

WAHLPRÜFUNGSGERICHT II. INSTANZ DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 8. Februar 1969

- St 2/1968 -

betreffend die Beschwerde der Deutschen Friedens-Union gegen den Beschluß des Wahlprüfungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 12. März 1968 – WP 1/67.

Entscheidungsformel:

Die Beschwerde gegen den Beschluß des Wahlprüfungsgerichts vom 12. März 1968 wird zurückgewiesen.

Die gegen die Beschwerdeführerin getroffenen Maßnahmen anlässlich ihrer Vorbereitung zur Wahl beeinträchtigen nicht die Gültigkeit der Bürgerschaftswahl vom 1. Oktober 1967. Es ist nicht anzunehmen, daß das Wahlergebnis ein anderes gewesen wäre, wenn die festgestellten Behinderungen unterblieben wären.

Gründe:

I.

Am 1. Oktober 1967 fand die Wahl zur Bremischen Bürgerschaft statt. In den beiden Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven beteiligte sich die Beschwerdeführerin, die Deutsche Friedens-Union (DFU), durch Aufstellung von Kandidaten und durch Wahlpropaganda an der Wahl. Gegen einzelne Werbemaßnahmen der Beschwerdeführerin richteten sich Maßnahmen des Stadt- und Polizeiamts Bremen und der Ortspolizeibehörde Bremerhaven. In Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und dem Oberverwaltungsgericht Bremen wurden diese Maßnahmen z. T. für rechtswidrig erklärt.

Bei der Wahl errang die Beschwerdeführerin im Wahlbereich Bremen 15 036 Stimmen (4,51 v. H. der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen) und im Wahlbereich Bremerhaven 2 204 Stimmen (3,05 v. H. der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen). Nach § 8 Abs. 4 des Wahlgesetzes für die Bürgerschaft vom 22. April 1955 in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Januar 1963 (SaBremR 111-a-1) – Wahlgesetz – werden bei der Verteilung der Sitze nur Wahlvorschläge von solchen Parteien oder Wählervereinigungen berücksichtigt, die mindestens 5. v. H. der im Wahlbereich, für den der Wahlvorschlag eingereicht ist, abgegebenen gültigen Stimmen errungen haben. Die DFU erhielt daher keinen Sitz. Mit einem am 6. Oktober 1967 eingegangenen Schriftsatz vom 5. Oktober 1967 legte die DFU beim Landeswahlleiter Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl vom 1. Oktober

1967 ein. Am 21. Oktober 1967 wurde das endgültige Wahlergebnis vom Landeswahlleiter in den bremischen Tageszeitungen öffentlich bekanntgemacht. Mit einem am 2. November 1967 beim Landeswahlleiter eingegangenen Schriftsatz vom gleichen Tage legten die Herren H., P. und F. Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl ein.

Der Einspruch der DFU wurde wie folgt begründet:

1. Die DFU sei bei der Wahrnehmung ihrer verfassungsmäßigen Rechte während des Wahlkampfes unter Verletzung der Chancengleichheit sowohl im Wahlbereich Bremen als auch im Wahlbereich Bremerhaven behindert worden.

a) Am 2. September 1967 hatten etwa 20 Mitglieder der DFU in Bremerhaven beabsichtigt, in den Straßen Trageschilder mit Propagandaaufdrucken zu tragen und Flugblätter zu verteilen. Ein Reklamewagen habe durch die Straßen fahren sollen. Auf dem Tombolaplatz vor dem Kaufhaus Karstadt habe ein Informationsstand, der sich in dem Wagen befunden habe, aufgestellt werden sollen. Noch vor Beginn der Aktion hätten Polizeibeamte den Mitgliedern der DFU das Tragen der Plakate verboten und hätten ihnen die Plakate bis auf eines weggenommen. Ferner sei der Reklamewagen von der Polizei abgeschleppt worden. Er sei dann später wieder freigegeben worden mit dem ausdrücklichen Bemerkens, daß man nunmehr mit dem Wagen in der Stadt herumfahren könne. Die Erlaubnis zur Aufstellung des Informationsstands sei nicht erteilt worden. Bei diesen Maßnahmen sei die Polizei rücksichtslos vorgegangen. Bis zum Wahltage sei über einen mit Schriftsatz vom 4. September 1967 beim Magistrat der Stadt Bremerhaven erhobenen Widerspruch nicht entschieden worden.

b) Am 16. September 1967 hatten Mitglieder der DFU den Reklamewagen am Hauptbahnhof Bremerhaven aufstellen wollen. Ein Polizeibeamter habe erklärt, das Aufstellen des Reklamewagens sei nach dem Ortsgesetz über die Inanspruchnahme und Reinigung der Straßen in der Stadt Bremerhaven in der Fassung des Gesetzes vom 24. Februar 1967 (Brem.GBl. S. 17) – Ortsgesetz – verboten. Auf seine Aufforderung hätten die Mitglieder der DFU den Wagen entfernt und den Platz verlassen.

c) In der Nacht vom 9. zum 10. September 1967 seien über 60 Stellschilder mit Wahlpropaganda für die DFU durch Polizeibeamte der Stadt Bremerhaven entfernt worden. Die Schilder seien am 21. September 1967 von der Polizei freigegeben und von Mitgliedern der DFU wieder an Bäumen und Lichtmasten befestigt worden. In der Nacht vom 21. zum 22. September 1967 seien die Schilder erneut von der Polizei entfernt worden, nachdem die DFU einer am Abend des 21. September 1967 ergangenen Aufforderung, die Schilder selbst wegzuräumen, nicht nachgekommen sei.

Wegen dieser Behinderungen habe die DFU einen Beschluß des Verwaltungsgerichts Bremen vom 22. September 1967 (IV A 22/67) erwirkt. Durch den Beschluß sei der Stadtgemeinde Bremerhaven im Wege der einstweiligen Anordnung aufgegeben worden, die DFU nicht aufgrund des Ortsgesetzes beim Tragen von Plakaten, Handzetteln und anderem Werbematerial, beim Aufstellen von Werbestellschildern, beim Einsatz und Aufstellen von Reklamewagen und beim Aufstellen eines Informationsstands in der Bürgermeister-Smidt-Straße gegenüber dem Kaufhaus Karstadt zu behindern. Die Stadtgemeinde Bremerhaven habe Antrag auf mündliche Verhandlung gestellt. Diese am 29. September 1967 vor dem Verwaltungsgericht Bremen stattgefundene Verhandlung habe jedoch nicht zu einer Aufhebung der einstweiligen Anordnung geführt. Der Beschluß vom 22. September 1967 sei erst am Montag, dem 25. September 1967, zugestellt worden. Erst nach Zustellung habe die DFU ungehindert 200 Stellschilder mit Wahlpropaganda für die DFU in Bremerhaven aufstellen können. Auch in der Zeit nach dem 25. September 1967 sei sie aber in ihren Werbemöglichkeiten durch die vorangegangenen polizeilichen Maßnahmen in erheblichem Maße behindert gewesen, weil sich der Einschüchterungseffekt ausgewirkt habe und kaum jemand bereit gewesen sei, sich der Gefahr weiterer polizeilicher Maßnahmen auszusetzen. Auf jeden Fall habe die Wahlpropaganda am 25. September 1967 viel zu spät eingesetzt, um sich noch nachhaltig auf das Wahlergebnis auswirken zu können.

2. Auch im Bereich der Stadt Bremen sei die DFU bei ihren Wahlmaßnahmen aus Anlaß der Bürgerschaftswahl in verfassungswidriger Weise behindert worden.

Am 23. August 1967 hätten Angehörige der DFU im Bereich des Liebfrauenkirchhofs und des Platzes zwischen Liebfrauenkirche und Rathaus Flugschriften verteilt und Schilder an Lichtmasten auf dem Domshof befestigt. Die Flugschriftenverteiler hätten dabei Hängeschilder getragen. Die Werbeaktionen hätten um 12:30 Uhr begonnen, seien aber bereits um 13:30 Uhr durch die Polizei zwangsweise beendet worden. Zwei Polizeibeamte hätten darauf hingewiesen, daß die Werbemaßnahmen nach der Straßenordnung für die Stadt Bremen vom 10. Mai 1960 in der Fassung vom 9. Mai 1967 (Brem.GBl. S. 37) – Straßenordnung – verboten seien. Die DFU habe am 25. August beim Stadt- und Polizeiamt Bremen Widerspruch gegen die bezeichneten Verwaltungsakte erhoben. Der Widerspruch sei durch Widerspruchsbescheid des Senators für Inneres vom 30. August 1967 zurückgewiesen worden. Auf eine Unterlassungsklage der DFU hin habe das Verwaltungsgericht Bremen – II. Kammer – durch Urteil vom 28. August 1967 (II A 154/67) die Stadt Bremen verurteilt, die DFU während des Wahlkampfes für die Bürgerschaftswahl 1967 nicht aufgrund der Straßenordnung am Tragen von Plakaten und Verteilen von Handzetteln und anderem Werbematerial innerhalb des Gebietes U. L.-Frauenkirchhof, Obernstraße, Am Markt einschließlich vor dem neuen Rathaus und am Aufstellen von Werbestellschildern einschließlich des Anlehns und Aufhängens von Schildern an Bäumen und Lichtmasten und sonstigen anderen

