

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 04.05.1981 – St 1 /80

Prüfung der 5 %-Klausel nach bremischem Wahlrecht, der Einteilung des Landes Bremen in die beiden Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven mit festen Mandatskontingenten und der einheitlichen Stimmabgabe für die personelle identischen Mandatsbewerber der Stadtbürgerschaft und des Landtags.

Leitsätze

1. Das 5 %-Quorum nach bremischem Wahlrecht verstößt unter dem Gesichtspunkt der Erfolgswertgleichheit der Stimmen nicht gegen Bundesverfassungsrecht.
2. Die Einteilung des Landes Bremen in die beiden Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven mit festen Mandatskontingenten von 80 und 20 Sitzen in der Bürgerschaft ohne Verhältnisausgleich bei der Mandatzuteilung ist im Hinblick auf die verfassungsmäßige Organisation und Tradition, die geographische Lage und die Zahlen der Gesamtbevölkerung und der Wahlberechtigten als Ausdruck eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den beiden Gemeinden im Zweistädtestaat verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
3. Die einheitliche Stimmabgabe für die personell identischen Mandatsbewerber der Stadtbürgerschaft und des Landtags ist durch die bremische Staatsorganisation gerechtfertigt und beinhaltet keine unter dem Gesichtspunkt der Wahlfreiheit erhebliche Verkürzung des Wählereinflusses.
4. Die Fraktionen der Bürgerschaft sind einerseits mit eigenen Rechten ausgestattete Gliederungen der Bürgerschaft und als solche integrierende Bestandteile der verfassungsmäßigen Ordnung, andererseits demokratisch legitimierte Repräsentanten der Parteien in der Bürgerschaft.
5. Eine Fraktion darf ihre Beteiligung im Wahlkampf nicht mit öffentlichen Mitteln finanzieren.
6. Nur ins Gewicht fallende, häufige und massive offenkundige Verstöße gegen das Verbot der Verwendung öffentlicher Mittel im Wahlkampf durch eine Fraktion der Bürgerschaft können einen Wahlfehler beinhalten, der zur Ungültigkeit der Wahl führen kann.

Entscheidung vom 4. Mai 1981**- St 1/80 -**

in dem Wahlprüfungsverfahren

Entscheidungsformel:

Die Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluß des Wahlprüfungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 21. März 1980 wird zurückgewiesen.

Gründe:**I.**

Die Antragstellerin zu 1), der die Antragsteller zu 2) bis 4) angehören, beteiligte sich an der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft am 7. Oktober 1979 in den beiden Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven. Gemäß der Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses durch den Landeswahlleiter (§ 31 BremWG) entfielen auf sie – bei einem Stimmanteil im gesamten Land von 5,14 % - im Wahlbereich Bremen 17 911 Stimmen (= 5,35 %) und im Wahlbereich Bremerhaven 2 998 Stimmen (= 4,16 %) (Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen – BremABI. – vom 25.10.1979, S. 683). Sie erhielt deshalb im Wahlbereich Bremen 4 Sitze, im Wahlbereich Bremerhaven keinen Sitz.

Gegen diese Feststellung haben die Antragsteller am 7. November 1979 über den Landeswahlleiter beim Wahlprüfungsgericht Einspruch eingelegt. Sie haben die Abänderung des Wahlergebnisses dahin, daß auf sie 5 Sitze entfallen, und hilfsweise die Erklärung der Ungültigkeit der Wahl beantragt. Zur Begründung haben sie ausgeführt, §§ 6 bis 9 BremWG, insbesondere § 8 Abs. 4 BremWG sowie Art. 75 Abs. 3 BremLV verstießen gegen den durch Art. 3 und 28 Grundgesetz (GG) garantierten Grundsatz der Chancengleichheit. Die getrennte Anwendung der Sperrklausel von 5 % in beiden Wahlbereichen ohne überregionalen Verhältnisausgleich gewährleiste nicht den gleichen Erfolgswert der Stimmen. Zudem sei die Identität von Abgeordneten des Landtags und der Stadtbürgerschaft mit dem geltenden Recht nicht vereinbar. Der Wähler könne wegen der gebundenen Listen nicht zwischen dem staatlichen und dem kommunalen Gremium differenzieren. Da er zugleich über die Stadtteilbeiräte mitentscheide, sei auch die Regelung über diese Wahl rechtswidrig. Die Parteien hätten dennoch die Kandidaten für die künftigen Beiräte vor der Wahl öffentlich herausgestellt, um so das Gesamtergebnis zu beeinflussen. Da weder der Ortsgesetzgeber noch das Oberverwaltungsgericht, das eine einstweilige Anordnung zur Verhinderung einer derartigen Beeinflussung abgelehnt habe, die Verfassungswidrigkeit der Vorschriften rechtzeitig besei-

tigt hätten, sei die so hervorgerufene Wahlrechtswidrigkeit der öffentlichen Gewalt zuzurechnen. Außerdem hätten öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten einseitig und zu Lasten der Antragstellerin zu 1) Sendezeiten in Hörfunk und Fernsehen festgelegt. Die in der Bürgerschaft bereits vertretenen Parteien seien dazu im redaktionellen Teil besonders zu Wort gekommen. Schließlich habe die Bürgerschaftsfraktion der SPD in unzulässiger Weise in den Wahlkampf eingegriffen, indem sie Zeitungsanzeigen und Faltblätter herausgegeben und mit Mitteln aus dem öffentlichen Haushalt finanziert habe. Staatliche Instanzen wie der Vorstand der Bürgerschaft hätten das nicht unterbunden und damit zu einer Wettbewerbsverzerrung beigetragen.

Der Landeswahlleiter hat als Verfahrensbeteiligter unter Beifügung von Zahlenmaterial ausgeführt, daß die Antragstellerin zu 1) bei Anwendung der 5 %-Klausel im gesamten Land anstatt getrennt in den beiden Wahlbereichen gleichwohl im Wahlbereich Bremerhaven keinen der 20 Sitze erhalten würde, da sie mit ihrer ersten Höchstzahl von 2 998 hinter der Höchstzahl von 3 254, mit der eine andere Partei den 20. Sitz erhalten habe, zurückbleibe. Sie würde allerdings in Bremen und nicht in Bremerhaven einen fünften Sitz erhalten, wenn man zunächst die Sitzverteilung für das gesamte Land und sodann in einem zweiten Rechenschritt die Aufteilung auf die beiden Wahlbereiche vornähme. Bei einer solchen Sitzverteilung würden aber 85 Sitze auf den Wahlbereich Bremen und 15 Sitze auf den Wahlbereich Bremerhaven fallen, was dem BremWG und der überkommenen Verfassungslage, insbesondere Art. 148 BremLV widerspräche.

Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft als weiterer Beteiligter hat von einer Stellungnahme abgesehen.

Das Wahlprüfungsgericht hat von der Rundfunkanstalt Radio Bremen eine Auskunft über die den Parteien und Wählervereinigungen eingeräumten Sendezeiten im Hörfunk und Fernsehen eingeholt.

Durch Beschluß vom 21. März 1980 hat das Wahlprüfungsgericht die Einsprüche der Antragsteller zurückgewiesen und in den Gründen ausgeführt: Die Festsetzung des Quorums von 5 % sei im Grundsatz zu billigen. Der Gesetzgeber könne im Interesse der Hervorbringung funktionsfähiger Staatsorgane durch die Wahl das mit der Verhältniswahl verbundene Prinzip des gleichen Erfolgswertes der Stimmen einschränken. Die 5 %-Klausel sei auch nicht deshalb zu beanstanden, weil sie ohne Reststimmenausgleich in den Wahlkreisen Bremen und Bremerhaven gesondert angewandt werde. Diese Regelung sei prinzipiell nicht ungünstiger als jene, die im ganzen Land die Überwindung des 5 %-Quorums fordere und ausreichen lasse, denn je nach Sachlage könne sich die eine oder andere Regelung als günstiger erweisen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) habe deshalb mehr-

fach ausgesprochen, daß ein in einzelnen Wahlbereichen ohne Stimmenausgleich angewendetes 5 %-Quorum verfassungsrechtlich unbedenklich sei. Der Bremische Staatsgerichtshof (BremStGH) als Wahlprüfungsgericht II. Instanz habe in seinem Beschluß vom 23. Juli 1964 die bundesverfassungsrechtliche Zulässigkeit des bremischen Wahlsystems bestätigt. Letzteres ermögliche den Fortbestand der historisch gewachsenen politischen Vertretung und Verwaltung des Landes und der Stadt durch dieselben Abgeordneten und Behörden und zugleich der dem Verhältnis der Einwohnerzahl entsprechenden Repräsentanz der Stadt Bremerhaven mit 20 % der Abgeordneten im Landesparlament ohne Rücksicht auf die jeweilige Wahlbeteiligung. Das BremWG habe die historisch gewachsenen, spezifischen Gegebenheiten des Zweistädtestaates, nicht abstrakte, konstruierte Fälle zu berücksichtigen.

Auch die Rüge der Unvereinbarkeit der Identität der bremischen Abgeordneten im Landtag und in der Stadtbürgerschaft mit dem GG greife nicht durch. Die personale Identität sei durch Art. 148 BremLV vorgesehen und historisch gewachsen. Landesaufgaben und kommunale Aufgaben seien in der politischen Führung eines Stadtstaates kaum zu trennen. Nicht die Frage der demokratischen Legitimation werde dabei aufgeworfen, sondern die des Umfangs des dem Abgeordneten obliegenden Aufgabenkreises. Der Wähler wähle Abgeordnete für den durch die Landesverfassung verknüpften Gesamtaufgabenbereich. Eine unzulässige Einschränkung der Entscheidungsfreiheit des Wählers liege nach der Rechtsprechung des BVerfG nur dann vor, wenn mit der Entscheidung für eine Liste die Freiheit eingebüßt werde, unter mehreren anderen Listen mit anderen Namen frei auszuwählen. Die Personengleichheit der parlamentarischen Vertreter sei keine Frage der Freiheit der Wahl, sondern der Staatsorganisation und des daraus folgenden Aufgabenumfangs. Die Antragsteller machten deshalb keinen Wahlrechtsfehler geltend, sondern stellten zu Unrecht die verfassungsmäßige Organisation in Frage.

Als unbegründet erwies sich auch die Rüge, die Wahl für die Stadtbeiräte nach § 21 des Ortsgesetzes vom 9. April 1979 sei rechtsunwirksam. Die Stadtteilbeiräte seien nicht zu wählen gewesen, auch nicht über verkoppelte Listen. Daß einige Parteien im Wahlkampf deutlich gemacht hätten, welche Kandidaten sie bei der durch die Stadtbürgerschaft vorzunehmenden Wahl der Stadtteilbeiräte unterstützen wollten, und daß sie dabei die Rechtswirksamkeit des Ortsgesetzes vorausgesetzt hätten, sei rechtlich nicht zu beanstanden. Der Wähler habe dies wie auch die Rechtsbedenken der Antragsteller gegen die Rechtmäßigkeit des § 21 des Ortsgesetzes bei seiner Entscheidung berücksichtigen können. Die Tatsache solcher Zweifel und die öffentliche Auseinandersetzung über die Gültigkeit eines Gesetzes seien bei einer Wahl als Gegebenheiten hinzunehmen. Das Wahlprüfungsverfahren habe weder die Funktion, anderweitig vorgesehene gerichtliche Überprüfungszuständigkeiten zu ersetzen, noch in anderen Verfahren ergangene gerichtliche Entscheidungen zu überprüfen. Das ge-

nannte Ortsgesetz enthalte jedenfalls keine Regelung zur Beeinflussung der Bürgerschaftswahl.

