

# WAHLPRÜFUNGSGERICHT II. INSTANZ DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

**Beschluß vom 23. Juli 1964**

**- St 1/1964 -**

betreffend die Beschwerde der Deutschen Partei des Landes Bremen e. V. gegen den Beschluß des Wahlprüfungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 20. Januar 1964 – WP 1/63.

## **Entscheidungsformel:**

Die Beschwerde gegen den Beschluß des Wahlprüfungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 20. Januar 1964 wird hinsichtlich des Hauptantrags als unbegründet zurückgewiesen, hinsichtlich des Hilfsantrags als unzulässig verworfen.

## **Gründe:**

I.

Bei der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft am 29. September 1963 erhielt die Beschwerdeführerin im Wahlbereich Bremen 17 372 (= 5,34 %) und im Wahlbereich Bremerhaven 3 076 (= 4,41 %) Stimmen. Im Land Bremen erreichte sie mit 20 448 Stimmen einen Stimmenanteil von 5,17 %. Nach Artikel 75 Abs. 3 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen entfallen auf Wahlvorschläge, für die im Wahlbereich Bremen bzw. im Wahlbereich Bremerhaven weniger als fünf vom Hundert der Stimmen abgegeben werden, keine Sitze. Bei Verteilung der Sitze werden nach § 8 Abs. 4 des Wahlgesetzes für die Bürgerschaft (Landtag) vom 22. April 1955 (Brem.GBl. S. 63) in der Fassung vom 8. Januar 1963 (Brem.GBl. S. 1) nur Wahlvorschläge von solchen Parteien oder Wählervereinigungen berücksichtigt, die mindestens fünf vom Hundert der in dem Wahlbereich, für den der Wahlvorschlag eingereicht ist, abgegebenen gültigen Stimmen errungen haben. Aufgrund des erzielten Wahlergebnisses sprachen der Landeswahlleiter und der Landeswahlausschuß der Beschwerdeführerin daher für den Wahlbereich Bremen vier Sitze, für den Wahlbereich Bremerhaven jedoch keinen Sitz zu.

Gegen die Feststellung des Wahlergebnisses hat die Beschwerdeführerin am 8. Oktober 1963 beim Landeswahlleiter Einspruch eingelegt. Zur Begründung ihres Einspruchs hat sie ausgeführt: Sowohl Artikel 75 Brem.Verf. als auch § 8 des genannten Wahlgesetzes (WG) verstoße gegen Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Dieser schreibe vor, daß das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben müsse, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen

Wahlen hervorgegangen sei. Danach habe, wie der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen in seinem Vorlagebeschuß an das Bundesverfassungsgericht vom 29. Oktober 1952 – St 2/1951 – dargelegt habe, jede politische Partei ein Recht auf Gleichheit der Wettbewerbschancen bei den Wahlen. In besonderem Maße gelte das für Gebiete mit Verhältniswahl. Dort sei die Gleichheit der Wahl nur gegeben, wenn jede Stimme nicht nur den gleichen Zählwert, sondern auch den gleichen Erfolgswert habe. Daher seien nur solche Durchbrechungen dieses Gleichheitsgrundsatzes durch gegen Splitterparteien gerichtete Klauseln verfassungsgemäß, die für die betroffenen Parteien keine Ungleichheit der Wettbewerbschancen im ganzen Gebiet ergaben. Bremen wähle nach reinem Verhältniswahlrecht. Die getrennte Anwendung der Sperrklausel des § 8 Abs. 4 WG in den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven ohne Einschaltung einer Ausgleichsmöglichkeit für das ganze Land Bremen verstoße gegen das Grundgesetz. Sie begünstige zwar Parteien, die im ganzen Land keine 5 % der Stimmen erreichten. Sie könne aber eine Partei, die im ganzen Land über 5 % der Stimmen erhalte, in einem Wahlbereich, in dem sie keinen Stimmenanteil von mindestens 5 % erringe, hinsichtlich der Zahl ihrer Sitze gegenüber einer Partei mit geringerer Stimmzahl benachteiligen. Die Beschwerdeführerein hat beantragt, die Sitzverteilung für die Bürgerschaft unter Aufhebung der bisherigen Sitzverteilung so vorzunehmen, als ob sie im ganzen Land Bremen die 5 %-Klausel überschritten hätte, ihr also Sitze entsprechend dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren sowohl für den Wahlbereich Bremen als auch für den Wahlbereich Bremerhaven zuzuteilen.

