfahren vor dem Wahlbereichsausschuß sind unbegründet.

a) Die Behauptung des Beschwerdeführers, der Wahlbereichsleiter habe die Beschlüsse der Wahlvorstände über die gemäß §§ 53 Abs. 1 Satz 2, 53 Abs. 5 und 56 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1 BremWO ausgesonderten Stimmzettel auf Ordnungsmäßigkeit zu überprüfen, geht fehl.

Nach § 30 stellt der Wahlvorstand fest, wieviele Stimmen im Bezirk auf die einzelnen Wahlvorschläge abgegeben worden sind (§ 30 Abs. 1 BremWG). § 31 BremWG legt im einzelnen fest, unter welchen Voraussetzungen abgegebene Stimmen als ungültig zu werten sind. Schließlich bestimmt § 32 BremWG, daß der Wahlvorstand über die Gültigkeit der abgegebenen Stimmen und über alle bei der Wahlhandlung und bei der Ermittlung des Wahlergebnisses sich ergebenden Anstände entscheidet und der Wahlbereichsausschuß das Recht der Nachprüfung der Entscheidung des Wahlvorstandes hat. Nach § 56 BremWO ist über die Wahlhandlung sodann eine Niederschrift anzufertigen, die von den Mitgliedern des Wahlvorstandes zu genehmigen und zu unterzeichnen ist. Damit ist eindeutig festgelegt, daß zunächst der Wahlvorstand darüber zu entscheiden und zu beschließen hat, ob die abgegebenen Stimmen gültig oder ungültig sind oder andere Aussonderungsgründe für die Stimmzettel sich ergeben.

Nach §§ 60 Abs. 1 Satz 1, 61a Abs. 1 Satz 1 BremWO prüft dann der Wahlbereichsleiter die Wahlniederschriften auf Vollständigkeit und Ordnungsmäßigkeit. Diese Vorarbeit des Wahlbereichsleiters soll die Wahlergebnisfeststellung soweit vorklären, daß der Wahlbereichsausschuß möglichst schnell zur formellen Feststellungsentscheidung kommen kann. Die Tätigkeit des Wahlbereichsleiters ist damit eine unentbehrliche Voraussetzung für die Wahlergebnisfeststellung des Wahlbereichsausschusses (§§ 60 Abs. 2, 60a Abs. 2 BremWO).

Die Obliegenheit des Wahlbereichsleiters, die Wahlniederschriften zu prüfen, umfaßt ggf. auch die Überprüfung der Anlagen dieser Wahlniederschriften. Eine generelle Verpflichtung hierzu ergibt sich aus §§ 60 Abs. 1, 60a Abs. 1 BremWO jedoch nicht, vielmehr bestimmt § 60 Abs. 1 Satz 4, § 61 Abs. 1 Satz 4 BremWO eine Aufklärungspflicht des Wahlbereichsleiters nur dann, wenn sich aus der Wahlniederschrift oder aus sonstigen Gründen Bedenken gegen die Ordnungsmäßigkeit des Wahlgeschäftes ergeben. Die vom Wahlbereichsleiter geübte Praxis, eine vollständig und

ordnungsgemäß erstellte Wahl Niederschrift keiner weiteren Überprüfung zu unterziehen, ist deshalb nicht zu beanstanden. Ein Wahlfehler liegt insofern nicht vor.

b) Auch die Rüge des Beschwerdeführers, daß der Wahlbereichsleiter zur Vorbereitung der Sitzung des Wahlbereichsausschusses acht Wahlbezirke neu ausgezählt und sich hierzu der Mithilfe von Bediensteten der staatlichen Verwaltung bedient hat, ohne dabei Öffentlichkeit herzustellen, ist unbegründet.