Zwecken dienenden Masten und Pfählen innerhalb und außerhalb des genannten Gebiets zu hindern. Erst nach dem Urteil vom 28. August 1967 habe die DFU mit der Aufstellung von Werbeschildern und mit der Durchführung weiterer Werbemaßnahmen im Bereich der Stadt Bremen beginnen können. In der Zeit vor dem 28. August 1967 sei sie daran in verfassungswidriger Weise gehindert worden und habe daher erst verhältnismäßig spät auf den Prozeß der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung im Sinne einer Propagierung ihrer Partei einwirken können. Die DFU sei in höherem Maße als andere, insbesondere die bereits in der Bürgerschaft vertretenen Parteien darauf angewiesen gewesen, durch öffentliche Werbemaßnahmen ihre Wahlziele zu propagieren, das sie bisher noch nicht parlamentarisch vertreten sei und daher über ihre Ziele die Öffentlichkeit zunächst habe aufklären müssen. Sie habe daher nicht auf Straßenwerbung verzichten können, die über eine Benutzung einer gewissen Anzahl von Anschlagflächen hinausginge. Das Recht auf Benutzung dieser Anschlagflächen habe die DFU durch Zahlung eines erheblichen Entgelts an die Deutsche Städtereklamе erst erkaufen müssen. Die Gewoba habe unter Bezugnahme auf ihr Eigentumsrecht zunächst der DFU die Vermietung von Plakatflächen überhaupt verwehrt und habe erst nach der Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht der DFU die Anbringung von Werbeplakaten im Bereich der Gewoba-Siedlung gestattet.

Durch alle vorstehend genannten Behinderungen sei die DFU unter Verletzung des Grundsatzes der Chancengleichheit (Artikel 3 Grundgesetz) und unter Verletzung ihrer aus Artikel 5 und Artikel 21 GG folgenden Rechte benachteiligt worden. Ohne diese Behinderungen hätte sie die Chance gehabt, die 5 %-Klausel zu überschreiten. Im Bereich der Stadt Bremen hätten der DFU zur Überschreitung der 5 %-Klausel lediglich 0,5 % gefehlt. Im gesamten Wahlgebiet habe die DFU 4,2 % erreicht.

3. Das Wahlergebnis könne zuungunsten der DFU auch dadurch beeinflußt worden sein, daß eine nicht näher bekannte Zahl von Wählern über zwei Wahlscheine verfügt habe und dadurch zwei Stimmen habe abgeben können. Einwohner Bremerhavens, die in Bremen arbeiteten, hätten sowohl in Bremerhaven als auch in Bremen einen Wahlschein erhalten.

4. Schließlich werde gerügt, daß nach § 2 c des Wahlgesetzes für die Bürgerschaft vom 22. April 1955 (Wahlgesetz) nicht wahlberechtigt war, wer sich in Strafhaft befunden habe. Die Wahlberechtigung sei also nicht nur Personen entzogen gewesen, die im Zuchthaus säßen und denen die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt seien, sondern auch solchen Personen, die beispielsweise wegen eines geringfügigen Verkehrsdelikts wenige Tage oder vielleicht nur einen Tag Strafhaft zu verbüßen gehabt hätten. Das widerspreche nicht nur der bundesrechtlichen Regelung für die Bundestagswahlen, sondern stelle sich als eklatanter Verstoß gegen das im Rahmen des Grundrechts der allgemeinen Handlungsfreiheit (Artikel 2 GG) garantierte Wahlrecht dar. Auch mit der durch Artikel 1 GG garantierten Unantast-

barkeit der Würde des Menschen dürfte es unvereinbar sein, einem Staatsbürger eines der wichtigsten staatsbürgerlichen Rechte nur deswegen abzuerkennen, weil er sich zufällig gerade am Wahltage wegen eines geringfügigen Delikts in Strafhaft befinde.

Der Einspruchsführer H. begründete mit den nicht mehr am Verfahren beteiligten Einspruchsführern seinen Einspruch ebenfalls damit, daß die Regelung des § 2 Buchst. c Wahlgesetz verfassungswidrig sei, weil sie in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit der Betroffenen in unzulässiger Weise eingreife und weil sie mit der durch Artikel 1 GG garantierten Unantastbarkeit der Würde des Menschen unvereinbar sei. Herr H. befand sich am Wahltage in Strafhaft in Bremen-Oslebshausen. Er war nicht in das Wählerverzeichnis eingetragen und konnte daher nicht an der Wahl teilnehmen.

Die Einspruchsführer beantragten,

die Wahl zur Bremischen Bürgerschaft für ungültig zu erklären und deren Wiederholung anzuordnen.

Der Landeswahlleiter legte den Einspruch dem Wahlprüfungsgericht der Freien Hansestadt Bremen mit Schriftsatz vom 6. November 1967 vor. Er nahm dazu im einzelnen Stellung. Das Wahlprüfungsgericht verband durch Beschluß vom 12. März 1968 die Sache WP 2/67 betr. die Einsprüche der Herren H., F. und P. mit der Sache WP 1/67 betr. den Einspruch der DFU zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung.

Durch Beschluß vom 12. März 1968 wies das Wahlprüfungsgericht den Einspruch zurück. In den Gründen wurde im wesentlichen ausgeführt:

Der Einspruch sei insgesamt zulässig. Die Meinung des Landeswahlleiters, die Einsprüche der Herren H., F. und P. seien nicht zulässig, diese könnten nicht mehr geltend machen, zu Unrecht vom Wahlrecht ausgeschlossen worden zu sein, weil sie es unterlassen hätten, von den in § 16 Wahlgesetz vorgesehenen Rechtsbehelfen gegen ihre Nichtaufnahme in das Wählerverzeichnis Gebrauch zu machen, treffe nicht zu. Rechtsbehelfe gegen einzelne Maßnahmen der Wahlorgane während des Wahlablaufs – wie hier gegen die Nichtaufnahme in das Wählerverzeichnis – führten nicht zu einer gerichtlichen Kontrolle. Daher könnten weder die mit diesen Rechtsbehelfen nicht oder erfolglos angegriffenen Maßnahmen noch die auf die Rechtsbehelfe hin ergangenen Entscheidungen der Gemeindebehörden oder des Landeswahlleiters in Bestandskraft erwachsen oder eine präkludierende Wirkung entfalten. Im vorliegenden Fall würde die Einlegung der Rechtsbehelfe gegen die Nichteintragung in das Wählerverzeichnis eine sinnlose Formalität gewesen sein, weil das Wählerverzeichnis insoweit der Vorschrift des § 2 Buchst. c Wahlgesetz entsprochen habe, an die sich die

Wahlorgane gebunden gefühlt hätten. Die Einspruchsführer könnten entgegen der Auffassung des Landeswahlleiters die Verfassungswidrigkeit des § 2 Buchst. c Wahlgesetz auch nach der Wahl noch rügen. Wer eine ihn betreffende Rechtsnorm für verfassungswidrig halte, sei nicht genötigt Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen die Norm zu erheben. Er könne vielmehr abwarten, ob die Norm von den Verwaltungsbehörden und Gerichten für gültig gehalten und ihm gegenüber angewandt werde und sich ggf. auf die Verfassungswidrigkeit der Norm bei der Anfechtung der Akte ihrer Vollziehung berufen.

Der Einspruch sei aber nicht begründet. Dem Antrag der Einspruchsführer, die Wahl zur Bürgerschaft für ungültig zu erklären, würde nur dann ganz oder teilweise stattzugeben sein, wenn bei der Wahl Unregelmäßigkeiten vorgekommen wären, die das Wahlergebnis, d. h. die Sitzverteilung im Parlament, beeinflußt haben könnten. Diese Voraussetzung sei jedoch in keinem der beiden Wahlbereiche erfüllt.