Unbegründet sei der Einwand der Antragsteller, sie seien bei den Sendezeiten im Hörfunk und im Fernsehen sowie im redaktionellen Programm nicht ausreichend berücksichtigt worden. Die Rundfunkanstalten seien nach der Rechtsprechung des BVerfG als öffentlich-rechtlich organisierte Alleinverfügungsberechtigte über den Zugang zum Medium Rundfunk und bei den Vergabeentscheidungen dem staatlichen Bereich zuzurechnen und unterlägen bei der Einräumung der Sendezeiten an politische Parteien und andere Wahlbewerber der Neutralitätspflicht. Der Grundsatz der Wahrung der Chancengleichheit der Wahlbewerber verlange aber nicht, die sich aus Größe, Leistungsfähigkeit und politischer Zielsetzung der Parteien ergebenden Unterschiede durch staatlichen Eingriff auszugleichen. Ein Differenzierungsgrund von herausragender Bedeutung bei der Zuteilung der Sendezeiten ergebe sich aus der auch die 5 %-Klausel rechtfertigenden Funktion der Wahl, eine aktionsfähige Regierung zu bilden. Diesem Gesichtspunkt könne durch die 5 %-Klausel allein nicht hinreichend Rechnung getragen werden, weil sie nicht schon die Stimmabgabe tendenziell auf politisch ernstzunehmende Gruppen konzentriere. Ebenso wie deshalb das BVerfG begrenzte Unterschriftenquoten für zulässig gehalten habe, lasse es auch eine begrenzte Differenzierung der Sendezeiten für Wahlwerbung nach der Bedeutung und dem Gewicht der Parteien zu. Der Rundfunk habe die Aufgabe, seine Hörer bzw. Zuschauer objektiv über die Gewichtsverteilung zwischen den bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen zu informieren. Die Abstufung dürfe indessen nur begrenzt sein und kleine Gruppen nicht ausschließen. Dementsprechend könnten nach § 5 des Parteiengesetzes öffentliche Leistungen nach der Bedeutung der Parteien bis zu dem für die Erreichung ihres Zwecks erforderlichen Mindestmaßstab abgestuft werden. Für eine im Bundestag vertretene Partei müsse die Gewährung mindestens halb so groß sein wie für jede andere Partei. In Anlehnung hieran seien die Verwaltungsgerichte wiederholt davon ausgegangen, daß einer bisher nicht im Parlament vertretenen Partei mindestens 20 % der der größten Partei eingeräumten Sendezeit zugestanden werden müsse. Das BVerfG habe in dem genannten Rahmen ähnliche Regelungen über Sendezeiten gebilligt. Nach der von der Rundfunkanstalt Radio Bremen eingeholten Auskunft seien an die Antragstellerin zu 1) im Hörfunk eine Sendezeit von 20 % der der SPD eingeräumten Sendedauer bei einer in allen Fällen bestehenden Einzeldauer von 2 ½ Minuten pro Sendung vergeben worden. Diese Sendezeiten hielten sich im Rahmen der behandelten zulässigen Abstufung. Bezüglich des redaktionellen Programms sei davon auszugehen, daß die Rundfunkfreiheit sowohl die Auswahl des dargebotenen Stoffes als auch die Entscheidung über die Art und Weise der Darstellung einschließlich der gewählten Form der Sendung decke. Aus ihr leite sich nach der Rechtsprechung des BVerfG die Pflicht zu einer Organisation des Rundfunks ab, die den Rundfunk weder dem Staat noch

einer gesellschaftlichen Gruppe ausliefere. Die Berücksichtigung im redaktionell verantworteten Programm sei keine staatliche Gewährung, sondern geschehe in grundrechtlich gesichert freier Erfüllung der Informationspflicht des Rundfunks in bezug auf die Auswahl des Informationsgegenstandes und die Form der Information. Bis zur Grenze des erkennbaren Mißbrauchs seien redaktionell verantwortete Rundfunksendungen nicht als Wahlpropagandasendungen anzusehen. Daß sich Rundfunkjournalisten in erster Linie mit großen Parteien befaßten, sei eine Folge von deren Bedeutung für die künftige Entwicklung und dürfe in seiner Auswirkung auf die Wahlchancen durch staatliche Einflußnahme nicht kompensiert werden. Die Antragsteller hätten insgesamt nichts dafür vorgetragen, daß das redaktionelle Rundfunkprogramm mißbräuchlich als Wahlwerbung ausgestaltet worden sei. Schließlich erweise sich auch der Angriff der Antragsteller gegen die Herausgeber von Zeitungsinserten und Faltblättern durch die Fraktion der SPD als unbegründet. Die Chancengleichheit zwischen den politischen Parteien werde nach der Rechtsprechung des BVerfG zwar beeinträchtigt, wenn die Regierung öffentliche Mittel zum Zweck der Wahlwerbung einsetze, um den politischen Willensbildungsprozeß zu beeinflussen und sich als Verfassungsorgan selbst an der Macht zu halten. Dadurch werde auch das chancenwahrende System der Wahlkampfkostenerstattung aus den Angeln gehoben. Dagegen sei es zulässig, daß Politiker in Regierungsämtern als Personen und nicht als Verfassungsorgan in den Wahlkampf eingriffen. Die Angriffe gegen die Herausstellung des Bundeskanzlers und des Präsidenten des Bremischen Senats in Parteianzeigen verfangen deshalb nicht. Die Grundsätze über die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung seien auf die Wahlwerbung durch Fraktionen nicht übertragbar. Diese Wahlwerbung führe nicht zu einer Verzerrung der Chancen, weil sie allen Parteien offenstehe und keine gleichbehandlungswidrige Differenzierung der Zuwendung von Haushaltsmitteln gegeben sei. Damit entfalle zugleich eine Identifizierung des Staates mit einer Partei. Über die Fraktion als Bindeglied zwischen Partei und Parlament nehme die Partei politischen Einfluß auf die parlamentarischen Entscheidungen. Die Fraktion sei eine von der Rechtsprechung anerkannte notwendige Einrichtung des Verfassungslebens, und zwar nicht Gliederung der Partei, sondern des Parlaments, und gehöre als solche zum staatsorganschaftlichen Bereich. Deshalb könnten den Fraktionen Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln gewährt werden. Wegen ihrer Funktion, den politischen Willen der Partei im Parlament durchzusetzen, könne die Fraktion trotz ihrer staatsorganschaftlichen Stellung nicht der staatlichen Neutralitätspflicht unterliegen. Fraktionen seien keine integrativen Staatsorgane, sondern Instrumente der freien parteipolitischen Auseinandersetzung, der in der demokratisch verfaßten Staatsordnung eine überragende Bedeutung zukomme. Das BVerfG habe die verfassungsrechtliche Grenze der Gewährung von Zuschüssen an Fraktionen in der Weise gezogen, daß Zuschüsse unzulässig seien, die nicht durch die Bedürfnisse der Fraktionen gerechtfertigt seien und deshalb eine verschleierte Parteienfinanzierung enthielten. Wie die Fraktionen ihre nicht nur aus staatlichen Zuwendungen stammenden Mittel in der politischen Auseinandersetzung verwendeten, sei rechtlich unerheblich. Eine Überdotierung der Fraktio-

nen hätten die Antragsteller nicht geltend gemacht; sie ergebe sich nicht schon daraus, daß eine große Fraktion in der Lage gewesen sei, im Wahlkampf eine Reihe größerer Zeitungsinsertate zu bezahlen. Zu einer Überprüfung von Amts wegen bestehe deshalb keine Veranlassung.

In der Rechtsmittelbelehrung hat das Wahlprüfungsgericht darauf hingewiesen, daß gegen den Beschluß die Beschwerde gegeben sei. Sie sei innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung des Beschlusses schriftlich beim Wahlprüfungsgericht einzulegen. Auf § 38 BremWG werde verwiesen.

Über die Zustellung des Beschlusses liegt ein schriftliches Empfangsbekanntnis der Verfahrensbevollmächtigten der Antragsteller vom 22. Mai 1980 vor.

Am 11. Juni 1980 ist beim Wahlprüfungsgericht ein Schreiben des Verfahrensbevollmächtigten der Antragsteller mit beglaubigten Abschriften einer Beschwerdeschrift vom 4. Juni 1980 eingegangen. Auf einen entsprechenden Hinweis des Vorsitzenden des Wahlprüfungsgerichts II. Instanz zur Frage der Rechtzeitigkeit der Beschwerde hat der Verfahrensbevollmächtigte erklärt, der Beschluß sei zwar am 22. Mai 1980 in seiner Anwaltskanzlei eingegangen, er habe ihn jedoch wegen mehrtägiger Abwesenheit erst am 28. Mai zur Kenntnis genommen und auch erst an diesem Tag das Empfangsbekanntnis unterzeichnet.

In der Sache beziehen sich die Antragsteller auf ihr erstinstanzliches Vorbringen und tragen weiter vor:

Die 5 %-Sperrklausel stoße trotz ihrer mehrfachen Bestätigung durch das BVerfG auf Bedenken. Die von Splitterparteien angeblich ausgehende staatspolitische Gefahr für die Funktionsfähigkeit des Parlaments müsse nach den politischen Realitäten eingeschätzt werden. Hierbei sei zum einen die grundlegende Wandlung der politischen Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland im allgemeinen und im Land Bremen im besonderen und zum anderen die Forschung über die Ursachen des Scheiterns der Weimarer Republik zu berücksichtigen. Angesichts der zunehmenden Parteien- und Staatsverdrossenheit bedeute es keinen Nachteil, wenn die 5 %-Klausel zumindest gelockert, beispielsweise auf 2,5 % oder 3 % gesenkt würde. Die parlamentarische Beteiligung weiterer politischer Kräfte beschwöre ebensowenig wie die der F.D.P. oder GRÜNEN eine Gefahr für die Regierungsbildung herauf. In Bremen seien nach 1947 zeitweilig acht Parteien in der Bürgerschaft vertreten gewesen, ohne daß darunter die Funktionsfähigkeit von Parlament und Regierung gelitten habe. Auch würde eine 5 %-Klausel die Machtübernahme der Nationalsozialisten und damit den Untergang der Weimarer Republik nicht verhindert, sondern eher beschleunigt haben. Die Väter des GG seien möglicherweise weitsichtiger gewesen als die Verfasser der BremLV, denn sie

hätten immerhin eine Sperrklausel für eine solche Einschränkung gehalten, daß sie der neuen demokratischen Verfassung unwürdig sei.

Bezüglich der Anwendung der Sperrklausel in den einzelnen Wahlbereichen erfasse der Beschluß ebenfalls nicht die volle Problematik. Seine Interpretation der Rechtsprechung des BVerfG, ein überregionaler Verhältnisausgleich brauche im Verhältniswahlrecht nicht stattzufinden, sei nicht zutreffend. Das BVerfG habe sich nicht ausdrücklich mit der hier aufgeworfenen Rechtslage befaßt, da die Ausgangslage seiner Entscheidung anders gewesen sei. In jenen Fällen sei es darum gegangen, daß die Wahlgesetze eine Sperrklausel auf überregionaler (Landes-) Ebene vorgesehen und die Wahlbewerber diese Hürde nicht zu überspringen vermocht hätten. Das BVerfG habe entschieden, daß die Herabsetzung der überregionalen Sperrklausel verfassungsrechtlich ebensowenig zwingend geboten sei wie etwa die Heraufsetzung dort, wo die Sperrklausel nicht überregional festgesetzt sei. Die Antragsteller im vorliegenden Fall hätten jedoch die Sperrklausel überwunden und seien vom Wähler selbst als parlamentswürdig eingestuft worden. Nach Überwindung dieser Hürde stelle sich für die Funktionsfähigkeit des Parlaments und die Regierungsbildung die zweite Frage, in welcher Stärke diese Gruppierung im Parlament vertreten sei. Diese zweite Frage stehe mit der ersten in keinem inneren Zusammenhang. Die Gründe für die allgemeine Zulässigkeit der Sperrklausel müßten auf der anderen Seite gerade dazu führen, daß innerhalb des Parlaments die Gruppen nicht kleiner seien als es selbst dem Wählerwillen entspreche. Hier und insbesondere im Verhältnis der Parteien zueinander müsse das Grundprinzip des Verhältniswahlrechts beachtet werden, den Erfolgswert prinzipiell gleich zur Entfaltung kommen zu lassen. 5 Abgeordnete mit landesweit mehr als 5 % der gültigen Stimmen seien eher legitimiert als 52 mit nur etwa 49 % der Stimmen. Infolge der seit langem in Bremerhaven niedrigeren Wahlbeteiligung würde der Erfolgswert der dortigen Stimmen stets höher sein als der in Bremen, wenn kein Verhältnisausgleich auf Landesebene vorgenommen werde. Die Bremerhavener Abgeordneten seien im Gegensatz zu der im Beschluß vertretenen Ansicht auch kein verfassungsrechtlich anerkanntes selbständiges Organ des Staates; weder sie noch sonst jemand habe einen Anspruch auf die alleinige Maßgeblichkeit des Wahlergebnisses in Bremerhaven für das politische Kräfteverhältnis unter den aus Bremerhaven kommenden Abgeordneten. Da das BremWG eine Landeswahl regelt, müsse auch der Erfolgswert landeseinheitlich sein. Der hier geforderte Verhältnisausgleich berücksichtige diesen Grundsatz des gleichen Erfolgswertes jeder Stimme.

Auch an der Problematik der Einsetzung staatlicher und kommunaler Vertretungsorgane durch denselben Wahlakt gehe der Beschluß vollständig vorbei. Es gehe nicht um die tatsächliche Identität der Abgeordneten – das sei eine Frage von Inkompatibilitätsregelungen –, sondern um die durch das Wahlsystem bewirkte und verankerte strukturelle Identität, die eine Wahl im Rechtssinne ausschalte. Dem Wähler müsse die Möglichkeit einer Entschei-

derung gelassen werden, die bei nur einer Liste nicht bestehe. Auch durch das Gesetz über Beiräte und durch die darauf beruhenden Akte der öffentlichen Gewalt sei eine direkte Wahlbeeinflussung erfolgt.

Zur Wahlwerbung im Rundfunk und Fernsehen gehe der Beschluß nicht auf die Rüge der Benachteiligung durch die Plazierung des Wahlspots ein. Den Ausführungen zur Wahlbeeinflussung im redaktionell verantworteten Teil des Programms werde widersprochen. Es gehe weder um Einflußnahme auf die redaktionelle Freiheit noch um Ausgewogenheit durch Abzählen von Sendesekunden. Von einem unsubstantiierten Vorbringen der Antragsteller könne nicht gesprochen werden, da sie einen konkreten Sachverhalt mit Tag und Sendeprogramm sowie ein Beweismittel angegeben hätten. Ergänzend werde vorgetragen, daß die Antragsteller überhaupt keine Möglichkeiten der Darstellung im redaktionellen Teil der Programme gehabt hätten. Ob die Politiker in diesen Programmen gut oder schlecht abschnitten, habe das Wahlprüfungsgericht nicht zu entscheiden. Erheblich sei vielmehr, daß eine im Parlament bislang nicht vertretene Partei sich in diesen Programmen überhaupt nicht habe bekanntmachen können.