Der Landeswahlleiter hat den Einspruch gemäß § 38 Abs. 3 WG an das Wahlprüfungsgericht weitergeleitet. Er hat sich am 30. Oktober 1963 dahin geäußert, daß sich die Verteilung der Sitze in der Bürgerschaft zwar verändern würde, wenn die 5 %-Klausel des § 8 Abs. 4 WG auf Landesebene anzuwenden sei, da die Beschwerdeführerin dann im Wahlbereich Bremerhaven mit der Stimmenanzahl 3 076 den 20. Sitz erhalten würde, der jetzt der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands (CDU) auf die Höchstzahl 2 970 zugefallen sei. In Anbetracht der Tatsache, daß Artikel 75 Abs.3 Brem.Verf. und § 8 Abs. 4 WG bislang nicht aufgehoben oder für nichtig erklärt worden seien, habe jedoch für die Wahlorgane keine Veranlassung bestanden, den Proporz abweichend festzustellen. Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen habe seinen Beschluß vom 29. Oktober 1952 am 29. September 1956 aufgehoben. Der in dem Beschluß vom 29. Oktober 1952 vertretene Auffassung könne nicht gefolgt werden. Sie sei auch durch die spätere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts überholt. Es werde verwiesen auf die Stellungnahme des Herrn Senators für Justiz und Verfassung vom 22. Januar 1953 (J.Nr. II/232/53). Das Bundesverfassungsgericht habe entschieden, daß die Länder im Rahmen des Artikels 28 Abs. 2 Satz 2 GG bei der Gestaltung des Landeswahlrechts grundsätzlich frei seien, daß sie dabei jedoch insoweit Bindungen unterlägen, als sie für alle Parteien gleiche Wettbewerbschancen schaffen müßten. Beim Verhältniswahlsystem seien Differenzierungen des im Grundgesetz zu fordernden

gleichen Erfolgswerts jeder Stimme nicht ausgeschlossen, wenn sie von einem besonders rechtfertigenden Grund getragen seien. Das Bundesverfassungsgericht stehe offensichtlich auf dem Standpunkt, daß eine Sperrklausel bei Verhältniswahlssystemen, denen wie in Bremen eine Einteilung des Wahlgebiets in Listenwahlkreise (Wahlbereiche) zugrunde liege, durchaus auf die einzelnen Listenwahlkreise bezogen werden dürfe. Es habe es in das freie Ermessen des Landesgesetzgebers gestellt, ob er eine Sperrklausel auf das gesamte Wahlgebiet oder auf den Listenwahlkreis beziehe. Die besondere Rechtfertigung der getrennten Anwendung der 5 %-Klausel des bremischen Wahlrechts ergebe sich aus der historisch begründeten Trennung der Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven und aus der Tatsache, daß nur Schwerpunktparteien die parlamentarische Vertretung ermöglicht werden solle. Danach könnten aus Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG keine Bedenken gegen die getrennte Anwendung der 5 %-Klausel hergeleitet werden.

Der Senator für Justiz und Verfassung hat in einer Eingabe an das Wahlprüfungsgericht vom 2. Dezember 1963 die Ansicht vertreten, daß das Ergebnis der Bürgerschaftswahl richtig festgestellt worden sei, da die bremischen Vorschriften über die getrennte Anwendung der 5 %-Klausel gültig seien. Er hat dabei auf die Stellungnahme des Senators Dr. Spitta vom 22. Januar 1953 zum Beschluß des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 29. Oktober 1952 und die Äußerung des Landeswahlleiters vom 30. Oktober 1963 Bezug genommen. In der mündlichen Verhandlung am 20. Januar 1964 hat er noch auf den Beschluß des Wahlprüfungsgerichts Bremen vom 10. Dezember 1947 betr. den Einspruch der Landesgruppe Bremen der Freien Demokratischen Partei gegen die Gültigkeit der Bürgerschaftswahl vom 9. September 1947 verwiesen.

Das Wahlprüfungsgericht der Freien Hansestadt Bremen hat durch Beschluß vom 20. Januar 1964 den Einspruch der Beschwerdeführerin gegen die Feststellung des Ergebnisses der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft vom 29. September 1963 zurückgewiesen. Es hat zur Begründung ausgeführt: Der Einspruch sei form- und fristgerecht eingelegt worden und zulässig. Er sei jedoch nicht begründet. § 8 Abs. 4 WG verstoße nicht gegen den in Artikel 75 Abs. 1 Brem.Verf. und Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG verankerten Grundsatz der gleichen Wahl. Dieser gebiete, daß die Stimmen der Wahlberechtigten beim Verhältniswahlrecht nicht nur den gleichen Zählwert, sondern grundsätzlich auch den gleichen Erfolgswert hätten. Dieses Gebot gelte aber nicht unbegrenzt. Eine Differenzierung des Erfolgswerts sei zulässig, wenn die Bildung arbeitsfähiger Parlamente und Regierungen durch Parteienzersplitterung erschwert werde. Der Gefahr einer solchen Erschwerung dürfe der Gesetzgeber durch Einführung einer Sperrklausel begegnen, die die Zuteilung von Mandaten von der Erzielung eines angemessenen Mindesthundertsatzes der Stimmen abhängig mache. Ein Mindesthundertsatz von 5 v. H. sei angemessen. Mit dem Grundsatz der gleichen Wahl sei somit vereinbar, daß § 8 Abs. 4 WG im Interesse der Bildung eines aktionsfähigen Parlaments

solche Parteien von der Zuteilung von Sitzen ausschlieÙe, die weniger als 5 v. H. der abgegebenen gültigen Stimmen errungen hätten.