Im Wahlbereich Bremen sei die DFU nicht rechtswidrig bei ihrer Wahlpropaganda behindert worden. Zwar möchten Bestimmungen der Straßenordnung über die Werbung auf den Straßen teilweise übergeordneten Rechten widersprechen. Sie hätten jedoch tatsächlich nicht zu einer rechtswidrigen Beeinträchtigung der Wahlwerbung der DFU geführt. Das Oberverwaltungsgericht Bremen habe in seinem Urteil vom 30. Januar 1968 in dem Verwaltungsprozeß der DFU gegen die Stadtgemeinde Bremen (II A 154/67, I BA 59/67) sinngemäß ausgeführt, nach der Straßenordnung stelle das Verteilen von Handzetteln, das Tragen von Plakaten und das Aufstellen von Schildern auf öffentlichen Straßen und Plätzen eine Sondernutzung dar, zu der eine Gebrauchserlaubnis erforderlich sei. Diese Erlaubnis gelte grundsätzlich als widerruflich erteilt für die politische Werbung der Parteien. Ausgenommen seien die Werbung im Gebiet um Rathaus, Markt und Liebfrauenkirche – im sog. Innenbereich – und auch die Stellschilderwerbung. Hierfür dürfe keine Gebrauchserlaubnis erteilt werden. Die einschlägigen Bestimmungen der Straßenordnung seien formell gültig erlassen und im wesentlichen auch mit dem höherrangigen Recht vereinbar. Nur das generelle Verbot der Stellschilderwerbung sei teilweise ungültig, soweit es die Wahlpropaganda der politischen Parteien außerhalb des Innenbereichs betreffe. Dieses Verbot schränke das Grundrecht der Meinungsfreiheit (Artikel 5 GG) ein. Wegen des großen Gewichts des Interesses der politischen Parteien an der verhältnismäßig billigen und besonders wirksamen Wahlwerbung mit Stellschildern hätte die Stadtgemeinde Bremen der DFU die beantragte Gebrauchserlaubnis für die Stellschilderwerbung außerhalb des Innenbereichs erteilen müssen und sie an dieser Werbung nicht hindern dürfen. Das Verbot der Werbung in dem besonders schutzwürdigen Innenbereich liege hingegen auch für die Dauer des Wahlkampfs im überwiegenden öffentlichen Interesse. Das Wahlprüfungsgericht führt weiter aus, das Oberverwaltungsgericht habe nicht näher bestimmt, für welchen Zeitraum vor der Wahl die Stellschilderwerbung der DFU hätte erlaubt werden müssen. Es habe lediglich darauf hingewiesen, daß der Stadtgemeinde

Bremen bekannt sei, wie viele Tage vor dem Wahltag „üblicherweise“ Straßenwerbung beginne. Nach Auffassung des Wahlprüfungsgerichts brauche dieser Zeitraum jedenfalls nicht auf mehr als ungefähr 4 Wochen bemessen zu werden. Während eines solchen Zeitraums vor der Bürgerschaftswahl am 1. Oktober 1967 sei die DFU bei ihrer Straßenwerbung im Wahlbereich Bremen überhaupt nicht mehr behindert worden. Sie habe selbst vorgetragen, daß sie ihre Werbemittel in Bremen nach dem 28. August 1967 ungehindert einsetzen können. Der Einsatz der Werbemittel sei ihr sogar im Innenbereich nicht verwehrt worden. Insofern habe sie wohl – ebenso wie die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) – gewisse Wettbewerbsvorteile vor den in der Bürgerschaft vertretenen Parteien gehabt, die sich an die Straßenordnung gehalten hätten. Für die Wahlprüfung sei es unerheblich, daß sich die DFU die Möglichkeit uneingeschränkter Wahlwerbung durch ihre Klage vor dem Verwaltungsgericht habe erkämpfen müssen. Entscheidend sei allein, daß rechtswidrige Behinderungen unterlassen worden seien. Der Meinung der DFU, der Umstand, daß sei genötigt gewesen sei, sich ihr Recht durch Gerichtsverfahren zu erkämpfen, habe einen ihre Wahlchancen mindernden Diffamierungseffekt hinterlassen, könne nicht gefolgt werden. Eine erfolgreiche Klage gegen eine behördliche Regelung verschaffe vielmehr oft noch zusätzliche Publizität und Sympathien. Die Behauptung, als Nachwirkung der anfänglichen Behinderungen sei ein Einschüchterungseffekt bestehen geblieben, beruhe auf rein theoretischen, nicht belegbaren Erwägungen, die in den tatsächlichen Umständen des Wahlkampfs vor der Bürgerschaftswahl vom 1. Oktober 1967 keine Stütze fanden.

Eine Unregelmäßigkeit des Wahlverfahrens liege darin, daß Wahlberechtigte, die im Lande Bremen mit doppeltem Wohnsitz in Bremen und Bremerhaven gemeldet gewesen seien, in beiden Wahlbereichen in die Wählerverzeichnisse eingetragen worden seien. Dieser Fehler habe aber mit Sicherheit die Sitzverteilung in der Bürgerschaft nicht beeinflußt. Nach der Stellungnahme des Landeswahlleiters seien im Wahlbereich Bremen insgesamt 202 „Doppelwohnsitzer“, deren Hauptwohnsitz Bremerhaven und Nebenwohnsitz Bremen gewesen sei, in das Wählerverzeichnis eingetragen gewesen. Davon hätten 156 am Nebenwohnsitz nicht und 44 lediglich am Nebenwohnsitz gewählt. Nur 2 hätten ihre Stimmen am Neben- und Hauptwohnsitz abgegeben. Diese 2 Doppelwähler könnten das Wahlergebnis nicht beeinflußt haben. Diese Möglichkeit eines Einflusses auf das Wahlergebnis ergebe sich selbst dann nicht, wenn man die Zahl der „Doppelwohnsitzer“ von der Zahl der Wahlberechtigten und die Zahl der Wähler am Nebenwohnsitz von der Gesamtzahl der Wähler, der Zahl der abgegebenen gültigen Stimmen und der Zahl der von den Parteien errungenen Stimmen in dem Verhältnis, das dem gesamten Stimmenergebnis entspreche, oder aber auch insgesamt zum Abzug bringe. Weder fiele dadurch ein bisher berücksichtigter Wahlvorschlag bei der Mandatsverteilung aus noch wäre deshalb ein weiterer Mandatsvorschlag zu berücksichtigen. Insbesondere käme die DFU nicht zum Zuge, die im Wahlbereich Bremen

Sperrwirkung der 5. v. H.-Klausel erst beseitigt hätte, wenn sie 1 649 Stimmen zusätzlich erhalten hätte.

Mit Sicherheit sei auch die Tatsache, daß Personen, die sich in Strafhaft befänden, nicht wahlberechtigt seien, ohne Einfluß auf das Wahlergebnis geblieben. Nach den glaubhaften, von den Einspruchsführern nicht bestrittenen Angaben des Landeswahlleiters seien im Wahlbereich Bremen aufgrund des § 2 Buchst. c Wahlgesetz 237 Personen von der Aufnahme in das Wählerverzeichnis ausgeschlossen worden. Selbst wenn man entgegen aller Wahrscheinlichkeit unterstelle, daß alle diese Personen dieselbe Partei gewählt hätten, ergebe sich keine Änderung in der Sitzverteilung, und zwar auch dann nicht, wenn die möglichen Auswirkungen der fehlerhaften Behandlung der „Doppelwohnsitzer“ mit berücksichtigt würden. Denn im Wahlbereich Bremen würde eine Änderung der Sitzverteilung erst eingetreten sein, wenn eine Partei (die NPD) mindestens 736 Stimmen mehr erhalten hätte als sie errungen habe. Der DFU fehlten sogar 1 649 Stimmen, um zu Mandaten in der Bürgerschaft zu kommen. Habe hiernach der Ausschluß der Strafgefangenen vom Wahlrecht aufgrund der Vorschrift des § 2 Buchst. c Wahlgesetz das Wahlergebnis nicht beeinflußt, so sei auf die Frage, ob diese Frage verfassungswidrig sei, wie die Einspruchsführer meinten, nicht mehr einzugehen.

Im Wahlbereich Bremerhaven sei die DFU bei ihrer Wahlpropaganda in einer Weise behindert worden, die als rechtswidrig anzusehen sei, wenn die im Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom 30. Januar 1968 vertretene Rechtsauffassung zutrefte. Durch das Ortsgesetz in der Fassung vom 24. Februar 1967 sei das Privileg der politischen Werbung der Parteien ganz beseitigt worden. Die Erteilung einer Gebrauchserlaubnis nicht nur für die Stellschilderwerbung, sondern auch für das Aufstellen von Reklamewagen, das Tragen von Plakaten und Verteilen von Handzetteln oder Werbemitteln auf den Straßen und Plätzen sei im gesamten Stadtgebiet untersagt worden. Diese Vorschriften seien während des größten Teils der Dauer des Wahlkampfs auch tatsächlich angewandt worden. Erst in der letzten Woche vor der Wahl habe die DFU ihre Straßenwerbung in Bremerhaven uneingeschränkt betreiben können. Sehe man die Behinderung der DFU wegen des Verstoßes gegen den Artikel 5 GG als rechtswidrig an, so könne darin zugleich eine Verletzung des Grundsatzes der gleichen Wettbewerbschancen gefunden werden, der das Wahlrecht beherrsche und insbesondere auch für die Wahlpropaganda gelte. Dieser Grundsatz könnte verletzt worden sein, obgleich die Vorschriften des Ortsgesetzes für alle politischen Parteien gegolten hätten. Auch eine Regelung, die in ihrem Wortlaut eine ungleiche Behandlung vermeide und ihren Geltungsbereich abstrakt allgemein umschreibe, könne dem Grundsatz der Chancengleichheit widersprechen, wenn sich aus ihrer Auswirkung eine praktische Ungleichheit ergebe. Hier komme in Betracht, daß eine Einschränkung der verhältnismäßig billigen Straßenwerbung mit Stellschildern, Trageplakaten und Handzetteln gerade die kleinen, bisher noch nicht im Parla-

ment vertretenen Parteien besonders empfindlich treffe, wenn sie ihre Ziele erst bei der Wählerschaft bekanntmachen müßten, andererseits aber meistens nur über einen geringen Werbemitteletat verfügten. Der Gesetzgeber dürfe keine Regelung treffen, die die auf der soziologischen Struktur beruhenden Verschiedenheiten der Wettbewerbschancen der Parteien ohne zwingenden Grund noch verschärfe, indem sie z. B. kleinere Parteien benachteilige und größere begünstige.