Bei den Anzeigen werde beanstandet, daß es sich um solche einer Fraktion gehandelt habe, deren Wahlwerbung wegen der ihr zugemessenen rechtlichen Qualifizierung unzulässig sei. Darin liege eine Verletzung der Chancengleichheit gegenüber einer bisher nicht im Parlament vertretenen Partei. Das bedeute zugleich, daß an die Fraktion staatliche Gelder für sachwidrige Zwecke ausgezahlt worden seien. Das Wahlprüfungsgericht habe auch hier Vortrag und Beweisantritte außer acht gelassen. Die Antragsteller beziehen sich insbesondere auf sechs von der SPD-Bürgerschaftsfraktion im Weser-Kurier veröffentlichte Anzeigen sowie ein als Kurzbericht der SPD-Bürgerschaftsfraktion herausgegebenes Faltblatt. Von diesen und anderen Materialien haben sie Fotokopien im Verhandlungstermin übergeben.

Die Antragsteller beantragen,

den Beschluß des Wahlprüfungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 21. März 1980 aufzuheben

und die Feststellung des endgültigen Ergebnisses der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft am 7. Oktober 1979 dahin abzuändern, daß auf die Wahlvorschläge der Bremer Grünen Liste fünf statt bisher vier Sitze in der Bremischen Bürgerschaft entfallen,

hilfsweise, die Wahl für ungültig zu erklären.

Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft und der Landeswahlleiter der Freien Hansestadt Bremen haben keine Stellungnahme abgegeben und keine Anträge gestellt. Der Senator für Rechtspflege und Strafvollzug, den das Gericht gleichfalls von dem Verfahren und dem Termin am 13. Februar 1981 benachrichtigt hat, hat ebenfalls von einer Äußerung abgesehen.

Das Gericht hat am 13. Februar 1981 aufgrund eines entsprechenden Beschlusses Beweis darüber erhoben, wann der Verfahrensbevollmächtigte der Antragsteller den an ihn zwecks Zustellung gerichteten Beschluß des Wahlprüfungsgerichts I. Instanz vom 21. März 1980 erhalten und das Empfangsbekanntnis unterschrieben hat. Es hat hierzu die Bürovorsteherin ... und die Rechtsanwalts- und Notargehilfin ... als Zeuginnen vernommen. Auf die Niederschrift vom selben Tag wird verwiesen.

II.

Die Beschwerde ist zulässig, denn gemäß § 39 Abs. 1 Satz 1 BremWG kann gegen die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung des Beschlusses mittels schriftlicher Beschwerde das Wahlprüfungsgericht II. Instanz angerufen werden. Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt.

1. Die Beschwerde ist am 11. Juni 1980 fristgerecht eingelegt worden, weil der Beschluß des Wahlprüfungsgerichts den Antragstellern am 28. Mai 1980 zugestellt worden ist. Zwar ist der Beschluß schon am 22. Mai 1980 in der Kanzlei des Verfahrensbevollmächtigten eingegangen, und auch das Empfangsbekanntnis trägt dieses Datum. Der Eingang in der Kanzlei an diesem Tag und die Bestätigung durch Unterschrift genügen jedoch allein nicht, wie der Bundesgerichtshof (BGH) zu der Parallelvorschrift des § 212 a ZPO entschieden hat, vielmehr ist es erforderlich, daß der Rechtsanwalt persönlich Kenntnis von seinem Gewahrsam an dem ihm übersandten Schriftstück erhalten hat und den Willen äußert, es als zugestellt anzunehmen (BGH LM ZPO § 233 Nr. 37; BGHZ 30, 335 f.). Für den Zeitpunkt der Zustellung ist damit entscheidend, wann der Rechtsanwalt, dem zugestellt wird, die Zustellung der zum Verbleib bei ihm bestimmten Ausfertigung oder Abschrift persönlich annimmt und dies durch seine Unterschrift bekräftigt (BGH vom 7.12.1978, VersR 1979, 258). An dieser Rechtsprechung hat der BGH sogar für den Fall festgehalten, daß der erst später Kenntnis nehmende Rechtsanwalt aufgrund einer langjährigen Kanzleiübung das Datum bewußt nicht berichtet, weil er irrtümlich glaubt, der Tag des Eingangs des Schriftstücks in seiner Kanzlei sei der Tag der Zustellung (BGH vom 31.5.1979, NJW 1979, 2566 f. = VerR 1979, 937).

Die gleichen Erwägungen greifen auch im vorliegenden Verfahren Platz. Für die Zustellung als Teil des erstinstanzlichen Verfahrens gilt gemäß § 38 Abs. 4 Satz 1 BremWG die Bestimmung des § 56 Abs. 2 VwGO in Verbindung mit § 5 Abs. 2 Verwaltungszustellungsgesetz (VwZG) in der Fassung vom 19. Mai 1972 (BGBl. I S. 789). Danach ist die Zustellung an einen gemäß § 8 VwZG bevollmächtigten Rechtsanwalt durch Übersendung des Schriftstücks mit dem Nachweis durch Unterzeichnung eines datierten Empfangsbekennnisses möglich. Anders als zum Beispiel bei einer Zustellung durch die Post gemäß den §§ 195, 183 ZPO, ist damit auch hier die persönliche Kenntnisnahme erforderlich. Gegen den durch ein Empfangsbekennnis geführten Zustellungsnachweis steht deshalb der Gegenbeweis offen, daß die Kenntnisnahme zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt ist (s. außer den bisher zitierten Entscheidungen noch BGH vom 29.2.1980, VersR 1980, 555; ebenso die Rechtsprechung des BVerwG, s. BVerwG – 2. Senat – vom 17.5.1979, BVerwGE 58, 107; BVerwG – 4. Senat – vom 21.12.1979, Buchholz 340 § 5 VwZG Nr. 7, unter Aufgabe der früheren gegenteiligen Ansicht.)

Dieser Gegenbeweis ist hier durch die Vernehmung der Zeuginnen ... und ... erbracht worden. Die Zeugin ... hat glaubhaft bekundet, daß sie nach Eingang des Beschlusses am 22. Mai 1980 versucht habe, Rechtsanwalt ... zu erreichen, da sie gewußt habe, daß er auf das Schriftstück gewartet habe. Sie habe ihn jedoch bis zum 28. Mai 1980 nicht erreicht, und bis zu diesem Tag sei er auch nicht im Büro gewesen. Sie schließe das deshalb aus, weil seine Akten unberührt geblieben seien. Erst am 28. Mai 1980 sei Rechtsanwalt ... erschienen und habe das ihm von ihr ausgehändigte Empfangsbekennnis unterzeichnet. Die Zeugin ... hat diese Aussage dahin ergänzt, daß auch alle Empfangsbekennnisse den Stempel vom Tage des Eingangs erhielten. Ferner hat sie bekundet, die Zeugin ... habe in diesen Tagen versucht, Rechtsanwalt ... zu erreichen.

Es besteht kein Anlaß, an der Richtigkeit dieser Aussagen zu zweifeln. Damit stehen die Zustellung am 28. Mai und die Rechtzeitigkeit der am 11. Juni 1980 eingereichten Beschwerde fest.

2. Die Beschwerde ist auch formgerecht eingelegt worden, obwohl ein Eingang des Originals der Beschwerdeschrift vom 4. Juni 1980 nicht festzustellen ist, sondern am 11. Juni 1980 nur beglaubigte Abschriften dieses Schriftsatzes eingereicht worden sind. In Verfahren wie dem vorliegenden, die nicht dem Anwaltszwang unterliegen, ist die handschriftliche Unterzeichnung des maßgebenden Schriftsatzes nicht als unumstößliches Erfordernis der Schriftform angesehen worden (s. z. B. BVerwG vom 26.5.1978, NJW 1978, 120, das eine maschinengeschriebene Unterschrift ausrei-

chend sein läßt). Als allgemein geltender Grundsatz für diese Verfahren kann festgestellt werden, daß auch ohne Unterzeichnung des maßgebenden Schriftsatzes dem Erfordernis der Schriftform Genüge getan ist, wenn sich aus ihm allein oder ihm beigefügten Anlagen hinreichend sicher ohne Rückfrage oder Beweiserhebung ergibt, daß er von der als Verfasser in Erscheinung tretenden Person herrührt und mit deren Willen in den Verkehr gelangt ist (s. BVerfG vom 19.2.1963, BVerfGE 15, 288, 291 f; BFH – Großer Senat – vom 5.11.1973, BFHE 111, 278 = NJW 1974, 1582; BVerwG vom 17.10.1968, BVerwGE 30, 274 = DÖV 1969, 470).

Im vorliegenden Fall ist neben den vom Verfahrensbevollmächtigten mit voller Unterschriftsleistung beglaubigten Abschriften der Beschwerdeschrift vom 4. Juni 1980 der begleitende Schriftsatz vom 11. Juni 1980 vorhanden, in dem der Verfahrensbevollmächtigte auf das Original der Beschwerdeschrift und das Verfahren Bezug nimmt. Beide Schriftstücke erfüllen in dieser Verbindung die Funktion des Originals der Beschwerdeschrift.

3. Die Antragsteller sind beschwert, denn sie machen geltend, daß das Wahlprüfungsgericht I. Instanz unter Verletzung der Art. 3, 21 und 28 GG und der Art. 75 und 83 BremLV ihrem Begehren auf Zuteilung eines fünften Bürgerschaftssitzes bzw. auf Feststellung der Ungültigkeit der Wahl nicht entsprochen habe. Die Antragsteller gehören sämtlich zu den nach § 38 Abs. 1 Satz 2 BremWG einspruchsberechtigten Personen bzw. Gruppen. Sie sind auch durch die von ihnen angegriffene Feststellung des Wahlergebnisses betroffen, und zwar die Antragstellerin zu 1), weil sie für ihre Liste einen weiteren Bürgerschaftssitz geltend macht, die Antragstellerinnen zu 2) und 3), weil sie ihr persönliches Einrücken in die Bürgerschaft anstreben, und die Antragstellerin zu 4), weil sie eine Verstärkung ihrer Gruppe im Parlament erwartet. In diesen verschiedenen Positionen haben sie auch ein Interesse an der Feststellung der Ungültigkeit der Wahl. Aktivlegitimation und Rechtsschutzbedürfnis sind deshalb ebenfalls zu bejahen.

III.

Die Beschwerde ist nicht begründet. Die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts I. Instanz verletzt weder das GG noch die BremLV noch das BremWG. Das gilt sowohl bezüglich des Hauptantrags der Antragsteller auf Zuteilung eines fünften Bürgerschaftssitzes als auch bezüglich ihres Hilfsantrags auf Erklärung der Ungültigkeit der Wahl.

1. Die Antragsteller haben ihr Begehren auf Zuteilung ihres Bürgerschaftssitzes an die Antragstellerin zu 1) in erster Linie damit begründet, daß die Vorschriften über die Sperrklausel von 5 % gegen den durch Art. 3 und 28 GG garantierten Grundsatz der Chancengleichheit verstießen. Gemäß Art. 75 Abs. 3 BremLV fallen auf Wahlvorschläge für die Wahl zur Bürgerschaft, für die weniger als 5 vom Hundert der Stimmen im Wahlbereich Bremen bzw. im Wahlbereich Bremerhaven abgegeben werden, keine Sitze. In § 6 Abs. 1 Satz 2 BremWG ist geregelt, daß von den 100 Mitgliedern der Bremischen Bürgerschaft 80 im Wahlbereich Bremen, 20 im Wahlbereich Bremerhaven zu wählen sind. Für jeden Wahlbereich sind nach § 8 Abs. 2 BremWG selbständige Wahlvorschläge aufzustellen. Eine Listenverbindung, wie sie § 7 des Bundeswahlgesetzes in der Fassung vom 1.9.1975 (BGBl. I S. 2325) für mehrere Landeslisten derselben Partei vorsieht, ist bei der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft nicht erlaubt. Die Verteilung der im Wahlbereich zu vergebenden 80 bzw. 20 Sitze erfolgt im Verhältnis der gültigen Stimmen, die im Wahlbereich auf jeden einzelnen Wahlvorschlag entfallen, aufgrund des Höchstzahlverfahrens d'Hondt (§ 8 Abs. 3 Satz 1 BremWG). In teilweiser Wiederholung von Art. 75 Abs. 3 BremLV stellt § 8 Abs. 4 BremWG klar, daß bei Verteilung der Sitze nur Wahlvorschläge von solchen Parteien oder Wählervereinigungen berücksichtigt werden, die mindestens 5 vom Hundert der im Wahlbereich für den Wahlvorschlag eingereicht ist, abgegebenen gültigen Stimmen errungen haben.