Wie bereits ausgeführt, ist der Wahlbereichsleiter nach §§ 60 Abs. 1 Satz 4 und 60a Abs. 1 Satz 4 BremWO verpflichtet, bei sich ergebenden Bedenken aus der Wahl Niederschrift diese soweit wie möglich aufzuklären. Diese Aufklärungspflicht schließt gegebenenfalls eine komplette Neuauszählung der Stimmzettel ein. Hierfür durfte der Wahlbereichsleiter Bedienstete der staatlichen Verwaltung hinzuziehen (Schreiber, a.a.O., § 40 Rn. 4). Da der Wahlbereichsleiter weder die Entscheidung der Wahlvorstände berichtigen noch die Entscheidungsbefugnis des Wahlprüfungsausschusses vorwegnehmen kann, er also bei der Überprüfung der Wahl Niederschriften auf Ordnungsmäßigkeit und Vollständigkeit und der Zusammenstellung des Wahlergebnisses nur Vorarbeit für den Wahlbereichsausschuß leistet, bedarf es bei dieser Tätigkeit keiner Öffentlichkeit. Es handelt sich insoweit weder um eine Wahlhandlung, unter der man das gesamte unter Leitung und Aufsicht der Wahlorgane stehende Stimmabgabeverfahren versteht und für die §§ 26 Abs. 1 BremWG, 42 BremWO Öffentlichkeit vorschreiben, noch um eine Tätigkeit der Wahlausschüsse, für die § 12 Abs. 1 BremWG ebenfalls Öffentlichkeit verlangt. Die komplette Neuauszählung von acht Wahlbezirken durch den Wahlbereichsleiter unter Zuhilfenahme von Mitarbeitern des Wahlamtes, ohne daß hierbei Öffentlichkeit hergestellt wurde, ist deshalb nicht zu beanstanden.

c) Unbegründet sind auch die Rügen des Beschwerdeführers, die Bürgerschaftswahl vom 25. Mai 2003 leide unter einem Wahlfehler, weil der Wahlbereichsausschuß seiner ihm obliegenden Kontrollpflicht gegenüber den Änderungsvorschlägen des Wahlbereichsleiters nur unvollständig nachgekommen sei und für die anwesenden Beobachter der Sitzung des Wahlbereichsausschusses die vorgenommenen Korrekturen nicht nachvollziehbar gewesen seien.

Nach § 11 Abs. 2 BremWG besteht der Wahlbereichsausschuß aus dem Wahlleiter als Vorsitzendem und sechs von ihm berufenen Wahlberechtigten als Beisitzern. § 11 Abs. 3 BremWG bestimmt, daß bei der Berufung der Beisitzer die im jeweiligen Gebiet vertretenen Parteien und Wählervereinigungen nach Möglichkeit zu berücksichtigen sind. Durch diese unterschiedliche Parteizugehörigkeit der Beisitzer des Wahlbereichsausschusses erfährt die der Öffentlichkeit obliegende Kontrolle der Vorgänge bei der Wahlbereichsausschußsitzung eine nachhaltige Unterstützung. Bei jeder Berichtigung der Wahlniederschriften der Wahlvorstände zum Vorteil oder zum Nachteil einer der Parteien werden die Beisitzer einer betroffenen Partei ein besonderes Augenmerk auf die Richtigkeit der Änderung der Wahlniederschrift haben.

d) Eine Verletzung des Öffentlichkeitsprinzips könnte allenfalls darin liegen, daß die Beisitzer des Wahlbereichsausschusses bei der Beschlußfassung auf schriftliche Unterlagen zurückgreifen konnten und deshalb ein mündlicher Vortrag der einzelnen vorgeschlagenen Berichtigungsgründe unterblieben ist, so daß für die Beobachter der Sitzung die Beschlüsse des Wahlbereichsausschusses nicht nachvollziehbar gewesen sind. Der Staatsgerichtshof muß hierzu keine abschließende Entscheidung treffen. Selbst wenn nämlich insoweit eine Verletzung des Öffentlichkeitsprinzips anzunehmen wäre, würde dies nicht dazu führen, daß der Beschwerdeführer mit seinem Antrag auf Wiederholung der Sitzung des Wahlbereichsausschusses Erfolg hat.