Das Wahlprüfungsgericht ist der Meinung, daß die möglicherweise rechtswidrige Behinderung der Wahlwerbung in Bremerhaven die Sitzverteilung in der Bürgerschaft nicht habe beeinflussen können. Es genüge allerdings zur Annahme des Einflusses eines Wahlfehlers auf das Wahlergebnis schon die Möglichkeit, daß der Wahlfehler die Sitzverteilung beeinflusst haben könne. Da die Ungültigkeitserklärung einer Wahl aber regelmäßig ein schwerwiegender Eingriff mit weitreichenden Folgen sei, habe die Rechtsprechung diesen Grundsatz dahin eingeschränkt, daß nicht auf rein theoretische Möglichkeiten, sondern nur auf das abzustellen sei, was nach der Lebenserfahrung und den Umständen des Einzelfalls wenigstens eine gewisse Wahrscheinlichkeit für sich habe, mit anderen Worten, eine nicht ganz fernliegende, sondern bereits in greifbarer Nähe gerückte, konkrete Möglichkeit der Beeinflussung der Sitzverteilung begründe. Werde dieser Maßstab angelegt, so sei ein Einfluß der Behinderung der DFU bei der Wahlpropaganda in Bremerhaven auf die Sitzverteilung in der Bürgerschaft auszuschließen. Das Gericht halte die Möglichkeit, daß die DFU im Wahlbereich Bremerhaven die 5. v. H.-Grenze überschritten haben würde, wenn sie uneingeschränkte Straßenwerbung nicht erst in der letzten Woche vor dem Wahltag, sondern schon 3 Wochen vorher hätte betreiben können, nach den Umständen des Falls und der Lebenserfahrung für so theoretisch und fernliegend, daß sie unberücksichtigt bleiben müsse. Die DFU habe im Wahlbereich Bremerhaven 2 204 Stimmen und damit einen Anteil von 3,05 v. H. der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen erhalten. Um die 5. v. H.-Grenze zu überwinden, hätte sie mindestens 1 406 Stimmen, also nahezu 2. v. H. der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen zusätzlich erringen, d. h. ihr tatsächlich erreichtes Stimmenergebnis beinahe um 70 v. H. steigern müssen. Daß ihr eine so große Steigerung gelungen wäre, wenn ihr und damit aber auch allen anderen Parteien die Werbung mit Stellschildern, Trageplakaten, Handzetteln und Reklamewagen schon ab Anfang September 1967 erlaubt worden wäre, liege nach der Überzeugung des Wahlprüfungsgerichts außerhalb aller Wahrscheinlichkeit. Dagegen spreche entscheidend auch die Tatsache, daß die DFU im Wahlbereich Bremen, wenn auch nur knapp unter der 5. v. H.-Grenze geblieben sei, in dem sie nicht rechtswidrig bei der Wahlpropaganda behindert worden sei. Bei den Bürgerschafts- und Bundestagswahlen, an denen die DFU vor der Beschränkung der Straßenwerbung durch die 1967 erlassenen Novellen zur Straßenordnung und zum Bremerhavener Ortsgesetz teilgenommen habe, sei ihr Stimmenanteil im Wahlbereich Bremerhaven jeweils geringer als im Wahlbereich Bremen gewesen. Bei der Bundestagswahl am 17. September 1961 habe die DFU im Wahl-

bereich Bremen 3,0 v. H., im Wahlbereich Bremerhaven nur 2,7 v. H. der gültigen Zweitstimmen erhalten, bei der Bürgerschaftswahl am 29. September 1963 im Wahlbereich Bremen 2,82 v. H., im Wahlbereich Bremerhaven nur 2,03 v. H. der gültigen Stimmen, bei der Bundestagswahl am 19. September 1965 im Wahlbereich Bremen 30,1 v. H., im Wahlbereich Bremerhaven nur 1,50 v. H. der gültigen Zweitstimmen. Die Annahme, daß dieses Gefälle sich bei der Bürgerschaftswahl 1967 in sein Gegenteil verkehrt hätte, wenn die DFU die Straßenwerbung uneingeschränkt hätte betreiben können, sei offenbar nicht begründet. Die von der DFU gerügte Behinderung habe das Wahlergebnis nicht beeinflussen können.

Hinsichtlich der Wahlteilnahme der „Doppelwohnsitzer“ und des Ausschlusses der Strafgefangenen vom Wahlrecht gelte das für den Wahlbereich Bremen Ausgeführte sinngemäß. Nach den glaubhaften Angaben des Landeswahlleiters seien in Bremerhaven insgesamt 55 „Doppelwohnsitzer“ gemeldet gewesen, deren Hauptwohnsitz Bremen und Nebenwohnsitz Bremerhaven gewesen sei. Von ihnen hatten 43 nicht am Nebenwohnsitz und 12 nur am Nebenwohnsitz gewählt. Doppelt habe von den „Doppelwohnsitzern“ in Bremerhaven keiner seine Stimme abgegeben.

Aufgrund des § 2 Buchst. c des Wahlgesetzes seien 69 Personen vom Wahlrecht ausgeschlossen gewesen. Diese Zahlen fielen bei der Beurteilung der Frage, ob die Sitzverteilung im Wahlbereich Bremerhaven durch Unregelmäßigkeiten beeinflusst gewesen sein könne, nicht ins Gewicht, weil für eine Verschiebung bei der Sitzverteilung (zwischen CDU und FDP) mindestens 252 Stimmen erforderlich gewesen seien und die DFU zur Überwindung der 5. v. H.-Sperrung sogar 1 406 zusätzliche Stimmen gebraucht habe.

Gegen diesen Beschluß, der ihren Prozeßbevollmächtigten nach ihren Angaben am 17. April 1968 zugestellt worden ist, haben die Deutsche Friedens-Union und Herr H. mit Schriftsatz vom 2. Mai 1968, der am 2. Mai 1968 beim Hanseatischen Oberlandesgericht Bremen eingegangen ist, beim Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen Beschwerde eingelegt mit dem Antrag,

unter Aufhebung des angefochtenen Beschlusses die Wahl zur Bremischen Bürgerschaft für ungültig zu erklären und deren Wiederholung anzuordnen.

Zur Begründung haben sie vorgetragen,

1. Das Wahlprüfungsgericht gehe davon aus, daß die DFU im Wahlbereich Bremen nicht rechtswidrig bei ihrer Wahlpropaganda behindert worden sei. Es lasse dahingestellt, ob die im Urteil des Oberverwaltungsgerichts Bremen vom 30. Januar 1968 vertretene Auffassung zutrefte, wonach die Bestimmungen der Straßenordnung, die ein generelles Verbot der Stell-

schilderwerbung vorsehen, verfassungswidrig seien. Es glaube, daß eine rechtswidrige Behinderung aufgrund dieser Bestimmungen nicht erfolgt sei, da der DFU durch die von ihr erstrittenen Gerichtsentscheidungen eine Stellschilderwerbung während eines Zeitraums ermöglicht worden sei, innerhalb dessen „üblicherweise“ die Straßenwerbung vor dem Wahltag beginne.