Die Antragstellerin zu 1) hat zwar im Wahlbereich Bremen 5,35 % Stimmen und auf dieser Grundlage 4 Sitze errungen, dagegen im Wahlbereich Bremerhaven nur 4,16 % der Stimmen erreicht und damit dort keinen Sitz erhalten. Dieses durch den Landeswahlleiter festgestellte Ergebnis beruht auf der korrekten und von den Antragstellern insoweit nicht in Zweifel gezogenen Anwendung der genannten Bestimmungen der BremLV und des BremWG. Eine Verletzung der BremLV und des BremWG scheidet damit aus.

Das Wahlprüfungsgericht hat indessen auch die Vereinbarkeit dieses Ergebnisses mit dem GG zu überprüfen, weil nicht ausgeschlossen ist, daß Vorschriften des bremischen Landesrechts bzw. Landesverfassungsrechts bundesverfassungsrechtliche Vorschriften verletzen und insoweit ein Wahlrechtsfehler vorliegen kann, der sich auf die Mandatsverteilung ausgewirkt haben kann (so die ständige Rechtsprechung des BremStGH, s. Beschlüsse vom 29.10.1952, 21.11.1953, 29.9.1956, 23.7.1964 und 8.2.1969, BremStGHE 1950 bis 1969, S. 173 ff., 186 ff., 189 ff., 205 ff. und 218 ff; ferner Seifert, Bundeswahlrecht, 3. Aufl., 1976, GG Art. 41 Rz. 4 ff). Aber auch das GG ist nicht verletzt, denn gegen das in den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven geltende Quorum von 5 % sind insbesondere unter dem Gesichtspunkt der

Chancengleichheit (Art. 3 Abs. 1, 21, 28 Abs. 1 und 3, 38 GG) verfassungsrechtliche Bedenken nicht zu erheben.

In Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und Art. 38 Abs. 1 GG ist der Grundsatz der gleichen Wahl festgelegt. Er ist ebenso in Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BremLV enthalten. Der Grundsatz der gleichen Wahl unterscheidet sich vom allgemeinen Gleichheitssatz durch seinen formalen Charakter („Wahlrecht ist Formalrecht“, s. auch BVerfGE 13, 243, 246; 28, 220, 225). Für den Sachbereich der Wahlen ist nach der geschichtlichen Entwicklung und der demokratisch-egalitären Grundlage des Grundgesetzes, die auch für das Wahlrecht in den Ländern gemäß Art. 28 Abs. 3 GG ihren verfassungsrechtlich verbindlichen Ausdruck gefunden hat, davon auszugehen, daß jedermann seine staatsbürgerlichen Rechte in formal möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 6, 84, 91; 16, 130, 138; 28, 220, 225; 34, 81, 98; 51, 222, 234). Das bedeutet für das reine und das durch Mehrheitswahlelemente modifizierte Verhältniswahlrecht, daß jede Stimme grundsätzlich nicht nur den gleichen Zählwert, sondern auch den gleichen Erfolgswert hat (BVerfGE 1, 208, 248; 6, 84, 90; 34, 81, 99 f.). Hieraus folgt, daß dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen verbleibt; letztere bedürfen stets eines besonderen, rechtfertigenden, zwingenden Grundes (BVerfGE 1, 208, 249; 34, 81, 99; 51, 222, 235). Das gilt auch für Differenzierungen beim Erfolgswert der Stimmen (BVerfGE 4, 31, 39; 6, 84, 90 f.).

Das BVerfG hat in ständiger Rechtsprechung eine Einschränkung des Erfolgswertes der Stimmen beim Verhältniswahlrecht wie auch bei gemischten Wahlsystemen vor allem in der Form eines Quorums von 5 % bejaht (so erstmalig BVerfGE 1, 208, 247 ff. und zuletzt BVerfGE 51, 222, 235 ff.) Es hat das damit begründet, daß sich durch das Aufkommen kleiner Parteien und Wählervereinigungen eine ernsthafte Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung ergeben könne. Eine Wahl habe nicht nur das Ziel, eine Volksvertretung zu schaffen, die ein Spiegelbild der in der Wählerschaft vorhandenen politischen Meinung darstelle, sondern sie solle auch ein funktionsfähiges Organ hervorbringen. Eine Aufspaltung der Volksvertretung in viele kleine Gruppen könne die Mehrheitsbildung erschweren oder gar verhindern. Der unbegrenzte Proporz erleichtere es, daß auch Gruppen eine Vertretung erlangten, die nicht ein am Gesamtwohl orientiertes politisches Programm, sondern im wesentlichen nur einseitige Interessen vertreten würden. Klare und ihrer Verantwortung für das Gesamtwohl bewußte Mehrheiten in einer Volksvertretung seien aber für eine Bewältigung der ihr gestellten Aufgaben unentbehrlich. Zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorganges bei der politischen Willensbildung im Interesse der Einheitlichkeit des ganzen Wahlsystems und zur Si-

cherung der mit der Wahl verfolgten Ziele könnten deshalb die unbedingt erforderlichen Differenzierungen in den Erfolgswerten der Stimmen vorgenommen werden. Aus diesen Gründen sei in aller Regel ein Quorum von 5 % verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es müßten besondere Umstände des Einzelfalls vorliegen, die ein solches Quorum unzulässig machten, während andererseits ganz besondere, zwingende Gründe gegeben sein müßten, um eine Erhöhung des Quorums über 5 % hinaus zu rechtfertigen (BVerfGE 1, 208, 256; 51, 222, 236 f.)

Ob die vorstehenden Erwägungen auch auf das bremische Landeswahlrecht zutreffen, kann offenbleiben. Das BVerfG hat ebenfalls ständig betont, daß das Postulat der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung und die Gebote des grundsätzlich gleichen Erfolgswertes aller Wählerstimmen sowie der gleichen Wettbewerbschancen der politischen Parteien und Wählervereinigungen im Rahmen der Verhältniswahl gegeneinander abzuwägen seien. Was in diesem Zusammenhang von Verfassungs wegen als zwingender Grund für eine begrenzte Differenzierung anzuerkennen sei, variere von Bereich zu Bereich und bestimme sich vor allem nach dem Aufgabenkreis der zu wählenden Volksvertretung (BVerfGE 1, 208, 259; 51, 222, 236 f.). Für den Bereich des Landes Bremen bestehen derartige Besonderheiten, die das Quorum von 5 % als gerechtfertigt erscheinen lassen.

Der Abstand zwischen dem 5 %-Quorum und dem ohne diese Sperrklausel bestehenden sogenannten natürlichen Quorum zum Erwerb eines Mandates ist im bremischen Landeswahlrecht wesentlich geringer als im Bundeswahlrecht. Im Wahlbereich Bremerhaven, für den die Antragsteller die Unwirksamkeit der 5 %-Sperrklausel geltend machen, würde ein Wahlbewerber ohne diese Sperrklausel ebenfalls rund 5 % der Stimmen benötigen, um einen der 20 Sitze zu erwerben. Dieser auf der verhältnismäßig geringen Zahl von Mandaten zwangsläufig beruhende Faktor kann rechtlich nicht in Frage gestellt werden und ist in anderen Fällen vom BVerfG sogar bis zu einer Höhe von etwa 15 % als unbedenklich angesehen worden (BVerfGE 13, 243, 246 ff.). Wegen der erheblich größeren Zahl der Bundestagsabgeordneten würde dagegen das natürliche Quorum im Bundeswahlrecht nur etwa 0,2 % betragen, wenn die in § 6 des Bundeswahlgesetzes vom 7. Mai 1956 (BGBl. I S. 383) vorgesehene 5 %-Sperrklausel und die alternativ vorgeschriebene direkte Erringung von drei Sitzen wegfielen. Die Chancen einer Partei oder Wählervereinigung, überhaupt im Bundestag vertreten zu sein, werden daher durch die genannten Sperren gegenüber dem natürlichen Quorum in einem erheblichen Maße eingeschränkt. Im Wahlbereich Bremerhaven kann dagegen von einer Einschränkung der natürlichen Chancen durch die 5 %-Sperrklausel so gut wie keine Rede sein. Die Sperrklausel erfüllt hier lediglich den Zweck, eine stets gleichbleibende und zudem mit dem Wahlbereich Bremen ein-

heitliche untere Grenze für den Mandatserwerb zu setzen. Bestände nämlich keine Sperrklausel und würde zugleich eine größere Zahl von Stimmen ohne Erfolg für Splitterparteien abgegeben werden, so könnte der erforderliche Stimmenanteil zum Erwerb eines Sitzes auch unter 5 % sinken (vgl. auch BVerfGE 47, 253, 279). Da außerdem das natürliche Quorum zum Erwerb eines der 80 Sitze im Wahlbereich Bremen bei 1,25 % liegt, schafft die Sperrklausel von 5 % in beiden Wahlbereichen eine gleiche prozentuale Ausgangsbasis. Selbst im Wahlbereich Bremen ist damit eine erhebliche geringere Einschränkung der Chancen für kleine Parteien und Wählervereinigungen vorhanden als im Bundeswahlrecht. Im Vergleich zur Europawahl, für die das BVerfG die 5 %-Sperrklausel ebenfalls als verfassungsgemäß angesehen hat (BVerfGE 51, 222), ist die Einschränkung der Wettbewerbschancen durch die 5 %-Sperrklausel in den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven sogar noch geringer.

Die Zusammensetzung der Bürgerschaft im Laufe der vergangenen Jahrzehnte bestätigt die vorstehende Aussage über die verhältnismäßig geringe Sperrwirkung des 5 %-Quorums im Land Bremen. Die Zahl der im Parlament vertretenen Parteien war hier durchweg größer als im Bund. Die Antragsteller haben selbst darauf hingewiesen, daß z. B. nach der Bürgerschaftswahl am 7. Oktober 1951 insgesamt acht Parteien bzw. Wählervereinigungen in das Parlament eingezogen sind. Zu einer Zeit, als im Bundestag nur noch drei Parteien vertreten waren, setzte sich die Bürgerschaft aus mindestens vier Parteien zusammen. Bei der Wahl am 1. Oktober 1967 gelang es der NPD auf Anhieb, im Wahlbereich Bremen sieben und im Wahlbereich Bremerhaven ein Mandat zu erringen (s. Ergebnis der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft am 1.10.1967, BremABl. 1967, 345). Erstmals nach der Wahl am 10. Oktober 1971 waren auch in der Bremischen Bürgerschaft wie in den meisten anderen Parlamenten nur noch drei Parteien vertreten (s. Ergebnis der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft am 10.10.1971, BremABl. 1971, 351). Bei der Wahl am 7. Oktober 1979 ist es nunmehr der Antragstellerin zu 1) gelungen, im Wahlbereich Bremen vier Mandate zu erlangen (Ergebnis der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft am 7.10.1979, BremABl. 1979, 683).

Im Rahmen der vom BVerfG behandelten Gesamtproblematik hat damit die 5 %-Sperrklausel in Bremen einen niedrigeren Stellenwert als in anderen Bereichen. Sie erfüllt hier in erster Linie die Funktion einer Vereinheitlichung des Wahlsystems in den beiden Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven. Die Sperrwirkung gegenüber kleineren Parteien und Wählervereinigungen zeigt sich in der stadtstaatlichen Struktur der beiden Wahlbereiche mit der dadurch möglichen Konzentration des Wahlkampfes auf ein überschaubares Gebiet deutlich geringer als anderswo. Für das Land Bremen

läßt sich auch nicht die allgemeine Einschätzung der Antragsteller belegen, das Quorum begünstige übermäßig die größeren Parteien und trage zu einer Erstarrung des politischen Lebens bei (s. dazu in der Literatur Seifert, a.a.O., Art. 38 GG Rz. 25; Frowein, Archiv für öffentliches Recht – AöR – Band 99 S. 88 ff.; grundlegend unter Einbeziehung der historischen Dimension von der Vring, Reform oder Manipulation, 1968; Fenske, Wahlrecht und Parteiensystem, 1972). Die Grenzen des Ermessens, das dem Gesetzgeber bei der Schaffung einer Sperrklausel eingeräumt ist (BVerfGE 4, 31, 40; 51, 222, 237 f.), sind deshalb jedenfalls hier noch nicht überschritten.

Stellt damit das 5 %-Quorum in beiden Wahlbereichen keinen Wahlrechtsfehler dar, so kann unerörtert bleiben, ob darüber hinaus eine Erheblichkeit für die Mandatsverteilung zu verneinen ist, weil die Antragstellerin zu 1) im Wahlbereich Bremerhaven mit ihrer ersten Höchstzahl von 2.998 um 256 Stimmen hinter der für den 20. Sitz erfolgreichen Höchstzahl von 3.254 einer anderen Partei zurückgeblieben ist und hier nach auch bei Nichtvorhandensein der 5 %-Sperrklausel ein Mandat nicht erlangt hätte.