Unter dem Gesichtspunkt der Wahlrechtsgleichheit könne auch nicht beanstandet werden, daß die Sperrklausel de § 8 Abs. 4 WG nicht auf das ganze Wahlgebiet, sondern nur auf die Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven bezogen sei. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der auch insoweit zu folgen sei, stehe dem Gesetzgeber für die Ausgestaltung der Sperrklausel ein Ermessenspielraum zu. Seinem Ermessen sei es insbesondere überlassen, zu bestimmen, ob die Sperrklausel auf das gesamte Wahlgebiet bezogen oder getrennt in den einzelnen Wahlbereichen angewendet werden solle. Jede dieser beiden Lösungen habe unter dem Gesichtspunkt der Wahlrechtsgleichheit Vor- und Nachteile. Es sei Aufgabe des Gesetzgebers, diese gegeneinander abzuwägen. Dabei sei er nicht genötigt, einen Ausgleich für das ganze Land etwa in der Weise zu schaffen, daß Parteien, die in einzelnen Wahlbereichen den Mindesthundertstanz erreicht hätten, in den übrigen Wahlbereichen von den Schranken der Sperrklausel befreit würden. Die Anwendung der Sperrklausel auf den einzelnen Wahlbereich fördere das Zusammengehen von Parteien und diene damit ebenfalls der Bekämpfung der Stimmenzersplitterung vor der Wahl.

§ 8 Abs. 4 WG sei selbst dann gültig, wenn die Anordnung der getrennten Anwendung der Sperrklausel in den einzelnen Wahlbereichen ohne Ausgleich für das Wahlgebiet eines besonderen rechtfertigenden Grundes bedürfe. Ihre besondere Rechtfertigung finde diese Anordnung in der überkommenen staatsrechtlichen Ordnung des Landes Bremen. Wie der Senator für Justiz und Verfassung in seinem Schreiben vom 22. Januar 1953 an das Bundesverfassungsgericht überzeugend dargelegt habe, beruhe die eigenständige Prägung der beiden Gebietsteile Bremen und Bremerhaven auf langer Tradition. Seit mehr als einem Jahrhundert bildeten die beiden Städte getrennte Wahlbereiche mit gesetzlich festgelegter Abgeordnetenzahl. In jedem dieser Wahlbereiche wählten die Bürger von jeher ihre aus dem eigenen Bereich stammenden Abgeordneten für das Landesparlament, ohne daß das Wahlergebnis von der Stimmenverteilung im anderen Wahlbereich beeinflußt werde. Dieser überkommenen Ordnung entspreche es, die Repräsentationswürdigkeit der Parteien und Wählergruppen bei der Anwendung der Sperrklausel allein nach dem Wahlergebnis im einzelnen Wahlbereich zu beurteilen. Das sei auch deswegen notwendig, weil die Kommunalvertretung der Stadtgemeinde Bremen (Stadtbürgerschaft) aus den von den stadtbremischen Wählern in die Bürgerschaft gewählten Abgeordneten bestehe.

Gegen diesen Beschluß, der den ProzeÙbevollmächtigten der Beschwerdeführerin am 22. Januar 1964 zugestellt worden ist, hat diese am 4. Februar 1964 Beschwerde eingelegt.

Zur Begründung ihrer Beschwerde trägt die Beschwerdeführerin vor: Der angefochtene Beschluß sei fehlerhaft. Sie beharre auf ihrem Standpunkt, daß § 8 Abs. 4 WG und Artikel 75 Abs. 3 Brem.Verf. nicht dem in Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG verankerten Grundsatz der gleichen Wahl entsprächen. Trotz des Beschlusses des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 29. Oktober 1952 und 21. November 1953 habe das Wahlprüfungsgericht erster Instanz nicht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts herbeigeführt, sondern sich darauf beschränkt, zu begründen, daß die beanstandeten Bestimmungen mit Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG in Einklang zu bringen seien. Diese Begründung überzeuge jedoch nicht.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11. August 1954 (BVerfGE 4, 31 ff.) sei es zulässig, die Zuteilung von Mandaten von der Erreichung eines bestimmten Hundertsatzes (Quorum) im ganzen Land abhängig zu machen. Der Gesetzgeber könne auch Parteien zur Sitzverteilung zulassen, wenn das Quorum in einem Wahlkreis erreicht sei. In der erwähnten Entscheidung werde aber keineswegs zum Ausdruck gebracht, daß der Gesetzgeber eine Partei in einem Wahlbereich von der Mandatzuteilung ausschließen könne, wenn sie im ganzen Land und in einem anderen Wahlbereich das Quorum überschritten habe. Es könne nicht festgestellt werden, daß das Bundesverfassungsgericht Einschränkungen in dieser Richtung zugelassen habe, insbesondere für den Fall, daß bei Überschreitung des Quorums für das ganze Land keine Ausgleichsmöglichkeit für die verbliebenen Reststimmen eingeschaltet werde. Solche Einschränkungen seien auch nicht verfassungsgerecht. Ein Grundsatz, daß die Sperrklausel getrennt ohne Verhältnisausgleich angewendet werden könne, sei weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur feststellbar. Die Sperrklausel müsse als Ausnahmebestimmung eng ausgelegt werden. Die Hinweise des Vorderrichters auf die Möglichkeit, entweder Parteien mit örtlichem Schwerpunkt für repräsentationswürdiger zu halten als solche, deren Anhängerschaft über das ganze Land verstreut sei, oder umgekehrt, seien nicht überzeugend. Sie, die Beschwerdeführerin, sei eine Partei mit örtlichem Schwerpunkt im Wahlbereich Bremen und bedeutender Anhängerschaft im ganzen Land. Der Wahlgesetzgeber sei nicht befugt, Parteien dazu anzuhalten, in Wahlbereichen mit weniger Anhängern auf die Aufstellung eigener Kandidaten zu verzichten. Auch der Hinweis des Vorderrichters auf die überkommene staatsrechtliche Ordnung des Landes Bremen überzeuge nicht. Die Freie Hansestadt Bremen sei staatsrechtlich ein einheitliches Land, bestehend aus den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Die Einheitlichkeit dieses Staatsgebildes beruhe auf den gleichgelagerten Interessen der beiden Hafentplätze und den damit verbundenen besonderen Aufgaben für die Bundesrepublik. Diese rechtfertigten keineswegs eine unterschiedliche Behandlung der Wähler in Bremen und Bremerhaven durch die getrennte Anwendung einer Sperrklausel ohne Ausgleich für das gesamte Land Bremen. Auch werde die Zusammensetzung der bremischen Stadtbürgerschaft nicht berührt, wenn ihr im Wahlbereich Bremerhaven ein Mandat zugeteilt werde.