Diese Erwägungen hielten einer Nachprüfung nicht stand. Eine parlamentarisch nicht vertretene Partei brauche einen größeren Zeitraum für die Wahlwerbung als Parteien, die bereits in den parlamentarischen Vertretungskörperschaften vertreten seien und dadurch eine permanente Werbung für sich in Anspruch nehmen könnten. Tageszeitung und Rundfunk berichteten täglich über Verhandlungen der Bürgerschaft oder Stellungnahmen von Parteivertretern der parlamentarisch vertretenen Parteien zu bestimmten aktuellen Themen und führten damit den parlamentarisch vertretenen Parteien während der ganzen Dauer der Wahlperiode eine permanente Werbewirkung zu. Äußerungen von DFU-Politikern würden außerhalb der Wahlperiode nur ganz ausnahmsweise veröffentlicht, überdies würden häufig Meldungen über die DFU mit einem diffamierenden Akzent versehen. Die Bundesanwaltschaft in Karlsruhe habe immer wieder von ihr eingeleitete Ermittlungsverfahren zum Anlaß genommen, „Verbindungen zwischen ehemaligen KPD-Funktionären und der DFU herzustellen“ und durch entsprechende Veröffentlichungen althergebrachte Vorurteile in der Öffentlichkeit wachzuhalten. Auch die anderen Parteien, deren Abgeordnete als Mitglieder des Wahlprüfungsgerichts über den Einspruch der DFU mitentschieden hätten, trügen ein gerütteltes Maß an Schuld daran, daß in den vergangenen Jahren die DFU immer wieder als prokommunistisch und in ähnlicher Weise diffamiert worden sei. Die Behinderungen in dem Wahlvorbereitungszeitraum müßten daher im Zusammenhang mit einer jahrelangen Diffamierungskampagne gegen die DFU gesehen werden. Werde in dem Wahlvorbereitungszeitraum auch noch seitens der Staatsgewalt einer seit Jahren systematisch diffamierten Partei die Wahrnehmung verfassungsmäßiger Rechte aufgrund verfassungswidriger Bestimmungen der Straßenordnung verwehrt, so resultiere daraus ein zusätzlicher Diffamierungseffekt auch dann, wenn es dieser Partei gelinge, unter Inanspruchnahme der Gerichte ihre Rechte zu erkämpfen. Die parlamentarisch vertretenen Parteien hätten sich etwas darauf zugute gehalten, von der Straßenwerbung nicht im gleichen Umfang Gebrauch gemacht zu haben, wie die DFU. Sie wüßten, daß eine derartige Beschränkung in unserer zu unpolitischem Denken erzogenen Bevölkerung als „seriös“ gelte. Das Wahlprüfungsgericht und seine den parlamentarisch vertretenen Parteien angehörenden Mitgliedern wußten nichts von dieser Mentalität. Das Wahlprüfungsgericht sei vielmehr der Auffassung, daß die DFU durch ihren Kampf gegen diese Behinderungen durch die Polizei zusätzliche Publizität und Sympathien hätte erwerben können.

2. Soweit das Wahlprüfungsgericht Unregelmäßigkeiten und rechtswidrige Behinderungen der DFU feststelle, verwerfe es die Einsprüche mit der Begründung, daß die DFU auch ohne die festgestellten Behinderungen und Unregelmäßigkeiten die zum Erwerb von Parlamentssitzen erforderlichen Stimmen nicht hätte erzielen können. Diese Hypothese sei willkürlich. Die bisher in der Praxis der Verfassungsgerichte ergangenen Entscheidungen, in denen einer Wahlanfechtung der Erfolg mit der Begründung versagt worden sei, daß auch bei Wegfall der Unregelmäßigkeit die erforderliche Stimmenanzahl nicht erreicht worden wäre, hätten durchweg Fälle betroffen, in denen die mangelnde Kausalität zwischen Wahlbehinderung und nicht ausreichender Stimmenanzahl ganz offensichtlich gewesen sei. Im vorliegenden Fall werde niemand ernstlich bestreiten können, daß ein Kausalzusammenhang auf der Hand liege. Wenn in einem solchen Fall ein Wahlprüfungsgericht, in dem noch dazu Vertreter der Parteien mitwirkten, die an einem negativen Ergebnis der Wahlanfechtung offensichtlich interessiert seien, eine Ermessensentscheidung darüber treffen könnte, welche Stimmenanzahl ihre Konkurrenzpartei wohl bei Wegfall der Behinderung und Rechtswidrigkeiten erzielt hätte, dann würde das ganze Wahlanfechtungsverfahren zur Farce. Die parlamentarisch vertretenen Parteien hätten seit Jahren der DFU durch Diffamierung, durch Totschweigen oder durch andere unfaire Kampfmethoden eine Mitwirkung am Prozeß der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung erschwert. Es fehlte nur noch, daß sie nun auch als Mitglieder des Wahlprüfungsgerichts der Konkurrentin bestätigen dürften, daß sie auch ohne die vorgekommenen Rechtswidrigkeiten und Behinderungen keine Chance bei der Bewerbung um ein parlamentarisches Mandat gehabt habe.

Soweit mit früheren Wahlergebnissen argumentiert werde, übersehe das Wahlprüfungsgericht, daß auch diese Wahlergebnisse durch rechtswidrige Behinderungen manipuliert gewesen seien. Zu der jahrelangen Diffamierung komme hinzu die Benachteiligung der DFU durch die staatliche Parteienfinanzierung, die vom Bundesverfassungsgericht wiederholt als verfassungswidrig gekennzeichnet worden sei. Dennoch sei sie seit Jahren in der Weise praktiziert worden, daß sich die parlamentarisch vertretenen Parteien aus dem Steuersäckel Millionenbeträge zugeführt hätten, während die finanzschwächeren kleinen Parteien von derartigen Zuschüssen ausgeschlossen geblieben seien. Wenn sich das Wahlprüfungsgericht auf solche durch verfassungswidrige Behinderungen zustande gekommenen Wahlergebnisse berufe, um die angebliche Unwahrscheinlichkeit darzutun, daß bei Wegfall der vorgekommenen Unregelmäßigkeiten und Wahlbehinderungen die DFU ein parlamentarisches Mandat erhalten hätte, so laufe das darauf hinaus, rechtswidrige Behinderungen der DFU wie eine ewige Krankheit fortzuerben.

Weiter hat die Beschwerdeführerin vorgetragen, in dem beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren betreffend Anfechtung einzelner Bestimmungen des Parteiengesetzes vom 24. Juli 1967 hätten die Prozeßbevollmächtigten der im Bundestag vertretenen Parteien

in der mündlichen Verhandlung vor dem 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts am 16. und 17. Juli 1968 mit Nachdruck die Auffassung vertreten, daß der Wahlkampf bereits lange vor dem Wahltag beginne. Sie hätten damit die Regelung des § 20 des Parteiengesetzes verteidigen wollen, wonach auf die zu erstattenden Wahlkampfkosten Abschlagszahlungen schon im 2. und 3. Jahr der Wahlperiode erfolgen dürften. Ein Wahlkampf, der mit Aussicht auf Erfolg geführt werden solle, könne nicht erst im Wahlkampfjahr beginnen. Mit dieser Argumentation hätten die Bundestagsparteien, die auch im Bremer Wahlkampf die Konkurrenten der DFU gewesen seien, eingeräumt, daß sie nicht erst in den letzten 4 Wochen vor einer Wahl, sondern schon jahrelang vorher ständig Wahlkampfpropaganda betrieben. Das Wahlprüfungsgericht erster Instanz habe daher zu Unrecht die den Parteien durch Artikel 21 (d. h. Grundgesetz) zugewiesene Aufgabe, an der politischen Willensbildung des Volks mitzuwirken, auf die letzten 4 Wochen vor dem Wahltag verengt und die durchaus unterschiedliche Bedeutung des Straßenwahlkampfes für etablierte Parteien einerseits und für eine noch nicht parlamentarisch vertretene Partei andererseits verkannt. Für eine noch nicht parlamentarisch vertretene Partei biete gerade der Straßenwahlkampf die wichtigste Möglichkeit, auf den Prozeß der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung einzuwirken. Die etablierten Parteien könnten auf den Straßenwahlkampf womöglich ganz verzichten, da sie, wie in der Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht zugegeben worden sei, Wahlkampfpropaganda in Permanenz betrieben und hierfür die nötige Basis in offener oder verschleierter permanenter staatlicher Finanzierung hätten.

Herr H. hat mit einem am 27. August 1968 beim Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen eingegangenen Schreiben erläutert, daß er aus Protest gegen die Besetzung der CSSR gegen den Willen des tschechoslowakischen Volks durch die feindlichen Armeen der Sowjetunion, Bulgariens, Ungarns, Polens und der DDR und dagegen, daß Bürger aus diesem Land getötet worden seien, einer der KP verwandten Partei, nämlich der DFU, durch seine Wahlanfechtung erster und zweiter Instanz in diesem Sinne keine Schützenhilfe leisten werde. Er wolle sich an eine solche Partei wie die DFU, sei es auch nur moralisch nicht gebunden fühlen. Aus diesem Grunde nehme er seine Wahlanfechtung zurück.

Auf Anfrage des Wahlprüfungsgerichts zweiter Instanz haben die Beschwerdeführerin, der Landeswahlleiter, der Senator für Justiz und Verfassung – zugleich für den Senat – und der Präsident der Bremischen Bürgerschaft mitgeteilt, daß sie auf die Abhaltung eines Termins zur mündlichen Verhandlung verzichten.