2. Auch im Wege des Verhältnisausgleichs kann der Antragstellerin zu 1) ein fünfter Bürgerschaftssitz nicht zugeteilt werden. Die Antragsteller verstehen darunter den Ausgleich eines Stimmendefizits in einem Wahlbereich durch einen Stimmenüberhang in einem anderen Wahlbereich. Sie verweisen darauf, daß die Antragstellerin zu 1) im gesamten Land 5,14 % aller gültigen Stimmen erreicht habe und deshalb nach dem Sitzverteilungssystem d'Hondt fünf Bürgerschaftsmandate beanspruchen könne. Würde man demzufolge die Berechnung in der Weise vornehmen, daß die 100 Sitze der Bremischen Bürgerschaft für beide Wahlbereiche gemeinsam im Höchstzahlverfahren auf die Bewerberlisten nach den erzielten Gesamtstimmen im ganzen Land verteilt werden, so würde die Antragstellerin zu 1) mit ihrer fünften Höchstzahl 4.182 den 94. Bürgerschaftssitz und damit insgesamt fünf Sitze erhalten, wie auch die Modellrechnung des Landeswahlleiters im einzelnen ergibt.

Ein solches Verfahren sieht das bremische Wahlrecht aber nicht vor. Abgesehen davon, daß gemäß Art. 75 Abs. 3 BremLV und § 8 Abs. 4 BremWG das Quorum lediglich auf die beiden Wahlbereiche getrennt, nicht dagegen auf das Land Bremen insgesamt zu beziehen ist, würde die von den Antragstellern angestrebte Regelung auch gegen die in diesen Vorschriften vorgenommene Einteilung in die Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven mit 80 bzw. 20 Bürgerschaftsmitgliedern (§ 6 Abs. 1 Satz 2 BremWG) verstoßen. Das wird zahlenmäßig an dem vom Landeswahlleiter vorgelegten Berechnungsmodell deutlich. Wenn in einem ersten Rechenschritt die gesamten

Sitze der Bremischen Bürgerschaft auf die einzelnen Listen im Verhältnis ihrer im ganzen Land erzielten Stimmen verteilt werden, müßte anschließend in einem zweiten Rechenschritt bei jeder Liste eine Aufteilung der Gesamtsitze auf die beiden Bereiche Bremen und Bremerhaven vorgenommen werden, wobei auch hier das Verfahren d'Hondt anzuwenden wäre. Das hätte zur Folge, daß neben Mandatsverschiebungen bei allen Parteien die Stadt Bremen dann nicht mehr mit 80, sondern mit 85 Mitgliedern und die Stadt Bremerhaven nicht mehr mit 20, sondern nur noch mit 15 Mitgliedern in der Bürgerschaft vertreten wären. Dieses Ergebnis ist darauf zurückzuführen, daß die Wahlbeteiligung im Wahlbereich Bremerhaven mit 72,28 % erheblich niedriger lag als im Wahlbereich Bremen mit 79,95 % (s. Ergebnis der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft am 7. Oktober 1979, BremABl. 1979, 683), so daß trotz des Verhältnisses der Wahlberechtigten von 80,66 % zu 19,34 % eine Verschiebung in den Sitzen eintreten müßte. Das läßt aber § 6 Abs. 1 Satz 2 BremWG nicht zu.

Die Antragsteller sehen in den genannten Bestimmungen des bremischen Wahlrechts einen Verstoß gegen die Art. 3 Abs. 1, 21 und 28 Abs. 1 und 3 GG, wobei sie insbesondere darauf hinweisen, daß der dem Verhältniswahlrecht immanente Grundsatz des gleichen Erfolgswertes aller Stimmen verletzt sei. Den gleichen Erfolgswert aller Stimmen kann das bremische Wahlrecht in der Tat nicht garantieren, weil es die Einteilung in zwei Wahlbereiche mit einem starren Verteilungsschlüssel von 80 : 20 Sitzen fordert. Je geringer die Wahlbeteiligung in einem Bereich ist, desto größer ist der Erfolgswert der einzelnen Stimme in diesem Bereich gegenüber dem im anderen Bereich. Der Grundsatz des gleichen Erfolgswertes der Stimmen ist jedoch verfassungsrechtlich nicht so stark ausgeprägt, daß die entgegenstehenden bremischen Wahlrechtsvorschriften keinen Bestand haben können.

Wahlkreiseinteilungen, die zu ungleichen Erfolgswerten führen, sind dem Wahlrecht durchaus nicht fremd. Nach dem Wahlgesetz zum ersten Deutschen Bundestag vom 15. Juni 1949 (BGBl. I S. 21, Änderungsgesetz vom 5.8.1949, BGBl. I. S. 25) hatte jedes Bundesland ein festes Kontingent an Bundestagssitzen, das auf die Parteien, die in dem betreffenden Land mindestens 5 % der Stimmen erreicht hatten, zu verteilen war. Hiernach waren zum Beispiel für Bremen 4, für Nordrhein-Westfalen 109 Abgeordnete zu wählen (§ 8 Abs. 1). Die Landesregierungen hatten die ihren Ländern zugeteilten Sitze zwischen Wahlkreisen und Landesergänzungsvorschlägen im ungefähren Verhältnis 60 : 40 zu verteilen (§ 8 Abs. 2). Unter Abzug der in den Wahlkreisen direkt gewählten Abgeordneten wurden die restlichen Sitze nach den im Land abgegebenen Gesamtstimmen auf die einzelnen Parteien verteilt (§ 9 f.). Dadurch war, abgesehen von der Einschränkung durch die 5 %-Klausel, ein annähernd gleicher Erfolgswert aller Stimmen in einem Bundesland gewährleistet, nicht dagegen im

Verhältnis der Bundesländer zueinander, weil der Verteilungsschlüssel nicht exakt die Zahl der Wahlbevölkerung und ihre zwischenzeitliche Veränderung im Verhältnis der Länder zueinander berücksichtigen konnte. Das Wahlgesetz zum zweiten Bundestag vom 8. Juli 1953 (BGBl. I S. 470) nahm deshalb selbst die Wahlkreiseinteilung in den Ländern vor und setzte die Zahl der Abgeordneten auf mindestens 484 fest, von denen 242 in Wahlkreisen und die übrigen nach Landeslisten zu wählen waren (§ 6). Für Bremen waren jetzt 6, für Nordrhein-Westfalen 138 Abgeordnete zu wählen. Der Wähler hatte erstmals zwei Stimmen, eine Erststimme für die Wahl des Abgeordneten im Wahlkreis und eine Zweitstimme für die Wahl nach Landeslisten (§ 7 f.). Innerhalb eines jeden Landes wurden die nach Abzug der direkt errungenen Mandate verbleibenden Sitze auf die Parteien, die mindestens 5 % der im Bundesgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder mindestens in einem Wahlkreis direkt einen Sitz errungen hatten, verteilt (§ 9). Da auch bei diesem Verteilungssystem ein gleicher Erfolgswert der Stimmen im Verhältnis der Bundesländer zueinander nicht gewährleistet war, brachte schließlich das Bundeswahlgesetz (BWG) vom 7. Mai 1956 (BGBl. I S. 383) eine weitere Modifizierung in der heute noch geltenden Form (s. Fassung der Bekanntmachung vom 1.9.1975, BGBl. I S. 2325). Der Bundestag besteht jetzt aus mindestens 518 Abgeordneten, von denen 259 nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und die übrigen nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) gewählt werden (§ 1). Die Beseitigung der festen Mandatskontingente und die regelmäßige Verbindung aller Landeslisten derselben Partei (§ 7) lassen nunmehr einen bundeseinheitlichen Verhältnisausgleich zu. Es werden zunächst unter Berücksichtigung der erreichten Zweitstimmen die Gesamtsitze nach dem Höchstzahlverfahren d'Hondt auf die Parteien verteilt, die mindestens 5 % der im Bundesgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen direkt einen Sitz errungen haben (§ 6). Anschließend werden die Gesamtsitze einer Partei auf die beteiligten Landeslisten im Verhältnis ihrer Zweitstimmen im Höchstzahlverfahren unter Abzug der direkt errungenen Mandate verteilt (§ 7 Abs. 3). Dieser im Interesse gleicher Erfolgswerte im Bundesgebiet geschaffene Verhältnisausgleich macht die Abgeordnetenzahl innerhalb eines Landes variabel. Das zeigt sich z. B. daran, daß das Land Bremen seit der Bundestagswahl am 5. Oktober 1980 nur noch mit 4 anstatt bisher mit 5 Abgeordneten im Bundestag vertreten ist. Dennoch ist auch bei diesem System der sogenannten personalisierten Verhältniswahl der gleiche Erfolgswert aller Stimmen nicht völlig garantiert. Der Verhältnisausgleich berücksichtigt nämlich nicht die sogenannten Überhangmandate gemäß § 6 Abs. 3 BWG, die einer Partei auch dann verbleiben, wenn sie mit diesen Mandaten ihren Anteil an den gültigen Zweitstimmen überschreitet. Das BVerfG hat jedoch die mit der Zulassung der Überhangmandate verbundene Differenzierung des Stimmgewichts für verfassungsrechtlich unbedenklich gehalten, wenn ihre Zuteilung die notwendige Folge des

spezifischen Zieles der personalisierten Verhältniswahl ist. Es hat aus diesem Grund gefordert, daß im Rahmen des technisch Möglichen grundsätzlich kein Bundesland infolge der unterdurchschnittlichen Größe seiner Wahlkreise mehr Wahlkreise umfaßt, als seinem Anteil an der Bevölkerung des Bundesgebietes entspricht (BVerfGE 16, 130, 140; s. auch § 3 Abs. 2 Satz 3 BWG). Trotz der geschilderten Ungleichgewichte bei den Erfolgswerten der Stimmen hat das BVerfG das in der Bundesrepublik geltende System der personalisierten Verhältniswahl stets als verfassungsmäßig angesehen (BVerfG 1, 208, 246 f.; 6, 84, 89 f.; 7, 63, 69; 11, 351, 362; 13, 127, 129; 16, 130, 139; 21, 355, 356).

Gegen die in anderen Bundesländern wie Bayern und Rheinland-Pfalz wahlgesetzlich festgelegten Mandatskontingente hat die Rechtsprechung ebenfalls grundsätzlich keine Bedenken erhoben. So hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof (Beschuß vom 18.12.1975 – Vf 5-VII-75) ausgeführt, daß das in der bayrischen Verfassung niedergelegte verbesserte Verhältniswahlrecht mit dem Grundsatz des gleichen Erfolgswertes der Wählerstimmen in möglicher Übereinstimmung zu halten sei. Da den Wahlkreisen die Bedeutung selbständiger Wahlkörper zukomme, sei gegen diese Art des Wahlsystems unter dem Gesichtspunkt der Wahlgleichheit grundsätzlich nichts einzuwenden. Zum Wahlrecht von Rheinland-Pfalz hat das BVerfG (Beschuß vom 11.10.1972, BVerfG 34, 81, 100 f.) eine Verletzung des Grundsatzes der Wahlgleichheit zwar darin gesehen, daß im Rahmen einer Sitzverteilung nach dem Wahlschlüsselverfahren dieser Schlüssel bei der Zweitverteilung nach Reststimmen eine über die 5 %-Sperrklausel hinausreichende absolute Sperrwirkung entfalte. Dagegen hat es das BVerfG in dieser Entscheidung für unbedenklich gehalten, daß bei der Verhältniswahl nach Wahlkreisen eine überregionale Stimmenverrechnung im gesamten Wahlgebiet nicht stattfindet (BVerfGE 34, 81, 99). Es hat weiter ausgeführt, daß es im Ermessen des Gesetzgebers liege, ob er das 5 %-Quorum auf das gesamte Wahlgebiet oder nur auf den Listenwahlkreis beziehe (BVerfGE 34, 100).

Der dem Gesetzgeber bei der Gestaltung des Verhältniswahlrechts nach dem Grundsatz der gleichen Wahl belassene Ermessensspielraum ist damit zwar eingeschränkt, innerhalb dieser Grenzen aber gegeben (BVerfGE 3, 19, 24; 3, 383, 394). Der Gesetzgeber darf Differenzierungen in dem Erfolgswert der Stimmen bei der Verhältniswahl vornehmen, soweit das zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorganges bei der politischen Willensbildung des Volkes, im Interesse der Einheitlichkeit des ganzen Wahlsystems und zur Sicherung der mit der Parlamentswahl verfolgten staatspolitischen Ziele unbedingt erforderlich ist (so BVerfGE 6, 84, 92 f.). Das Gericht hat nicht zu prüfen, ob die innerhalb dieses Rahmens vom Gesetzgeber gefundenen Lösung zweckmäßig oder rechtspolitisch erwünscht erscheint; es kann

die Bestimmungen eines Wahlgesetzes wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit vielmehr nur dann für nichtig erklären, wenn die Regelung nicht an dem Ziel orientiert ist, Störungen der Funktionsfähigkeit des zu wählenden Organs zu verhindern, oder wenn sie das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreitet (BVerfGE 6, 84, 94; 51, 222, 238). Hiernach bestehen gegen die Einteilung des Wahlgebietes in Wahlkreise ohne einen überregionalen Verhältnisausgleich und gegen die damit verbundene Einschränkung der Erfolgswerte der Stimmen keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken (BVerfGE 4, 375, 380; 6, 84, 95; 34, 81, 99; 47, 253, 277).