Im übrigen ist sie der Auffassung, daß die Bürgerschaftswahl vom 29.9.1963 entsprechend ihrem Hilfsantrag für ungültig zu erklären sei, da die Wahl und Verteilung der Mandate aufgrund verfassungswidriger Bestimmungen zustande gekommen sei. Insbesondere müsse die Vorschrift des § 6 Abs. 1 Satz 2 WG beanstandet werden. Nach Artikel 75 Brem.Verf. bestehe die Bremische Bürgerschaft aus 100 Mitgliedern. Von diesen würden nach § 6 Abs. 1 Satz 2 WG 80 Mitglieder im Wahlbereich Bremen und 20 Mitglieder im Wahlbereich Bremerhaven gewählt. Wenn auch, wie die Beschwerdeführerin in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat, diese Verteilung der Mandate bei der Wahl vom 29. September 1963 dem Verhältnis der Bevölkerung und der Wahlberechtigten in den beiden Stadtgemeinden entsprochen habe, so könne diese Aufteilung der 100 Mandate möglicherweise in Zukunft nicht mehr der tatsächlichen Zahl der Wahlberechtigten in Bremen und Bremerhaven entsprechen. Weiter hat die Beschwerdeführerin in der mündlichen Verhandlung erklärt, daß die von ihr gestellten Anträge nicht ausschließlich bestimmend seien. Diese seien als Anregung für eine vom Gericht eventuell von Amts wegen vorzunehmende Prüfung anzusehen, ob eine andere Sitzverteilung durchzuführen oder nunmehr die gesamte Wahl für ungültig zu erklären sei.

Die Beschwerdeführerin beantragt,

unter Aufhebung des angefochtenen Beschlusses des Wahlprüfungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 20. Januar 1964, unter Aufhebung der bisher vorgenommenen Sitzverteilung die Sitzverteilung für die Bürgerschaft so vorzunehmen, als ob die Beschwerdeführerin im ganzen Lande Bremen die 5 %-Klausel überschritten hätte, also die Sitze entsprechend dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren sowohl für den Wahlbereich Bremen als auch für den Wahlbereich Bremerhaven zuzuteilen.

hilfsweise,

die Wahl für die Bremische Bürgerschaft vom 29. September 1963 für ungültig zu erklären.

Der Senator für Justiz und Verfassung hält im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 6, 95) und die Regelung des Artikels 148 Abs. 1 Satz 3 Brem.Verf. eine getrennte Anwendung der 5 %-Klausel in den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven für verfassungsmäßig.

Dem Gericht haben die Akten des Wahlprüfungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen WP 1/63 und betreffend den Einspruch des Blocks der Heimatvertriebenen und Entrechteten, Landesverband Bremen (BHE) – ohne Az.–, sowie die Akten des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen St 2/1951 und St 2/1953 und der Senatsregistratur Bremen B 1 Nr. 155 – 29 – vorgelegen. Auf den Inhalt dieser Akten wird im übrigen Bezug genommen.

Außer dem Senator für Justiz und Verfassung ist der Termin zur mündlichen Verhandlung dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft, dem Landeswahlleiter der Bürgerschaftsfraktion der CDU und dem CDU-Abgeordneten Kandolf, der im Falle des Erfolgs des Hauptantrags der Beschwerde sein Mandat verlieren würde, mitgeteilt und allen Beteiligten in der mündlichen Verhandlung Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden.

## II.

Die Beschwerde gegen den Beschluß des Wahlprüfungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 20. Januar 1964 ist nach § 39 Abs. 1 WG form- und fristgerecht bei dem gemäß § 39 Abs. 3 WG in Verbindung mit § 2 Abs. 4 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof in der Fassung vom 24. April 1956 zuständigen Hanseatischen Oberlandesgerichts in Bremen eingelegt worden.