Die Beschwerde ist zulässig. Sie ist form- und fristgerecht eingelegt worden.

Zwar ist die Beschwerde gerichtet „An den Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen“. Richtig hätte die Bezeichnung lauten müssen: „An das Wahlprüfungsgericht 2. Instanz“, denn der Staatsgerichtshof ist nicht das Wahlprüfungsgericht 2. Instanz. Vielmehr setzt sich dieses Gericht aus den Mitgliedern des Staatsgerichtshofs zusammen (§ 39 Abs. 1 Satz 2 Wahlgesetz). Die falsche Bezeichnung ist aber ohne rechtliche Bedeutung, zumal die Rechtsmittelbelehrung in dem angefochtenen Beschluß insofern geeignet gewesen ist, die falsche Bezeichnung zu verursachen, als es darin nach der richtigen Bezeichnung des Beschwerdegerichts heißt: „Die Beschwerde ist beim Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen in Bremen, Sögestraße 62, einzulegen.“ Diese Anschrift hat die Beschwerdeführerin zugleich als Bezeichnung der Beschwerdeinstanz gebraucht.

Die Beschwerdefrist ist gewahrt. Allerdings ist auf dem Empfangsbekenntnis der Prozeßbevollmächtigten der Beschwerdeführerin vermerkt worden: „Beschluß vom 12. März 1968 habe ich heute zugestellt erhalten, Bremen, den 16. April 1968 i. A. Unterschrift.“ Der Beschluß ist aber nach der von den Prozeßbevollmächtigten der Beschwerdeführerin vorgelegten Fotokopie am 17. April 1968 bei der Anwaltszentrale „eingegangen und weitergeleitet“ worden. Nach dem Eingangsstempel ist der Beschluß am 17. April 1968 im Büro der Rechtsanwältin H. und Dr. M. eingegangen. Das Empfangsbekenntnis ist danach offenbar irrtümlich unter dem 16. April 1968 abgegeben worden. Da der 1. Mai gesetzlicher Feiertag ist, lief die Beschwerdefrist von 14 Tagen am 2. Mai 1968 ab. An diesem Tage ist die Beschwerde eingelegt worden.

Die Beschwerde ist schriftlich eingelegt worden. Entgegen dem Wortlaut des hier einschlägigen § 139 Abs. 2 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist in der Begründung der Beschwerde die verletzte Rechtsnorm zwar nicht ausdrücklich bezeichnet worden. Die Beschwerdebegründung macht aber hinreichend deutlich, welche der in § 39 Abs. 2 Wahlgesetz genannten Vorschriften verletzt sein sollen. Damit ist den Anforderungen des § 139 Abs. 2 Satz 2 VwGO entsprochen worden (vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteile vom 6. Oktober 1967 – BVerwG VI C 96.65 – und vom 3. November 1967 – BVerwG VII C 114.66 –, veröffentlicht in HFR 1968, 381).

Die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts 2. Instanz kann ohne mündliche Verhandlung ergehen, da die Beteiligten und die in § 6 Abs. 7 Gesetz über den Staatgerichtshof Genannten darauf verzichtet haben und der Streitstoff in den Schriftsätzen so ausgiebig erörtert ist, daß von einer mündlichen Verhandlung eine weitere Klärung der Standpunkte nicht zu er-

warten war (§ 39 Abs. 3 Wahlgesetz in Verbindung mit § 6 Abs. 1 Gesetz über den Staatsgerichtshof, § 1 Verfahrensordnung des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen und § 102 Abs. 2 VwGO, ferner BVerfGE 14 S. 131).

Die Beschwerde ist nicht begründet. Nach § 39 Abs. 2 Wahlgesetz kann die Beschwerde nur darauf gestützt werden, daß die Entscheidung das Grundgesetz, die Landesverfassung oder dieses Gesetz, d. h. das Wahlgesetz, verletzt habe. Die Beschwerdeführerin hat sich im wesentlichen darauf beschränkt, allgemein Art und Umfang der angefochtenen Entscheidung anzugreifen. Die tatsächlichen Feststellungen des Wahlprüfungsgerichts 1. Instanz werden nicht angegriffen. Es wird das Vorbringen der 1. Instanz wiederholt; darüber hinaus wendet sich die Beschwerdeführerin dagegen, daß das Wahlprüfungsgericht 1. Instanz mit Abgeordneten besetzt sei, von denen Unparteilichkeit nicht zu erwarten sei. Die Beschwerdeführerin übersieht hierbei, daß nach Bundes- wie Landesrecht an allen Wahlprüfungsverfahren erster Instanz Abgeordnete der Parlamente mit entscheidender Funktion teilnehmen. Denn entweder obliegt die Wahlprüfung erstinstanzlich dem Parlament selbst (wie im Bund gemäß Artikel 41 GG, ferner in Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, im Saarland und in Schleswig-Holstein) oder aber die Wahlprüfung ist besonderen Wahlprüfungsgerichten übertragen (wie Berlin, Bremen, Hessen und Rheinland-Pfalz). Gemäß § 37 Abs. 1 Wahlgesetz besteht das Wahlprüfungsgericht aus dem Präsidenten und dem dienstältesten Mitglied des Oberverwaltungsgerichts, bei ihrer Verhinderung aus dem Stellvertreter des Präsidenten und dem nächstdienstältesten Mitglied, sowie aus fünf Mitgliedern der Bürgerschaft. Die Mitglieder der Bürgerschaft und ihre Stellvertreter sind von dieser unter Berücksichtigung der Stärke der Parteien und Wählervereinigungen, wie diese in der Bürgerschaft vertreten sind, in ihrer ersten Sitzung zu wählen.

Rechtliche Bedenken gegen die Zusammensetzung dieses Wahlprüfungsgerichts bestehen nicht. Es kann dahingestellt bleiben, ob es sich bei diesem Wahlprüfungsgericht um ein Gericht im Sinne des Gerichtsverfassungsgesetzes und der deutschen Prozeßgesetze – also um ein Gericht im engeren Sinne – handelt. Wegen der personellen Verschränkung mit der Legislative ist das Wahlprüfungsgericht erster Instanz nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 3, 37 ff.; 4, 331 ff.; 14, 56 ff.; 18, 241 ff.; 4, 23 ff.; 21, 139 ff.) zu Recht nicht als Gericht im Sinne des Artikels 92 GG anzusehen, und nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 1967 (BVerfGE 22, 277 ff.) ist die Beschwerde kein Rechtsweg im Sinne des Artikels 19 Abs. 4 GG. Dennoch ist das Wahlprüfungsgericht erster Instanz ein Gericht im weiteren Sinne, weil es eine Spruchstelle ist, die sachlich unabhängig in einem formell gültigen Gesetz mit den Aufgaben eines Gerichts betraut und als Gericht bezeichnet ist.

Das Bremer Wahlprüfungsgericht ist von der Landesverfassung und dem Wahlgesetz als Gericht konzipiert; seine Mitglieder sind sachlich unabhängig und auf das Verfahren vor dem Wahlprüfungsgericht sind die vor den Verwaltungsgerichten maßgeblichen Vorschriften entsprechend anzuwenden. Die entsprechende Anwendung der in § 54 VwGO enthaltenen Vorschriften über die Ausschließung von Gerichtspersonen kann allerdings entgegen der Auffassung der Beschwerde nicht dazu führen, daß die als Richter berufenen Mitglieder der Bürgerschaft allein deshalb wegen Befangenheit abgelehnt werden können, weil sie jedenfalls im Ergebnis mit der Entscheidung über die Wahlanfechtung auch über die Gültigkeit ihrer Mandate befinden. Diese Konfliktsituation hat das Gesetz bewußt in Kauf genommen; wenn die Abgeordneten allein wegen ihres Abgeordnetenmandats in der Mitwirkung behindert waren, konnte nämlich ein verfassungskonformes und dem Wahlgesetz entsprechendes Wahlprüfungsverfahren durch das Wahlprüfungsgericht erster Instanz überhaupt nicht durchgeführt werden.

Die vom Gesetz getroffene Regelung widerstreitet auch keinem höherrangigen Rechtssatz. Die in Artikel 84 Brem.Verf. enthaltene Befangenheitsregelung ist nach den vorstehenden Ausführungen weder unmittelbar noch mittelbar einschlägig. Aus Artikel 41 GG und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt, daß es keinen Rechtssatz mit Verfassungsrang gibt, der es verbietet, daß eine aus Abgeordneten zusammengesetzte Spruchstelle über die Gültigkeit der Wahl entscheidet. Dann ist es verfassungsrechtlich aber erst recht nicht zu beanstanden, wenn die Wahlprüfung durch eine als Wahlprüfungsgericht geschaffene Spruchstelle zu geschehen hat, in der die Entscheidung durch Abgeordnete unter richterlicher Leitung getroffen wird, wie dies beim Bremer Wahlprüfungsgericht der Fall ist.