Überprüft man nach diesen Maßstäben die Wahlkreiseinteilung im Land Bremen, so ist von der Prämisse auszugehen, daß das Gericht nicht ein abstraktes Wahlrecht, sondern ein konkretes Wahlgesetz in einem bestimmten Land zu einem bestimmten Zeitpunkt zu beurteilen hat (BVerfGE 1, 208, 259).

Für die Einteilung des Landes Bremen in zwei Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven spricht zunächst die verfassungsrechtliche Gliederung des Landes. Die Stadt Bremen und die Stadt Bremerhaven sind gemäß Art. 143 BremLV jede für sich eine Gemeinde des bremischen Staates, der als Freie Hansestadt Bremen einen aus diesen beiden Gemeinden zusammengesetzten Gemeindeverband höherer Ordnung darstellt. Beide Gemeinden haben als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften die Rechte auf Selbstverwaltung (Art. 144 BremLV), auf eine selbständige Gemeindeverfassung (Art. 144, 145 BremLV) und auf ein eigenes Finanzwesen (Art. 146 BremLV). Dadurch unterscheidet sich der Zwei-Städte-Staat Bremen von den Stadtstaaten Berlin und Hamburg (s. Spitta, Kommentar zur Bremischen Verfassung von 1947, 1960, Vorbemerkung zu Art. 143; BremStGHE 1977 bis 1979, S. 32, 37 f.).

Die Gemeinden Bremen und Bremerhaven sind durch das Land Niedersachsen getrennt und liegen etwa 60 km voneinander entfernt. Es ist ein Grundsatz des Wahlrechts, daß ein Wahlkreis räumlich möglichst geschlossen und nicht aus einzelnen voneinander getrennten Teilen bestehen soll (vgl. auch § 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 4 BWG, wonach jeder Wahlkreis ein zusammenhängendes Gebiet bilden soll).

Die Einteilung in zwei Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven mit festen Mandatskontingenten von 80 bzw. 20 Sitzen in der Bürgerschaft entspricht fast genau sowohl dem Verhältnis der Bevölkerung wie auch dem der Wahlberechtigten. Der Landeswahlleiter hat in seiner Stellungnahme die Bevölkerungszahlen nach dem Stand vom 1. August 1979 für Bremen mit 556.893 (= 80,02 %) und für Bremerhaven mit 139.073 (= 19,98 %) und die Zahl der Wahlberechtigten nach dem Stand der Bürger-

schaftswahl 1979 für Bremen mit 420.552 (= 80,66 %) und für Bremerhaven mit 100.864 (= 19,34 %) angegeben. Dieses Verhältnis ist auch in früheren Zeiten nahezu konstant gewesen. So gab es nach dem Stand der Bürgerschaftswahl 1975 424.196 (= 80,46 %) Wahlberechtigte in Bremen und 102.995 (= 19,54 %) Wahlberechtigte in Bremerhaven (BremABI. 1975, 765). Zur Wahl 1967 betragen die Zahlen 429.962 (= 80,57 %) und 103.712 (= 19,43 %) (BremABI. 1967, 345). Die Bedenken, die nach dem BWG und anderen Wahlgesetzen wegen fehlender Kongruenz zwischen Wahlkreisgröße und Bevölkerungszahl bzw. Zahl der Wahlberechtigten erhoben wurden, bestehen deshalb hier nicht.

Die Einteilung des Landes Bremen in die beiden Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven geht auf eine lange Tradition zurück. Bereits die erste Verfassung des bremischen Staates vom 21. März 1849 (Brem.GBl. 1849, 38) sprach von den „Gemeinden des Bremischen Staats“ (Überschrift vor Art. 84) und sicherte ihnen das Recht auf eine selbständige Gemeindeverfassung zu (Art. 84). Das Ausführungsgesetz zur Verfassung vom 2. April 1849 (Brem.GBl. 1849, 65, 73, 79 f.) sah für die Wahl der 300 Bürgerschaftsvertreter die Bildung von 20 Wahlbezirken vor, deren letzter das Amt Bremerhaven mit 14 zu wählenden Vertretern war. Die Verfassung vom 21. Februar 1854 (Brem.GBl. 1854, 8) legte fest, daß die Stadt Bremen und das mit ihr verbundene Gebiet, zu dem auch Bremerhaven gehörte, einen selbständigen Staat unter der Bezeichnung „Freie Hansestadt Bremen“ bildete (§ 1). Nach dem Ausführungsgesetz vom selben Tag (Brem.GBl. 1854, 7, 24, 30 f.) waren 150 Bürgerschaftsvertreter von den neu in acht Klassen eingeteilten Wählern zu wählen (§ 4). Die sechste Klasse bestand aus den Gemeindegossen der Stadtgemeinde in Bremerhaven, die sechs Vertreter zu wählen hatten.

Bremerhaven war innerhalb dieses Staates eine Stadtgemeinde mit kommunaler Selbständigkeit und eigener Gemeindeverfassung. Maßgebend hierfür war zunächst die Verordnung vom 5. Juli 1850 betreffend die Gemeindeverfassung und später das Gesetz vom 18. September 1879 betreffend die Verfassung der Stadtgemeinden Vegesack und Bremerhaven (Brem.GBl. 1879, 277, 298). Bereits dieses Gesetz stimmt in seinem wesentlichen Inhalt mit der Verfassung für die Stadt Bremerhaven in der Neufassung vom 13. Oktober 1971 (Brem.GBl. S. 243) überein. Die Stadtgemeinde Bremerhaven war und ist hiernach eine Gebietskörperschaft, die ihre kommunalen öffentlichen Aufgaben als Selbstverwaltungsangelegenheiten unter eigener Verantwortung regelt.

In der überarbeiteten Verfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 1. Januar 1894 (Brem.GBl. 1894, 1) wurde das Recht der Gemeinden des bremischen Staates auf

eine selbständige Gemeindeverfassung bekräftigt (§ 72). Ihre Verfassungen bedurften der Bestätigung des Senats (§ 73), der zugleich Oberaufsicht über sie hatte (§ 74). Die Stadt Bremen als eigene Gemeinde innerhalb dieses Gemeindeverbandes (§ 75) besaß – wie schon nach den beiden ersten Verfassungen – als gesetzliche Organe den Senat und die Stadtbürgerschaft (§ 76). Die Stadtbürgerschaft bestand aus sämtlichen von den städtischen Wählern in die Bürgerschaft gewählten Vertretern, welche Angehörige dieser Gemeinde waren (§ 77). In einem die Bürgerschaft betreffenden Gesetz zur weiteren Ausführung dieser Verfassung (Brem.GBl. 1894, 18, 24) waren die Wähler zur Bürgerschaft wiederum in acht Klassen eingeteilt (§ 4). Die ersten vier Klassen bestanden aus den Bürgern der Stadt Bremen, die insgesamt 122 Vertreter zur Bürgerschaft zu wählen hatten, die fünfte Klasse aus den Bürgern der Stadt Vegesack mit 4 Vertretern, die sechste Klasse aus den Bürgern der Stadt Bremerhaven mit jetzt 8 Vertretern und die siebente und achte Klasse aus den im Landgebiet wohnenden Bürgern mit insgesamt 16 Vertretern.

Nach der Verfassung vom 18. Mai 1920 (Brem.GBl. 1920, 183) bestand der bremische Staat aus den Städten Bremen, Bremerhaven und Vegesack und aus dem Landgebiet (§ 1). Der Landtag hatte 120 Mitglieder, die in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zu wählen waren (§ 10). Durch das Gesetz betreffend die Wahlen zur Bürgerschaft vom 15. Mai 1920 (Brem.GBl. 1920, 177) wurde das Staatsgebiet in die vier Wahlkreise Stadt Bremen, Landgebiet, Vegesack und Bremerhaven eingeteilt (§ 2). Im Wahlkreis Stadt Bremen waren 102 Mitglieder, im Landgebiet 7 Mitglieder, in Vegesack 2 und in Bremerhaven 9 Mitglieder zu wählen (§ 2 sowie Wahlgesetz vom 3.7.1923, Brem.GBl. 1923, 419). Ein Verhältnisausgleich zwischen den einzelnen Wahlkreisen fand nicht statt.

Die aus dem alten Bremerhaven und dem preußischen Wesermünde gebildete Stadt wurde mit Wirkung vom 31. Dezember 1946 in das Land Bremen eingegliedert (Verordnung Nr. 76 der britischen Militärregierung, Amtsblatt der britischen Militärregierung 1946, 411). Seitdem besteht der bremische Staat aus den beiden Städten Bremen und Bremerhaven, die auch die beiden Wahlbereiche bilden. Während die beiden früheren Wahlkreise Vegesack und Landgebiet schon wegen der allmählich eingetretenen Absorbierung der Gebiete durch die Stadt Bremen wegfielen, hat sich der Wahlkreis Bremerhaven, vor allem bedingt durch den Ausbau der Häfen, die zunehmende Industrialisierung und die räumliche Erweiterung, etwa durch Aufnahme der Stadt Wesermünde, ständig vergrößert. Der Zusammenschluß zu einer einzigen Stadtgemeinde, etwa wie in Hamburg und gegebenenfalls mit der Möglichkeit von örtlichen Bezirksverwaltungen nach dem Muster Berlins, wurde niemals in Erwägung

gezogen. Spitta hat bemerkt, daß eine Stadt von solcher Größe und Bedeutung und solchem Eigenleben nicht mit der räumlich getrennten Stadt Bremen zu einer einzigen Stadt zusammengeschlossen werden konnte (Spitta, a.a.O., Art. 143 Anm. 1).

Der konstante Verteilungsschlüssel von 80 :20 unter den Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft ist der angemessene parlamentarische Ausdruck eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den beiden Landesstädten. In ihm verkörpert sich nicht nur eine wahlrechtspezifische Komponente, sondern mehr noch die Verbindung der beiden Städte zum gemeinsamen Land. Das aus gesonderten Wahlen auf der Grundlage fester Mandatskontingente hervorgegangene gemeinsame Parlament bietet am ehesten die Gewähr dafür, daß die historischen, geographischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Besonderheiten der beiden Städte ebenso gewahrt werden wie ihre Gemeinsamkeiten. Die im Verhältnis von Wohn- und Wahlbevölkerung gleichbleibende Gewichtsverteilung liegt daher im Interesse des Staatsganzen, das bei der Ausgestaltung des Wahlrechts stets im Auge behalten werden muß (BVerfGE 1, 208, 259). Die Abweichung von der Gleichheit der Erfolgswerte der Stimmen ist deshalb durch ausreichende sachliche Gründe im Sinne des Gleichheitsgebotes nach Art. 3 Abs. 1 GG gerechtfertigt.

Das BVerfG hat in seinem grundlegenden Urteil zur Wahlrechtsgleichheit vom 5. April 1952 auch darauf hingewiesen daß der Gesetzgeber das Quorum auf das gesamte Wahlgebiet oder auf den einzelnen Wahlbereich beziehen könne. Für die zweite Lösung hat es als Beispiel „die historisch gegebenen zwei Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven“ genannt (BVerfGE 1, 208, 253). Hieraus und aus seinen oben behandelten sonstigen Entscheidungen kann der Schluß gezogen werden, daß das Bundesverfassungsgericht die Einteilung in die beiden Wahlbereiche des Landes Bremen mit konstanten Mandatszahlen und ohne landeseinheitlichen Verhältnisausgleich als unbedenklich ansieht. Demgegenüber hatte der Staatsgerichtshof zunächst in dem Beschluß vom 29. Oktober 1952 Art. 75 Abs. 2 BremLV für unvereinbar mit Art. 28 GG gehalten und den Verstoß darin gesehen, daß die 5 %-Klausel in den beiden Wahlbereichen getrennt angewendet werde, ohne daß eine Ausgleichsmöglichkeit für das ganze Land eingeschaltet sei (BremStGHE 1950 bis 1969, S. 173, 176). Wegen Ablaufs der Wahlperiode konnte der Staatsgerichtshof eine Entscheidung in der Sache nicht treffen, da das BVerfG über die nach Art. 100 GG vorgelegte Frage mit der Begründung nicht entschieden hat, daß die BremLV vorkonstitutionelles Recht sei (BremStGHE 1950 bis 1969, S. 186 und 189). In seinem Beschluß vom 23. Juli 1964 hat dann der Staatsgerichtshof seine frühere Entscheidung im Hinblick auf die fortlaufend geübte Rechtsprechung des BVerfG auch als sachlich überholt bezeichnet (BremStGHE 1950 bis 1969, S. 205, 215). In diesem späteren Beschluß hat der

Staatsgerichtshof die getrennte Anwendung der Sperrklausel in beiden Wahlbereichen ohne Ausgleichsmöglichkeit im gesamten Land ausdrücklich gebilligt (BremStGHE 1950 bis 1969, S. 205, 213 ff.). Er hat sich dabei im wesentlichen bereits auf die Gründe bezogen, die auch für seine jetzige Entscheidung tragend sind und auf die sich auch das Wahlprüfungsgericht I. Instanz zu Recht gestützt hat.