Nach § 39 Abs. 2 WG kann die Beschwerde nur darauf gestützt werden, daß die Entscheidung das Grundgesetz, die Landesverfassung oder das Wahlgesetz verletzt habe.

Eine Verletzung des Wahlgesetzes scheidet schon deshalb aus, weil die Beschwerdeführerin die Verfassungswidrigkeit von Vorschriften des Wahlgesetzes rügt, die auch nach ihrem Vortrag richtig angewendet worden sind. Daß im Wahlprüfungsverfahren inzidenter die Verfassungsmäßigkeit des Wahlgesetzes geprüft werden kann und ggf. geprüft werden muß, hat das Wahlprüfungsgericht erster Instanz zutreffend angeführt (vgl. auch Lechner, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 13 Ziff. 3 Anm. 1).

Die Beschwerdeführerin rügt mit ihrer Beschwerde bezüglich des Hauptantrags, daß der Beschluß des Wahlprüfungsgerichts vom 20. Januar 1964 im Hinblick auf Artikel 75 Brem.Verf. und § 8 Abs. 4 WG Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt habe. Gegen die Zulässigkeit des Hauptantrags, der nach § 38 Abs. 1 Satz 2 WG aktiv legitimierten Beschwerdeführerin bestehen somit keine Bedenken.

Der Hauptantrag ist jedoch unbegründet.

Die Beschwerdeführerin begehrt mit diesem Antrag sachlich, ihr im Wahlbereich Bremerhaven den 20. Sitz in der Bremischen Bürgerschaft zuzuteilen, der auf den CDU-Abgeordneten Kandolf entfallen ist und ihr im Falle ihres Obsiegens die Bildung einer Fraktion ermöglichen würde.

Der im Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Grundsatz der gleichen Wahl gebietet, daß die Stimmen der Wahlberechtigten beim Verhältniswahlrecht nicht nur den gleichen Zählwert, sondern grundsätzlich auch den gleichen Erfolgswert haben.

Dieser Grundsatz schließt jedoch ausnahmsweise Differenzierungen des Erfolgswerts der Wählerstimmen nicht aus, wenn sie durch einen sachgerechten Grund gerechtfertigt werden. Bei der Verhältniswahl besteht die Gefahr, daß die gesetzgebenden Körperschaften keine großen Parteien mehr aufweisen, sondern in eine Unzahl kleinerer Gruppen zerfallen und damit funktionsunfähig werden. Diese staatspolitische Gefahr ist nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ein hinreichender Grund für eine differenzierende Behandlung der politischen Parteien bei der Zuteilung von Sitzen bei der Verhältniswahl (s. BVerfGE 1, 208 ff., 256; 6, 84 ff., 92; 14, 121 ff., 135; ferner Seifert, Bundeswahlgesetz, Ergänzungsheft S. 18 ff.).

Zu den zulässigen Sicherungen gehören u. a., wie die Beschwerdeführerin auch nicht bestreitet, die Sperrklauseln, die Parteien benachteiligen, die einen bestimmten Hundertsatz der Gesamtstimmenanzahl nicht erreicht haben. An diesem Grundsatz hat das Bundesverfassungsgericht in zahlreichen Entscheidungen festgehalten. Bei der Einführung solcher Sperrklauseln und der Bestimmung der Höhe des Quorums hat der Gesetzgeber Spielraum für freie Entscheidung (vgl. Seifert, Bundeswahlgesetz a.a.O. S. 20). Nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts können, wie die Beschwerdeführerin ebenfalls nicht bestreitet, Wahlgesetze in der Regel als verfassungswidrig nicht beanstandet werden, wenn sie das Quorum nicht über 5 % ansetzen (s. BVerfGE 1, 256; 4, 40 und 380; 5, 83).

Hiernach ist es mit Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar, daß § 8 Abs. 4 WG, der dem Artikel 75 Abs. 3 Brem.Verf. entspricht, Parteien, die weniger als 5 v. H. der abgegebenen gültigen Stimmen errungen haben, von der Zuteilung von Sitzen ausschließt. Die bisherigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ergeben keine Zweifel hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der genannten Vorschriften. Das Bundesverfassungsgericht würde auch Artikel 75 Abs. 3 Brem.Verf. nicht beispielhaft erwähnt haben (BVerfGE 1, 249), wenn es die angeführten Bestimmungen für verfassungswidrig erachtet hätte.