Das Wahlprüfungsgericht hat festgestellt, bei der Bürgerschaftswahl seien keine Unregelmäßigkeiten vorgekommen, die das Wahlergebnis, d. h. die Sitzverteilung im Parlament (BVerfGE 4, S. 370, 372; 21 S. 196, 199 und 22, S. 277, 280, ferner Kerpenstein, Die Wahlprüfung und ihre verfassungsrechtlichen Grundlagen, Mainzer Diss. 1962 S. 25, 29, 35; Lemke, Rechtsfolgen ungültiger Wahlrechtsnormen, Kieler Diss. 1964, S. 61) beeinflussen könnten. Wenn ein Vorgang die Sitzverteilung nicht beeinflusst hat, kann offenbleiben, ob an sich überhaupt ein Wahlfehler vorgelegen hat, denn dann ist er jedenfalls nicht rechtlich erheblich, weil nicht kausal gewesen. Für den Wahlbereich Bremen hat das Wahlprüfungsgericht 1. Instanz überdies festgestellt, im Wahlbereich Bremen sei die Beschwerdeführerin nicht rechtswidrig bei ihrer Wahlpropaganda behindert worden. Zwar könnten Bestimmungen der Straßenordnung über die Werbung auf den Straßen teilweise übergeordnetem Recht widersprechen. Sie hätten jedoch tatsächlich nicht zu einer rechtswidrigen Beeinträchtigung der Wahlwerbung der DFU geführt. Das Wahlprüfungsgericht hat sich insoweit auf die Feststellungen des inzwischen rechtskräftig gewordenen Urteils des Oberverwaltungsgerichts Bremen vom 30. Januar 1968 gestützt, wonach zwar eine verhältnismäßig geringfügige Be-

schränkung der Beschwerdeführerin bei der Wahlpropaganda durch Vorschriften der Straßenordnung vorgelegen habe. Seit dem 28. August 1967, also seit dem Urteil des Verwaltungsgerichts Bremen vom 28. August 1967, sei die Beschwerdeführerin in keiner Weise bei der Wahlpropaganda beeinflusst worden.

Es kann dahingestellt bleiben, ob die Auffassung des Wahlprüfungsgerichts zutrifft, daß üblicherweise ein Zeitraum von 4 Wochen vor der Wahl für die Werbung mit Plakaten, Stellschildern usw. auf öffentlichen Straßen und Plätzen angemessen und ausreichend sei. Die Beschwerdeführerin hat sich gegen diese Auffassung gewandt und ausgeführt, der Wahlkampf setze schon wesentlich früher als 4 Wochen vor der Wahl ein. Es ist zweifellos richtig, daß ein Wahlkampf, nämlich der Einfluß auf die Willens- und Meinungsbildung der Wähler, schon weit vor dem Zeitpunkt einer Wahl beginnt. Es kann dahingestellt bleiben, ob die Wahlpropaganda auf Straßen und öffentlichen Plätzen ebenfalls schon zu einem früheren Zeitpunkt als 4 Wochen vor einer Wahl üblicherweise beginnt. Die Beschwerdeführerin kann jedenfalls nach ihrem gesamten eigenen Verhalten mit ihrer Rüge hierzu nicht durchdringen. Mit Schreiben vom 14. Juni 1967 hat sie dem Stadt- und Polizeiamt in Bremen mitgeteilt, sie beabsichtige, sich an den Bürgerschaftswahlen im Herbst 1967 zu beteiligen und innerhalb des üblichen Zeitraums politische Werbung zu betreiben. Die ihr vom Stadt- und Polizeiamt Bremen mit Schreiben vom 23. Juni 1967 erteilte Auskunft, daß ein rechtsmittelfähiger Bescheid nur auf konkrete Vorgänge der Werbung erteilt werden könne, im übrigen Normenkontrollklage gemäß § 47 VwGO anheimgegeben würde, gab der Beschwerdeführerin zu folgenden Maßnahmen Veranlassung: einmal erhob sie eine Klage gegen den vorerwähnten Bescheid beim Verwaltungsgericht in Bremen am 25. Juli 1967 und weiter legte sie gegen diesen Bescheid vom 23. Juni 1967 Widerspruch mit einem Schriftsatz vom 15. August 1967 ein, der mit Widerspruchsbescheid des Senators für Inneres vom 25. August 1967 zurückgewiesen wurde. Mit der Klage hatte die Beschwerdeführerin lt. Urteil des Verwaltungsgerichts Bremen vom 28. August 1967 Erfolg. Über den Inhalt dieser Entscheidung hinaus ist der Beschwerdeführerin die Wahlpropaganda im gesamten Stadtgebiet Bremen stillschweigend gestattet worden. Da die Beschwerdeführerin in ihrem Widerspruchsschriftsatz vom 15. August 1967 selbst erklärt hatte, daß sie noch gar nicht angeben könne, welche Propagandamaßnahmen sie beabsichtige, hatte sie zu diesem Zeitpunkt mit ihrer Werbung noch nicht begonnen. Sie kann sich daher für den genannten Zeitpunkt auch nicht in irgendwelchen Werbemaßnahmen beschwert gefühlt haben. Daß sie bis zum Erlaß des Urteils des Verwaltungsgerichts Bremen vom 28. August 1967 konkrete Propagandamaßnahmen beabsichtigte und von deren Durchführung wegen der ergangenen Bescheide Abstand nahm, hat die Beschwerdeführerin, die seit dem Urteil vom 28. August 1967 in ihrer Propaganda völlig frei war, nicht einmal schlüssig dargelegt.

Im Verfahren vor dem Wahlprüfungsgericht 1. Instanz hat die Beschwerdeführerin als Wahlfehler beanstandet, daß nach § 2 Buchst. c Wahlgesetz Personen, die sich in Strafhaft befinden, nicht wahlberechtigt sind. Nach der insoweit von der Beschwerdeführern nicht bestrittenen, vom Landeswahlleiter dem Wahlprüfungsgericht erteilten Auskunft waren aufgrund dieser Vorschrift im Wahlbereich Bremen 237 Personen, im Wahlbereich Bremerhaven 69 Personen vom Wahlrecht ausgeschlossen. Das Wahlprüfungsgericht hat sich darauf beschränkt, festzustellen, daß diese Tatsache ohne Einfluß auf das Wahlergebnis geblieben sei. Es hat es offen gelassen, ob die Einschränkung des Wahlrechts von Strafgefangenen durch das Wahlgesetz gegen das Grundgesetz oder die Landesverfassung verstößt. Das Wahlrecht (die Wahlberechtigung) ist das Kernstück der staatsbürgerlichen Rechte der politischen, d. h. auf die Teilnahme an der Staatswillensbildung gerichteten Rechte des Einzelnen, das „vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat“ (Seifert, Bundeswahlgesetz 1965, Vorbem. 1 zu § 12; BVerfGE 1, 33). Das aktive Wahlrecht kann aber sowohl durch die Verfassung (Artikel 38 Abs. 1 GG, Artikel 76 und 77 Landesverfassung) als auch durch das Wahlgesetz versagt, beschränkt oder zum Ruhen gebracht werden (z. B. §§ 13, 14 Bundeswahlgesetz, § 2 Bremisches Wahlgesetz). Während nunmehr das Bundeswahlgesetz ein Ruhen des Wahlrechts für Strafgefangene nicht mehr vorsieht, besitzen nach dem Bremischen Wahlgesetz Strafgefangene kein Wahlrecht. Diese Beschränkung des Wahlrechts für Strafgefangene ist nicht verfassungswidrig (vgl. Artikel 77 Ziff. 2 Landesverfassung). Gewohnheitsrechtlich zulässig und in demokratischen Staaten üblich ist der vorübergehende Ausschluß vom Wahlrecht von Personen, die sich in Strafhaft befinden (vgl. Seifert a.a.O. S. 38 Anm. 6 Ziff. 4 zu Artikel 38 GG). In der Entscheidung des Bayer. Verfassungsgerichtshofs n.F. II Nr. 9 S. 109 ff. wird das Ruhen des Wahlrechts für Strafgefangene als verfassungskonform bezeichnet, dieses Verbot verletze weder die Würde des Menschen noch den Gleichheitsgrundsatz. Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen hat in seinem Urteil vom 25. Mai 1966 (ESVGH Band 17 S. 38) ausgeführt, daß der Ausschluß der Strafgefangenen von der Teilnahme an den Kommunalwahlen in Hessen nicht gegen den Gleichheitssatz verstoße. Der Gleichheitssatz könne im Wahlrecht bei der Mannigfaltigkeit der Lebensumstände nicht uneingeschränkt angewandt werden. Seit jeher seien im Bund in den Ländern sachlich begründete Einschränkungen für zulässig erachtet worden, darunter auch die Vorschrift, daß das Wahlrecht der Strafgefangenen ruhe. Der einfache Gesetzgeber sei berechtigt, gemäß § 73 III der Hessischen Verfassung das Wahlrecht zu beschränken.