Dem Beschwerdeführer liegt seit der mündlichen Verhandlung am 12. August 2003 vor dem Wahlprüfungsgericht eine eingehende Stellungnahme des Wahlbereichsleiters vor, aus der sich Grund und Art der Korrekturen der vorläufigen Wahlergebnisse und die vorläufigen Ergebnisse nach Wahlbezirken, die Ergebnisse der Kontrollniederschrift, die durchgeführte Korrektur und das sich daraus ergebende endgültige Ergebnis ablesen lassen. Der Beschwerdeführer hat hierzu keine Stellungnahme abgegeben, so daß unterstellt werden kann, daß er trotz dieser vollständigen und umfangreichen Information über Art und Grund der vorgenommenen Berichtigungen keine fehlerhaften Korrekturen der einzelnen Wahlniederschriften hat feststellen können. Sind jedoch in der Sitzung des Wahlbereichsausschusses die vom Wahlbereichsleiter festgestellten fehlerhaften Wahlniederschriften durch Beschluß des Wahlbereichsausschusses richtig korrigiert worden, so liegt kein das Wahlergebnis

verändernder Wahlfehler vor, der allein zur Wiederholung der Sitzung des Wahlbereichsausschusses zwingen würde.

e) Das in §§ 60 Abs. 2, 60a Abs. 2 BremWO dem Wahlbereichsausschuß eingeräumte Recht, rechnerische Feststellungen des Wahlvorstandes und fehlerhafte Zuordnung gültig abgegebener Stimmen zu berichtigen sowie über die Gültigkeit der abgegebenen Stimmen abweichend vom Wahlvorstand zu beschließen, enthält keine Verpflichtung des Wahlbereichsausschusses, sämtliche vom Wahlbereichsleiter vorgeschlagenen Änderungen der Wahlniederschriften der Wahlvorstände zu überprüfen. Welche Überprüfung der Wahlbereichsausschuß vornimmt, bevor er einen Beschluß faßt, steht mangels näherer gesetzlicher Festlegung im pflichtgemäßen Ermessen des Wahlbereichsausschusses.

Für die Bestimmung der Grenzen dieses Ermessens bedarf es einer Analyse und Abwägung der Interessen aller Beteiligten unter Berücksichtigung der tatsächlichen Umstände. Die Prüfungskompetenz des Wahlbereichsausschusses soll im wesentlichen die Richtigkeit des festgestellten Wahlergebnisses in den Wahlbezirken gewährleisten. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß der Wahlbereichsausschuß unter einem gewissen Zeitdruck steht, da der Landeswahlausschuß möglichst bis zum 10. Tag nach der Wahl das endgültige Wahlergebnis im Lande feststellen soll (§ 30 Abs. 4 BremWG). Angesichts der Größe des Wahlbereichs (414 Wahlbezirke mit insgesamt 250.445 Wählern) ist zu vermuten, daß der Wahlbereichsleiter in einer Vielzahl von Wahlniederschriften Fehler vorfindet, die einer Berichtigung bedürfen. Unter Berücksichtigung dieser Gesamtumstände muß dem Wahlbereichsausschuß zugebilligt werden, eine eigene Prüfung der Wahlniederschriften und deren Anlagen nur vorzunehmen, sofern aufgrund oder trotz des Vortrages des Wahlbereichsleiters oder seiner schriftlich vorgelegten Aufstellung über die vorgefundenen Fehler in den Wahlniederschriften und die vorgeschlagenen Berichtigungen bei Mitgliedern des Wahlbereichsausschusses Bedenken bestehen bleiben. Bestehen solche Bedenken nicht, handelt der Wahlbereichsausschuß nicht ermessensfehlerhaft, dem Vorschlag des Wahlbereichsleiters ohne nähere Prüfung zu folgen. Daß solche Bedenken bei einzelnen Mitgliedern des Wahlprüfungsausschusses bestanden, ist weder vom Beschwerdeführer vorgetragen noch aus der Akte ersichtlich. Ein Wahlfehler kann des-

halb in dem beanstandeten Verhalten des Wahlprüfungsausschusses nicht festgestellt werden.

**D.**

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

gez. Rinken

gez. Bewersdorf

gez. Ernst

gez. Klein

gez. Preuß

gez. Stauch

gez. Wesser