3. Aus dem Vorbringen der Antragsteller wird nicht eindeutig ersichtlich, ob sie die Zuteilung eines fünften Bürgerschaftssitzes an die Antragstellerin zu 1) auch damit begründen wollen, daß zwar keine Gesamtzuteilung der Sitze im Land erfolgen solle, die Sperre der 5 %-Klausel aber anstatt auf die beiden Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven auf das gesamte Land zu beziehen sei, so daß für die beiden Wahlbereiche jeweils das sogenannte natürliche Quorum maßgebend sei. Auch mit einem solchen Begehren könnten sie nicht durchdringen. Die Antragstellerin zu 1) würde nämlich, wie oben dargelegt, im Wahlbereich Bremerhaven so oder so keinen Sitz erlangen, weil ihr auch ohne die 5 %-Sperre dort 257 Stimmen zum Erwerb des 20. Mandats fehlen. Im Wahlbereich Bremen würde sie mit den erreichten Höchstzahlen nur die 4 Sitze erhalten. Das ergibt sich auch aus den vom Landeswahlleiter übergebenen Berechnungsunterlagen.

Ungeachtet dieses Hindernisses liegt indessen auch kein Wahlrechtsfehler darin, daß die 5 %-Sperrklausel nicht auf das gesamte Land, sondern auf die beiden Wahlbereiche bezogen wird. Sowohl in Art. 75 Abs. 3 BremLV als auch in § 8 Abs. 4 BremWG ist ausdrücklich festgelegt, daß die 5 %-Sperre im jeweiligen Wahlbereich gilt. Den verfassungsrechtlichen Stellenwert dieser Regelung läßt Röper (DÖV 1980, 327 ff.) außer acht. Darüber hinaus sind insoweit auch mit den Maßstäben der Art. 28 Abs. 1 und 3 und 38 Abs. 1 GG keine Bedenken zu rechtfertigen. Das BVerfG hat ausdrücklich entschieden, daß es im Ermessen des Gesetzgebers liege, ob er das 5 %-Quorum auf das gesamte Wahlgebiet oder nur auf den einzelnen Wahlkreis beziehe (so BVerfGE 34, 81, 100; sinngemäß auch schon BVerfGE 1, 208, 253). Der Staatsgerichtshof hat zu diesem Problem bereits im Beschluß vom 23. Juli 1964 ausgeführt, daß eine Regelung, die eine Erreichung des Quorums nur im gesamten Wahlgebiet fordere (und damit wenigstens in einem Wahlbereich), dazu führen könne, daß in Bremen eine Partei in der Stadtbürgerschaft vertreten sei, die nicht 5 % der Wählerstimmen auf sich vereinigt habe, so daß die Sperrklausel illusorisch würde und außerdem die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft nicht den politischen Willen der Stadtbevölkerung widerspiegeln würde (BremStGHE 1950 bis 1969, S. 205, 214). Es wäre nämlich bei einer solchen Regelung möglich, daß eine Partei mit 4 % Stimmanteil im Wahlbereich Bremen in der Stadtbürgerschaft vertreten wäre, eine andere Partei mit dem gleichen Stimmanteil im Wahlbereich Bremen dagegen

nicht, weil bei der ersteren ein hoher Stimmanteil im Wahlbereich Bremerhaven vorliegt, bei der letzteren dagegen nicht. Darin läge eine erhebliche Verletzung der Wahlgleichheit, bezogen auf den einzelnen Wahlbereich. Außerdem würde gegen das Postulat verstoßen, die Einheitlichkeit des ganzen Wahlsystems zu sichern (s. BVerfGE 6, 92 f; 51, 222, 236). Im übrigen ist, worauf das Wahlprüfungsgericht I. Instanz zutreffend hingewiesen hat, die geltende Regelung nicht prinzipiell ungünstiger als jene, die im ganzen Land die Überwindung des 5 %-Quorums fordert und ausreichen läßt. So können z. B. Parteien oder Wählervereinigungen, die in Bremen 5,5 % und in Bremerhaven 0,5 % der Stimmen oder das umgekehrte Ergebnis erzielen, in der Bürgerschaft vertreten sein, obwohl sie insgesamt im Land nicht 5 % der Stimmen erreicht haben. Andererseits erhält eine Partei mit 10 % Stimmen in Bremerhaven und 4,9 % Stimmen in Bremen nach dem geltenden Landeswahlrecht grundsätzlich nicht mehr Sitze als eine Partei mit 10 % Stimmen in Bremerhaven und 0,1 % Stimmen in Bremen, während bei einem landeseinheitlichen Quorum im ersten Fall auch Mandate in der Stadtbürgerschaft erreicht würden. Diese unterschiedlichen Ergebnisse beruhen auf der geschilderten Trennung der Wahlbereiche und sind damit auch verfassungsrechtlich abgesichert.

Da die Antragsteller sonstige Wahlfehler, die zur Korrektur der Mandatsverteilung mit der Folge der Zuteilung eines fünften Bürgerschaftssitzes an die Antragstellerin zu 1) nötigen, nicht geltend gemacht haben (BVerfGE 40, 11, 30), muß ihr Hauptantrag insgesamt erfolglos bleiben.

4. Die Antragsteller vermögen indessen auch mit ihrem Hilfsantrag auf Erklärung der Ungültigkeit der Wahl nicht durchzudringen. Soweit sie dazu ebenfalls die 5 %-Sperrklausel, ihre getrennte Anwendung in den beiden Wahlbereichen und das Fehlen eines landeseinheitlichen Verhältnisausgleiches kritisieren, ist ein Wahlrechtsfehler nach den obigen Ausführungen zu verneinen.
5. Die Antragsteller monieren sodann die im Gesetz verankerte strukturelle Identität der Mandate des Landtags und der Stadtbürgerschaft, die eine getrennte Wahl und damit eine Differenzierung der Stimmabgabe ausschließt. Darin liegt jedoch entgegen ihrer Auffassung kein Verstoß gegen die Wahlfreiheit.

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl ist in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG (dagegen nicht ausdrücklich in Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BremLV) festgelegt. Er gilt als allgemeines Rechtsprinzip für Wahlen zu allen Volksvertretungen im staatlichen und kommunalen Bereich (BVerfGE 44, 125, 138; 47, 253, 271 f.). Das BVerfG hat in der letztgenannten Entscheidung vom 15. Februar 1978 dem Zwang zur ein-

heitlichen Stimmabgabe bei der Wahl von Stadtrat und Bezirksvertretung nach dem Kommunalwahlrecht von Nordrhein-Westfalen einen Verstoß gegen den Grundsatz der freien Wahl entnommen. Es hat dazu ausgeführt, daß das Listenwahlsystem notwendigerweise zu einer Beschränkung der Wahlfreiheit führe, da die Wahl eines Bewerbers von jeder Mitwahl weiterer Bewerber abhängig gemacht werde. Hierin liege kein Verfassungsverstoß, solange der Wähler zwischen verschiedenen Listen auswählen könne (BVErfGE 47, 283). Die Antragsteller, die hierauf Bezug nehmen, verkennen zunächst, daß das Listenwahlsystem auch im vorliegenden Fall dem Wähler bei der gleichzeitigen Wahl zum Landtag und zur Stadtbürgerschaft die Möglichkeit gelassen hat, zwischen mehreren konkurrierenden Listen auszuwählen. Das BVerfG hat allerdings die in der Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen vorgeschriebene einheitliche Stimmabgabe für die Vertreter des Rates und der Bezirksvertretung als eine unzulässige Verengung der Entschließungsfreiheit des Wählers angesehen, weil der Wähler nach Wahl eines Ratskandidaten nicht mehr frei entscheiden kann, welcher gebundenen Liste von Kandidaten für die Bezirksvertretung er seine Stimme geben will. Die Sitzverteilung erfolgt nach Listen für die Bezirksvertretung auf der Grundlage der für den Rat in dem betreffenden Bezirk abgegebenen Stimmen (BVErfGE 47, 258 f., 283 f.). Während aber nach jener Regelung verschiedene Listen für die Wahl des Rates und der Bezirksvertretungen vorliegen, ist in Bremen die Wahl in einem Akt vereinheitlicht. Das Wahlprüfungsgericht I. Instanz hat zutreffend darauf hingewiesen, daß das BVerfG nicht den Fall zu entscheiden hatte, daß ein Bewerber für den Gesamtbereich kandidiert, der Wähler unter dieser Prämisse seine Entscheidung trifft und ein und derselbe Abgeordnete in beiden Aufgabenfelder sein Mandat wahrnimmt. Das BVerfG hat die Verletzung der Wahlfreiheit darin gesehen, daß der Wähler, wenn er sich für eine Liste eines Gremiums entschieden hat, damit die Freiheit einbüßt, zwischen anderen Listen mit anderen Namen für ein anderes Gremium zu entscheiden. Das beruhte in jenem Fall darauf, daß an der Sitzverteilung für die Bezirksvertretung nur diejenigen Parteien und Wählergruppen teilnehmen, die bei der Wahl des Rates mindestens einen Sitz erhalten oder mindestens 5 % der gültigen Stimmen im Stadtbezirk erreicht hatten. Mit der Wahl zum Rat war deshalb die Entscheidung des Wählers für die Bezirksvertretung bereits vorprogrammiert. Bei der Wahl zum Bremischen Landtag und zur Stadtbürgerschaft ist dagegen der Wähler selber vor die Entscheidung über beide Gremien mit identischen, feststehenden Bewerbern gestellt, obwohl es sich um einen einheitlichen Wahlakt handelt. Aus dem Beschluß des BVerfG lassen sich deshalb insoweit keine Bedenken gegen das Bremer Wahlrecht ableiten.

Auch unabhängig hiervon läßt sich nicht begründen, daß das Zusammenfallen beider Entscheidungen eine unzulässige Verengung der Wahlfreiheit darstellt. Die Frage

muß nach den Regeln entschieden werden, die das GG für die demokratische Organisation der Staatsgewalt vorgeschrieben hat. Jede Staatsgewalt ausübende Vertretung bedarf einer Legitimation, die sich auf die Gesamtheit der Bürger als dem Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, zurückführen läßt (BVerfGE 38, 258, 271; 47, 253, 272). Außerdem muß dem Gesetzgeber auch bei der Regelung der demokratischen Organisation der Staatsgewalt ein Ermessensspielraum im Rahmen der Verfassung eingeräumt sein (BVerfGE 3, 19, 24; 3, 383, 394). Nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und des Übermaßverbotes wird nur eine solche Regelung nicht mehr hinzunehmen sein, die nicht durch unabweisbare Bedürfnisse bei der Bildung der Staatsorgane getragen wird oder die das nach der Verfassung gebotene Mindestmaß an Entscheidungsfreiheit des Wählers überschreitet (BVerfGE 6, 84, 94; 51, 222, 238). Dabei sind auch die historisch bedingten tatsächlichen Gegebenheiten innerhalb eines Landes zu berücksichtigen (BVerfGE 4, 31, 40; 51, 222, 238).

Die demokratische Legitimation ist hier vorhanden, wenn auch inhaltlich zusammengefaßt. Gesetzliche Organe der gemäß Art. 143 BremLV zum Gemeindeverband Freie Hansestadt Bremen gehörenden Stadtgemeinde Bremen sind nach Art. 148 Abs. 1 Satz 1 Stadtbürgerschaft und Senat. Eine hiervon abweichende und nach Art. 145 BremLV zulässige Regelung ist nicht getroffen worden. Die Stadtbürgerschaft besteht gemäß Art. 148 Abs. 1 Satz 3 BremLV aus den von den stadtbremischen Wählern in die Bürgerschaft gewählten Vertretern.

Diese sowohl nach der Person des Abgeordneten wie auch nach der Funktion des Mandates vorgenommene Zusammenfassung von staatlichen und kommunalen Elementen kann ihrerseits auf eine lange und durchgehende Tradition verweisen.

Bereits die erste Verfassung des bremischen Staates vom 21. März 1849 (Brem.GBl. 1849, 38, 53) legte in Art. 87 fest, daß die Stadt Bremen eine Gemeinde des bremischen Staates war, daß die gesetzlichen Organe dieser Gemeinde der Senat und die Stadtbürgerschaft waren und daß letztere aus sämtlichen in den städtischen Wahlbezirken in die Bürgerschaft gewählten Vertretern bestand (Art. 87 §§ 148 bis 150). Fast gleichlautende Bestimmungen enthielten dann die Verfassungen vom 21. Februar 1854 (Brem.GBl. 1854, 8, 20 f., §§ 83 bis 86), vom 1. Januar 1894 (Brem.ABl. 1894, 1, 13 f., §§ 75 bis 77) und vom 18. Mai 1920 (Brem.GBl. 1920, 183, 196 f., §§ 75 und 76). Dieser Rechtszustand blieb auch in der Zeit der Restauration erhalten, als die ausschließlich gebietsmäßig vorgenommene Einteilung in Wahlbezirke (so die Verfassung nebst Wahlvorschriften von 1849) vorübergehend durch eine mehr personell bestimmte Einteilung in acht Wählerklassen abgelöst wurde (so die Verfassungen von 1854 und 1894). Die verschiedenen Klassen, z. B. der Gelehrten,

Kaufleute und Landwirte, wurden stets auf einzelne Wahlbezirke bezogen, so daß eine Überschneidung mit den Gemeindegrenzen, insbesondere denen der Stadt Bremen, nicht eintrat (vgl. Brem.GBl. 1854, 31, und 1894, 25). Abgesehen von der Zeit des Nationalsozialismus, während der die Bürgerschaft aufgelöst war, besteht deshalb seit mehr als 130 Jahren die stadtstaatliche Besonderheit der Organisation der Stadtbürgerschaft in Personalunion mit dem Landtag.