Sowohl nach dem Grundgesetz (Artikel 38 Abs. 3) als auch nach der Landesverfassung (Artikel 75 Abs. 1 Satz 2) sind die Einzelheiten des Wahlrechts durch ein einfaches Gesetz zu regeln. Der Gesetzgeber handelt insoweit im Rahmen seines pflichtgemäßen Ermessens. Ob das Ruhen des Wahlrechts der Strafgefangenen grundsätzlich angeordnet werden soll oder nicht, mag eine Frage sein, die der Gesetzgeber zu beantworten hat. Seifert (a.a.O. Anm. 2 zu § 14) hält es z. B. für eine fragwürdige Regelung, daß das Ruhen des Wahlrechts

für Strafgefangene beseitigt worden ist. Spitta vermerkt in seinem „Kommentar zur Bremischen Verfassung von 1947“ (Anmerkung zu Artikel 77) lediglich, daß in dem neuesten Wahlgesetz des Bundes in Abweichung von den früheren Wahlgesetzen des Bundes ein Ruhen des Wahlrechts der Strafgefangene nicht mehr vorgesehen sei. In Bremen sei es für die Wahlen zur Bürgerschaft bei dem bisherigen Recht verblieben. Das Wahlrecht ruht bei Strafgefangenen außer in Bremen noch in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Berlin, während in den übrigen Ländern das Wahlrecht von Strafgefangenen wie bei den Wahlen zum Bundestag nicht eingeschränkt ist. Selbst wenn nach der neueren Entwicklung das Ruhen des Wahlrechts bei Strafgefangenen nach einer gewandelten Rechtsauffassung nicht mehr mit dem Grundgesetz oder der Landesverfassung zu vereinbaren sein sollte, würde der Ausschluß der Strafgefangenen von der Teilnahme an der Bürgerschaftswahl aus den noch zu erörternden Gründen nicht zur Folge haben können, daß die Bürgerschaftswahl für ungültig erklärt wird.

Dasselbe gilt für die Tatsache, daß durch ein Versehen der mit der Durchführung der Wahl beauftragten Personen zwei Wähler eine doppelte Stimme abgegeben haben.

Das Oberverwaltungsgericht Bremen hat in seinem Kostenbeschuß vom 2. Februar 1968 (IV V 22/67, I BA 62/67) unter Hinweis auf sein Urteil vom 30. Januar 1968 in dem Verfahren der Beschwerdeführerin gegen die Stadtgemeinde Bremen zutreffend festgestellt, daß die Beschwerdeführerin bei ihrer Wahlpropaganda im Wahlbereich Bremerhaven rechtswidrig behindert worden ist. Bis eine Woche vor der Wahl ist die Beschwerdeführerin aufgrund der Novelle zum Ortsgesetz vom 24. Februar 1967, die das Oberverwaltungsgericht für teilweise rechtsunwirksam erklärt hat, allgemein im Bereich der Stadtgemeinde Bremerhaven an der Stellschilderwerbung, am Tragen von Plakaten, Verteilen von Flugblättern und sonstiger Werbemittel sowie an der Aufstellung eines Werbewagens und eines Informationsstands gehindert worden. Mit zutreffender Begründung hat das Wahlprüfungsgericht darin nicht nur einen Verstoß gegen Artikel 5 GG, sondern auch gegen den das Wahlrecht beherrschenden Grundsatz der gleichen Wettbewerbschancen gesehen (vgl. insoweit auch BVerfGE 8, S. 51, 65; 14 S. 121, 132; Jülich, Chancengleichheit der Parteien, Berlin 1967, S. 63 ff. mit zahlreichen Hinweisen). Der Beschwerdeführerin kann darin zugestimmt werden, daß die Vorschriften des Ortsgesetzes zwar für alle Parteien gelten, daß aber gerade die kleineren Parteien von dem Verbot solcher Propagandamittel betroffen werden, die verhältnismäßig billig sind. Mit Recht ist das Wahlprüfungsgericht dieser Auffassung beigetreten. Die Beschwerdeführerin wendet sich daher auch nicht dagegen, daß das Wahlprüfungsgericht tatsächliche Feststellungen unter Verstoß gegen verfassungsrechtliche Normen getroffen habe, sondern sie beanstandet die rechtliche Würdigung, die das Wahlprüfungsgericht den von ihm getroffenen tatsächlichen Verstößen hat zuteil werden lassen. Sie verkennt dabei die im Schrifttum und

der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze des materiellen Wahlprüfungsrechts ebenso wie die Stellung und die Aufgabe des Wahlprüfungsgerichts.

Nach allgemeinen Grundsätzen des Wahlprüfungsrechts sind Wahlfehler, unzulässige Wahlbeeinflussungen, rechtswidrige Behinderungen der Wahlpropaganda usw. nur daraufhin zu prüfen, ob durch sie das Wahlergebnis, also die Sitzverteilung beeinflusst sein kann (vgl. Seifert a.a.O. S. 337 ff., 339; ferner Seifert in Die öffentliche Verwaltung 1967 S. 231 ff.: Gedanken zu einer Reform des Wahlprüfungsrechts; Karpenstein a.a.O. S. 85, ferner auch Steinbomer in der Anmerkung zu einem Beschluß des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 6. Dezember 1968 DVBl. 1968 S. 273). Das ist nur der Fall, wenn ein ursächlicher Zusammenhang zwischen einem Wahlfehler und dem unrichtigen Wahlergebnis soweit im Bereich des Möglichen liegt, daß von einer Wahrscheinlichkeit des Kausalzusammenhangs gesprochen werden kann. Es genügt nicht eine rein theoretische, ganz fernliegende Möglichkeit, sondern es muß eine bereits in greifbare Nähe gerückte Möglichkeit der Beeinflussung der Sitzverteilung begründet sein (vgl. Seifert, Das Bundeswahlgesetz 1965, S. 339 2 I 1). Die Wahrscheinlichkeit des ursächlichen Zusammenhangs würde dann zu bejahen sein, wenn die dafür sprechenden Umstände die dagegen sprechenden soweit zurückdrängen, daß sie für die Urteilsfindung außer Betracht bleiben können.

Das ist hier aber nicht der Fall. Die Beschwerdeführerin trägt in erster Linie vor, sie werde seit Jahren von den anderen Parteien diffamiert, sie werde totgeschwiegen und durch verfassungswidrige Maßnahmen, z. B. der Parteienfinanzierung, benachteiligt. Es kann dahingestellt bleiben, ob und wieweit diese Darstellung zutreffend ist. Sie ist jedenfalls nicht geeignet, darzutun, daß durch solche Maßnahmen die Bürgerschaftswahl 1967 oder die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts beeinflusst worden ist. Vielmehr kommt es nur darauf an, ob die tatsächlich festgestellten Wahlfehler auf das Wahlergebnis von Einfluß gewesen sind, d. h. ohne sie mit überwiegender Wahrscheinlichkeit ein anderes Wahlergebnis zustande gekommen wäre.

Für den Wahlbereich Bremen würden allenfalls Wahlfehler darin zu erblicken sein, daß die Strafgefangenen nicht an der Bürgerschaftswahl teilnehmen könnten und daß Doppelstimmen zur Wahl abgegeben worden sind. Unter Berücksichtigung des von der Beschwerdeführerin nicht angefochtenen Zahlenmaterials, das das Wahlprüfungsgericht seiner Entscheidung zugrunde gelegt hat, kann nicht festgestellt werden, daß die Sitzverteilung eine wesentlich andere geworden wäre, wenn die Fehler nicht begangen worden wären. Dafür spricht kein entsprechend hoher Grad von Wahrscheinlichkeit im Sinne der oben dargelegten Kausalitätsslage. Dasselbe muß aber auch für die Folgen der festgestellten Wahlbehinderungen der Beschwerdeführerin im Wahlbereich Bremerhaven gelten. Das Wahlprüfungsgericht hat festgestellt, daß der Beschwerdeführerin zur Beseitigung der Sperrwirkung der

5 v. H.-Klausel im Wahlbereich Bremerhaven 1 406 Stimmen fehlen. Das sind nahezu 2 v. H. der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen. Diese hätte die Beschwerdeführern dazu gewinnen müssen, um ein Mandat zu erreichen. Sie hätte damit ihr Wahlaufkommen um 70 v. H. steigern müssen. Dies liegt außerhalb des Bereichs der Wahrscheinlichkeit im oben abgegrenzten Sinne. Die Beschwerdeführerin hat keine konkreten Umstände vorgetragen, die eine andere Beurteilung rechtfertigen könnten, solche sind auch nicht ersichtlich.

Lifschütz

Dr. Arndt

Dodenhoff

Everwyn

Friese

Dr. Rohwer-Kahlmann

Sturmheit