Ob der Gesetzgeber das Quorum auf das gesamte Wahlgebiet oder in der Erwägung, daß örtliche Stimmenkonzentrationen besonders repräsentationswürdig sind, nur auf den Listwahlkreis bezieht, bleibt, wie das Bundesverfassungsgericht überzeugend dargelegt hat, dem Ermessen des Gesetzgebers überlassen (BVerfGE 3, 394; 6, 95), obgleich jede dieser beiden Regelungen, worauf auch der Vertreter des Senators für Justiz und Verfassung hingewiesen hat, unter dem Gesichtspunkt der Wahlrechtsgleichheit Vor- und Nachteile hat. Dabei ist allerdings der politische Raum nicht außer acht zu lassen, in dem sich die Ent-

scheidung auswirkt. Auch sind die Verhältnisse des Landes zu berücksichtigen, für das das Wahlgesetz erlassen ist (BayVerfGHE 2 Teil II, S. 211 zitiert in BVerfGE 1, 259). Dem Wahlprüfungsgericht erster Instanz ist darin zuzustimmen, daß der dem Gesetzgeber bei der Gestaltung des Verhältniswahlrechts durch Sperrklauseln belassene Ermessensspielraum zwar eng bemessen ist, da es sich bei den Sperrklauseln um Ausnahmen von der Regel der Wahlrechtsgleichheit handelt (vgl. BVerfGE 1, 52 f. und 247; 4, 382 f.; 6, 94; 11, 360 f. und 12, 25). Innerhalb dieser engen Grenzen muß aber die Ausübung des gesetzgeberischen Ermessens zugelassen werden. Die Bestimmung eines Wahlgesetzes über die Anwendung einer Sperrklausel kann wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit nur dann für nichtig erklärt werden, wenn die Regelung nicht an dem Ziel orientiert ist, Störungen des Staatslebens zu verhindern, d. h. wenn sie das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreitet (s. Seifert a.a.O. S. 20, ferner Fuss, Normenkontrolle und Gleichheitssatz in JZ 1962, 565, 595, 737 inbes. 601) oder wenn sich kein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender Grund für die gesetzliche Differenzierung finden läßt.

Was die Frage betrifft, ob das Unterbleiben einer überregionalen Reststimmenauswertung bei einer Verhältniswahl in Großwahlkreisen (vgl. Seifert, Bundeswahlgesetz, S. 8) mit dem Grundsatz der Erfolgsgleichheit der Wählerstimmen vereinbar ist und im vorliegenden Fall die getrennte Anwendung der Sperrklausel in den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven zulässig ist, so trifft es zwar zu, daß durch die Anordnung der getrennten Anwendung der Sperrklausel in den einzelnen Wahlbereichen ohne Ausgleichsmöglichkeit für das Land eine Partei, die über 5 % Stimmen im ganzen Land und in einem Wahlbereich, nicht aber in einem anderen Wahlbereich erlangt, in diesem Wahlbereich bei der Sitzzuteilung nicht entsprechend ihrer Stärke im Land zum Zuge kommt. Auch in diesem Fall verhindert aber die getrennte Anwendung der Sperrklausel in den einzelnen Wahlbereichen Störungen des Staatslebens, denn sie dient ebenfalls der Vermeidung der Stimmenzersplitterung vor der Wahl (vgl. BVerfGE 12, 133). Wie das Wahlprüfungsgericht der Freien Hansestadt Bremen in seiner Entscheidung vom 29. November 1951 in Sachen betreffend den Einspruch des Blocks der Heimatvertriebenen und Entrechteten, Landesverband Bremen (BHE), gegen die Gültigkeit der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft vom 7. Oktober 1951 überzeugend ausgeführt hat, wird mit der getrennten Anwendung der Sperrklausel verhindert, daß eine Partei, die in einem Wahlbereich die Mindeststimmenanzahl überschreitet, in einem anderen Wahlbereich zum Zuge kommt, in dem sie den vorgeschriebenen Mindeststimmenanteil nicht erreicht. Wenn in diesem Fall die getrennte Anwendung der Sperrklausel auch nur vermeidet, daß eine Gruppe, die ohnehin durch den Erfolg in einem Wahlbereich in der Bürgerschaft vertreten ist, verstärkt wird, so wird sie doch Parteien veranlassen, zugunsten nahestehender Parteien auf die Aufstellung eigener Kandidaten zu verzichten. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß der Wahlgesetzgeber auch durch Förderung des Zusammenschlusses von Parteien der Parteienzersplitterung entgegentreten kann. Aus den angeführten Gründen

kann die Beschwerdeführerin nicht mit ihrer Behauptung durchdringen, die Anwendung der Sperrklausel auf eine Partei, die wegen des Erfolgs in einem Wahlbereich ohnehin im Parlament vertreten sei, sei sinnlos.

Die getrennte Anwendung der Sperrklausel in den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven ohne Ausgleichsmöglichkeit für das Land Bremen rechtfertigt sich aus folgendem Grund, auf den bereits das Wahlprüfungsgericht erster Instanz am Schluß seines Beschlusses vom 20. Januar 1964 hingewiesen hat:

Nach Artikel 148 Abs. 1 Satz 3 Brem.Verf. besteht die Stadtbürgerschaft in Bremen – die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen unterscheidet ausdrücklich zwischen der Bürgerschaft als Landtag und der Stadtbürgerschaft als gesetzlichem Organ der Stadtgemeinde Bremen – aus den von den stadtbremischen Wählern in die Bürgerschaft gewählten Vertretern. Eine Regelung dahin, daß – wie die Beschwerdeführerin begehrt – die Sperrklausel entfällt, wenn eine Partei in einem Wahlbereich und im gesamten Wahlgebiet die 5 %-Grenze überschritten, diese aber im anderen Wahlbereich nicht erreicht hat, würde dazu führen, daß in Bremen eine Partei in der Stadtbürgerschaft vertreten sein könnte, die nicht 5 % der Wählerstimmen auf sich vereinigt hätte, und auf diese Weise für die Stadtbürgerschaft die Sperrklausel illusorisch würde, außerdem die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft nicht den politischen Willen der Stadtbevölkerung widerspiegeln würde. Gerade in Anbetracht der die konkrete Situation berücksichtigenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts rechtfertigen diese besonderen bremischen Gegebenheiten die im § 8 Abs. 4 WG und Artikel 75 Abs. 3 Brem.Verf. enthaltenen Bestimmungen. Dabei ist es unerheblich, daß in diesem Fall die von der Beschwerdeführerin für richtig gehaltene Anwendung der Sperrklausel die Zusammensetzung der bremischen Stadtbürgerschaft nicht berühren würde; denn es ist allein entscheidend, daß die getrennte Anwendung der Sperrklausel durch vernünftige, aus der konkreten Situation sich ergebende Erwägungen des Landesgesetzgebers getragen wird. Daher kann sich die Beschwerdeführerin zu ihren Gunsten nicht auf die vom Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen in seinem Vorlagebeschluß vom 29. Oktober 1952 zu St 2/1951 vertretene Auffassung berufen, daß dann, wenn in einem Wahlgebiet die 5 %-Grenze überschritten wird, die Sperrklausel in jedem Fall dem Gleichheitsgrundsatz zuwiderläuft. Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen hat zwar durch Beschluß vom 29. September 1956 die voraufgegangenen Vorlagebeschlüsse vom 29. Oktober 1952 und 21. November 1953 aufgehoben und die Beschwerde des BHE gegen die erstinstanzliche Entscheidung vom 29. November 1951 zurückgewiesen; aber dies doch nur, weil ein konkretes Rechtsschutzinteresse zufolge Ablaufs der Wahlperiode aus 1951 verneint werden mußte und Wahlprüfungsgerichte nicht dazu berufen sind, durch ihre Entscheidungen möglichen theoretischen Interessen für die Zukunft zu dienen. Die in den obengenannten Vorlagebeschlüssen damals zum Ausdruck gebrachte Auffassung des

Staatsgerichtshofs ist durch die seitdem fortlaufend geübte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sachlich jedenfalls überholt. Die Rüge der Beschwerdeführerin, daß der erste Richter versäumt habe, mit einem entsprechenden Vorlagebeschluß eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts herbeizuführen, ist aber schon deshalb unbegründet, weil die auf Artikel 75 Abs. 3 Brem.Verf. zurückgehende Bremer Sperrklausel vorkonstitutionelles Recht darstellt, das seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in Band 2 S. 124 von den Landesverfassungsgerichten auf seine Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz zu prüfen ist, so daß – selbst bei Verneinung derselben – nur der bremische Staatsgerichtshof zur Entscheidung dieser Frage berufen sein würde.

Abgesehen von diesen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Gleichheitsgrundsatz entwickelten, aus der konkreten Situation Bremens sich ergebenden Argumenten sprechen auch noch folgende Tatsachen für die Verfassungsmäßigkeit des inhaltlich mit Artikel 75 Abs. 3 Brem.Verf. übereinstimmenden § 8 Abs. 4 WG.

Das Land Bremen besteht aus zwei Stadtgemeinden, nämlich den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven, die weitgehend – schon wegen der räumlichen Trennung von 60 km – ein eigenständiges Leben führen. Hierdurch unterscheidet sich Bremen nicht nur von jedem Flächenstaat der Bundesrepublik, sondern auch von den beiden übrigen Stadtstaaten Berlin und Hamburg. Gerade für einen solchen Fall bietet es sich an, die Sperrklausel getrennt auf die beiden Wahlbereiche anzuwenden. Damit stimmt überein, daß das Bundeswahlgesetz vom 15. Juni 1949 (BGBl. S. 21) deshalb einen Verhältnisausgleich nur länderweise vorsah und auch die Wirkung der Sperrklausel auf die Länder beschränkt hatte, weil „die Bundesrepublik damals erst zusammenwuchs und auch bei den Parteien das Schwergewicht zunächst ganz in den Landesverbänden lag“ (so Seifert, Bundeswahlgesetz, S. 17 und Ergänzungsheft, S. 2). Hieraus erhellt, daß sich gerade dann, wenn es sich um Wahlbereiche mit einem eigenständigen Charakter handelt ein Proporz nur auf Wahlbereichsebene rechtfertigt.

Wie ferner der Senator für Justiz und Verfassung in seinem Schreiben vom 22. Januar 1953 in der Beschwerdesache des Blocks der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE) gegen die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 29. November 1951 dargelegt hat, bilden Bremen und Bremerhaven seit jeher getrennte Wahlbereiche. Es entspricht also bremischer Tradition, wenn die beiden Wahlbereiche auch heute getrennt behandelt werden und die Mitwirkungswürdigkeit einer Partei vom einzelnen Wahlbereich aus beurteilt wird. Auch das Bundesverfassungsgericht hat die Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven als „historisch gegeben“ bezeichnet (BVerfGE 1, 253). Es kann dahingestellt bleiben, ob bei der Freien Hansestadt Bremen in staatsrechtlicher Hinsicht von einer überkommenen Ordnung gesprochen werden kann. Die traditionelle Trennung der beiden Wahlbereiche rechtfertigt ebenfalls, trotz des Wahlergebnisses im Land Bremen und im

Wahlbereich Bremen für den Wahlbereich Bremerhaven bei der Sitzverteilung für die Bürgerschaft bezüglich der Beschwerdeführerin nur den Stimmenanteil von 4,41 % zugrunde zu legen.

Zu Unrecht beruft sich die Beschwerdeführerin auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Parteien mit örtlichen Schwerpunkt (BVerfGE 1, 252 ff.; 3, 397; 4, 41 und 6, 95 f.). Allen diesen Fällen liegen Wahlsysteme zugrunde, die Elemente der Mehrheitswahl mit solchen der Verhältniswahl verbinden. Da das Land Bremen ein reines Verhältniswahlsystem hat (§ 8 Abs. 1 WG), kommt dieser Rechtsprechung keine Bedeutung für den vorliegenden Fall zu. Außerdem hat die Beschwerdeführerin in keinem Wahlbezirk die meisten Stimmen erzielt. Der Umstand, daß die Beschwerdeführerin im Wahlbereich Bremen mit 5,34 % die Sperrklausel gerade überschritten hat, kann die Beschwerdeführerin entgegen ihrer Ansicht nicht als Partei mit örtlichem Schwerpunkt ausweisen.

Aus den vorstehenden Gründen rechtfertigt sich die Feststellung, daß auch die getrennte Anwendung der Sperrklausel in den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven weder gegen die bremische Landesverfassung (Artikel 75 Abs. 1 Satz 1) noch gegen Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG noch gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz (Artikel 3 Abs. 1 GG, Artikel 2 Abs. 2 Brem.Verf.) verstößt.

Der angefochtene Beschluß des Wahlprüfungsgerichts erster Instanz hat somit durch die Berücksichtigung des Artikels 75 Abs. 3 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen und des § 8 Abs. 4 WG nicht das Grundgesetz verletzt.

Die Beschwerde ist daher hinsichtlich des Hauptantrags unbegründet.

Was den erstmalig in der Beschwerdeschrift vom 4. Februar 1964 gestellten und in der mündlichen Verhandlung am 20. Juni 1964 ausdrücklich aufrechterhaltenen Hilfsantrag der Beschwerdeführerin betrifft, die gesamte Wahl für die Bremische Bürgerschaft vom 29. September 1963 im Hinblick auf § 6 Abs. 1 Satz 2 WG für ungültig zu erklären, so hat es dahingestellt bleiben können, ob die von der Beschwerdeführerin in dieser Instanz vorgenommene Erweiterung ihres Auftrages überhaupt zulässig ist. Nach § 39 Abs. 2 WG kann die Beschwerde, wie bereits erwähnt, nur darauf gestützt werden, daß der angefochtene Beschluß des Wahlprüfungsgerichts erster Instanz vom 20. Januar 1964 das Grundgesetz, die Landesverfassung oder das Wahlgesetz für die Bürgerschaft (Landtag) in der Fassung vom 8. Januar 1963 verletzt habe. Über die Frage, ob § 6 Abs. 1 Satz 2 WG gegen die Verfassung verstößt, hat aber das Wahlprüfungsgericht erster Instanz gar nicht entschieden und auch nicht zu entscheiden brauchen, da die Beschwerdeführerin die Vorschrift des § 6 Abs. 1 Satz 2 WG vor diesem Gericht nicht beanstandet hat. Sie ist daher insoweit gar nicht

beschwert. Die Beschwerdeführerin hat auch zugegeben, bei ihrem Hilfsantrag zunächst von falschen Voraussetzungen ausgegangen zu sein und hat in der mündlichen Verhandlung einräumen müssen, daß die Vorschrift des § 6 Abs. 1 Satz 2 WG, wonach von den 100 Bürgerschaftsmitgliedern 80 Mitglieder im Wahlbereich Bremen und 20 Mitglieder im Wahlbereich Bremerhaven zu wählen sind, durchaus den tatsächlichen Verhältnissen in diesen Wahlbereichen z. Z. der Bürgerschaftswahl vom 29. September 1963 entsprochen hat. Ob und in welchem Ausmaß die Zahl der Bevölkerung oder Wahlberechtigten in Bremen und Bremerhaven möglicherweise in Zukunft diesen Schlüssel nicht mehr als gerechtfertigt erscheinen läßt, kann jedenfalls kein Rechtsschutzbedürfnis für den Hilfsantrag der Beschwerdeführerin begründen, so daß der Hilfsantrag schon aus diesem Grunde unzulässig ist.

Lifschütz

Dr. Frentzel

Dr. Heinemann

Dr. Lang

Dr. Richter

Dr. Rohwer-Kahlmann

Schneider