Zutreffend hat auch das Wahlprüfungsgericht I. Instanz den Antragstellern entgegengehalten, daß das Doppelmandat der stadtbremischen Abgeordneten keine wahlrechtliche Konstruktion, sondern eine Folge der bremischen Staatsorganisation ist. Zumindest mißverständlich ist allerdings die Formulierung, Landesaufgaben und kommunale Aufgaben seien in der politischen Führung eines Stadtstaates kaum zu trennen. Die beiderseitigen Aufgaben und Zuständigkeiten sind vielmehr eindeutig getrennt, und zwar ebenfalls seit der ersten bremischen Staatsverfassung vom 21. März 1849 (Brem.GBl. 1849, 38). Dort (Art. 87 §§ 151 bis 158) wie auch in den folgenden Verfassungen und jetzt in Art. 148 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 145 BremLV ist zwar die Möglichkeit der Schaffung eigenständiger, mit den Staatsorganen nicht identischer Kommunalorgane eröffnet worden. Da letztere aber niemals geschaffen wurden, sind Bürgerschaft und Senat als gesetzliche Organe des Staates zugleich stets die gesetzlichen Organe der Stadtgemeinde gewesen (Art. 148 Abs. 1 Satz 1 BremLV). Diese Verbindung beinhaltet begrifflich keine Identität der Aufgaben und Funktionen, zumal dann Art. 148 Abs. 1 Satz 1 überflüssig wäre, wonach auf die Verwaltung der Stadtgemeinde die Bestimmungen über Bürgerschaft und Senat entsprechend anzuwenden sind. Sämtliche Verfassungen haben deshalb von vornherein Gemeindeangelegenheiten und Staatsangelegenheiten getrennt gesehen. Diese Trennung reicht von der Legislative mit gesonderten Sitzungen und Beschlußfassungen des Landtags und der Stadtbürgerschaft über getrennte Haushaltsführungen und Verwaltungsbereiche bis zu den einzelnen Dienststellen der Exekutive.

Sind damit Landes- und Stadtparlament in Bremen zwar verbundene, aber doch unterscheidbare und unterschiedliche Organe mit verschiedenen Aufgabenbereichen (s. BremStGH vom 29.9.1956, BremStGHE 1950 bis 1969, S. 73, 81), so kann andererseits die Doppelfunktion in der Person des Abgeordneten nicht aufgeteilt werden, und zwar unabhängig davon, ob man von einem Doppelmandat (in diesem Sinne die Mehrheit des BremStGH in der Entscheidung vom 5.1.1957, BremStGHE 1950 bis 1969, S. 73, 80 ff.) oder von einem einheitlichen Mandat (so die abweichende Minderheit des BremStGH in der genannten Entscheidung a.a.O., S. 89 ff.; ebenso Spitta, a.a.O., Art. 148 Anm. 1, S. 261 f.) ausgeht. Der Wahlakt kann nur einheitlich

betätigt werden, so daß auch getrennte Listen für Landtag und Stadtbürgerschaft nicht möglich sind. Das bedeutet zugleich eine notwendige Konzentration des Wahlrechts aufgrund der besonderen staats- und kommunalrechtlichen Organisation des Landes Bremen.

Die Einheitlichkeit des Wahlaktes muß nicht als Verkürzung des Wählereinflusses gewertet werden. Sie zwingt den Wahlbewerber und späteren Abgeordneten, den Wählern seine Fähigkeiten auf landes- und kommunalpolitischem Gebiet gleichermaßen vor Augen zu führen. Durch das größere Spektrum an Aufgaben vergrößert sich auch die Angriffsfläche im Wahlkampf und das Einschätzungspotential des Wählers. Die räumliche Distanz der Landtagsabgeordneten zu den Bürgern ist infolge der Einbeziehung der Kommunalpolitik geringer als in anderen Parlamenten. Man kann deshalb von einer fast kommunalen Tradition des Landes sprechen (so BremStGH vom 26.6.1954, BremStGHE 1950 bis 1969, S. 52, 58). Dadurch verstärken sich auch die politischen Einflußmöglichkeiten der Bürger neben dem Wahlakt. So kann die Landespolitik hier etwa mit einer Bürgerinitiative näher konfrontiert werden als anderswo. In gewissem Umfang können Bürger an der Verwaltung mittels der als Verwaltungskörper mit eigenen Aufgaben und Befugnissen ausgestatteten Deputationen beteiligt werden (s. Art. 105 und 129 BremLV sowie Spitta, a.a.O., Art. 105 Anm. 1). Gerade auf Bremen trifft deshalb die Auffassung des BVerfG zu, daß das Volk seinen politischen Willen nicht nur durch Wahlen und Abstimmungen, sondern auch durch sonstige Möglichkeiten der Einflußnahme zum Ausdruck bringt (BVerfGE 20, 56, 98 f.).

Die Tatsache, daß der Wähler in Bremen nicht differenzieren kann, welchem Abgeordneten er für den Landtag und welchem er für die Stadtbürgerschaft sein Vertrauen schenken will, muß damit auf der Grundlage der gesamten stadtstaatlichen Organisation einschließlich der in diesem Rahmen ausgeübten Bürgerrechte gewürdigt werden. Unter Berücksichtigung dieser tatsächlichen Gegebenheiten ist nicht festzustellen, daß der bremische Gesetzgeber die Grenzen seines Ermessens überschritten hat. Angesichts der stadtstaatlichen Organisation stellt sich die Vereinheitlichung der Wahl zum Landtag und zur Stadtbürgerschaft nicht als eine übermäßige und deshalb nicht mehr zu rechtfertigende Einschränkung des Wahlrechts dar.

6. Die Antragsteller haben weiter gerügt, daß mit der Wahl zur Bürgerschaft gleichzeitig über die von der Bürgerschaft vorzunehmende Wahl der Stadtteilbeiräte mitentschieden werde, ohne daß der Wähler eine Differenzierungsmöglichkeit habe. Sie sehen außerdem in dem Erlaß des Ortsgesetzes und dazu getroffenen Entscheidungen eine unzulässige Wahlbeeinflussung. Auch damit vermögen sie nicht durchzudringen.

Nach dem Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen vom 9. April 1979 (Brem.GBl. S. 115) sind für die einzelnen Stadt- und Ortsteile der Stadtgemeinde Bremen Beiräte zu bilden (§ 1). Die Zahl der Mitglieder eines Beirates richtet sich nach der Einwohnerzahl des Beiratsbereichs und schwankt zwischen 7 und 19 (§ 20). Die Beiratsmitglieder werden auf Vorschlag der Parteien und Wählervereinigungen von der Stadtbürgerschaft für die Dauer ihrer Wahlperiode gewählt, wobei die Sitzverteilung nach dem Höchstzahlverfahren d'Hondt aufgrund der für die Parteien und Wählervereinigungen im Beiratsbereich abgegebenen Stimmen erfolgt; dabei sind nur die Parteien und Wählervereinigungen zu berücksichtigen, die aufgrund des Wahlergebnisses Sitze in der Stadtbürgerschaft erhalten haben (§ 21 Abs. 1).

Hieraus folgt, daß die Bürgerschaft erst nach Konstituierung in einem eigenständigen Akt die Wahl der Beiratsmitglieder vornimmt. Die Wahl zur Bürgerschaft stellt deshalb noch keine Vorstufe zur Wahl der Beiratsmitglieder dar. Da erst die Bürgerschaft über die innerhalb von sechs Wochen nach Bekanntgabe des endgültigen Wahlergebnisses der Bürgerschaftswahl einzureichenden Wahlvorschläge der Parteien und Wählervereinigungen entscheidet, bestehen auch keine mit der Bürgerschaftswahl verbundene oder gekoppelte Listen, wie die Antragsteller meinen.

Daß einige Kandidaten für Beiräte bereits während des Wahlkampfes zur Bürgerschaft bekannt geworden sind und daß von Parteien und anderen Stellen Auffassungen zur Funktion und Gültigkeit der Rechtsvorschriften über die Beiräte geäußert worden sind, hat auf die Gültigkeit der Wahl zur Bürgerschaft keinen Einfluß. Das Wahlprüfungsgericht I. Instanz hat dies im einzelnen zutreffend dargelegt und insbesondere darauf hingewiesen, daß derartige Äußerungen zum Wahlkampf gehören und von den Wählern zur Kenntnis genommen werden können, ohne daß darunter das Wahlverfahren leidet. Da die Freiheit der Meinungsäußerung zur Gültigkeit von Gesetzen nicht eingeschränkt ist, liegt in entsprechenden Stellungnahmen während des Wahlkampfes auch keine unzulässige Wahlbeeinflussung (s. BVerfGE 40, 11, 39).

7. Unbegründet sind auch die Rügen, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hätten unter Benachteiligung der Antragstellerin zu 1) einseitige Sendezeiten gewährt und hätten die Antragstellerin zu 1) zu Unrecht im redaktionellen Programm überhaupt nicht berücksichtigt.

Nach geltendem Recht ist die Veranstaltung von Rundfunksendungen eine öffentliche und – wegen der Beteiligung des Staates – zugleich eine staatliche Aufgabe

(Art. 30 GG, s. BVerfGE 12, 205, 243). Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind nach dem Grundsatz der gleichen Wettbewerbschancen verpflichtet, sich gegenüber dem Wahlwettbewerb der politischen Parteien neutral zu verhalten (BVerfGE 14, 121, 134; 20, 56, 118). Gegen das Gebot der Neutralität des Staates im Wahlkampf und den Grundsatz der Integrität der Willensbildung des Volkes durch Wahlen und Abstimmungen verstößt insbesondere eine auf Wahlbeeinflussung gerichtete parteiergreifende Einwirkung von Staatsorganen als solchen zugunsten oder zu Lasten einzelner oder aller am Wahlkampf beteiligten politischen Parteien oder Bewerber (BVerfGE 44, 124, 144).

Die Anwendung des Grundsatzes der gleichen Wettbewerbschancen der Parteien durch Wahlpropaganda erfordert jedoch nicht, daß alle Parteien im gleichen Umfang zu Wort kommen; vielmehr dürfen die den einzelnen Parteien zuzuteilenden Sendezeiten entsprechend der Bedeutung der Parteien verschieden bemessen werden (BVerfGE 7, 99, 108; 13, 204, 205; 14, 21, 134; 34, 160, 163; 47, 198, 227; 48, 271, 277). Die Bedeutung der Parteien kann vor allem nach den Ergebnissen vorausgegangener Wahlen zu Volksvertretungen ermittelt werden (§ 5 Abs. 1 Satz 3 des Parteiengesetzes vom 24.7.1967, BGBl. I S. 773, sowie § 1 Abs. 3 des Bremischen Wahlkampfkostengesetzes vom 23.2.1971, Brem.GBl. S. 11).

In Anknüpfung hieran hat die Rechtsprechung nach dem Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit gewisse Mindestsendezeiten für die einzelnen Parteien gefordert. So muß grundsätzlich die Sendezeit für die kleinste an der Wahl beteiligte Partei etwa 20 % bis 25 % der Sendezeit betragen, die der größten Partei zugewiesen ist (OVG Berlin vom 11.2.1975, DÖV 1975, 206; OVG Münster vom 28.4.1975, NJW 1975, 2310). Das BVerfG hat bei einer bisher nicht im Parlament vertretenen Partei die Einräumung einer Sendezeit von 5 Minuten gegenüber einer solchen von je 22,5 Minuten (= 22,2 %) für die beiden größten Parteien als ausreichend angesehen (BVerfGE 34, 160, 164). In einem anderen Fall hat das BVerfG die Gewährung einer Sendezeit von 15 Minuten an eine kleinere Partei im Hinblick auf eine Sendezeit von 70 Minuten (= 21,4 %) für die größte Partei und eine Sendezeit von 60 Minuten (= 25 %) für die zweitgrößte Partei als unbedenklich angesehen, wobei außerdem vier Fernsehdiskussionen mit Vertretern der vier im Bundestag vertretenen Parteien berücksichtigt wurden (BVerfGE 13, 204 f.). Auch ein Verhältnis von 25 Minuten für alle bisher nicht im Parlament vertretenen Parteien insgesamt zu 65 Minuten für die größte Partei ist als vereinbar mit der Chancengleichheit angesehen worden (BVerfGE 14, 121, 139).

Nach der vom Wahlprüfungsgericht I. Instanz eingeholten Auskunft von Radio Bremen sind den Parteien und Wählervereinigungen in der Zeit vom 14. September bis

zum 5. Oktober 1979 jeweils bestimmte Sendezeiten mit einer Dauer von je 2 ½ Minuten zur Verfügung gestellt worden. Im Hörfunk haben die SPD 8, die CDU 6, die F.D.P. 4 und alle anderen Parteien, darunter auch die Antragstellerin zu 1), je 2 Sendezeiten abwechselnd mittags und abends erhalten. Der Anteil der Antragstellerin zu 1) betrug damit 25 % des Anteils der größten Partei. In dem von Radio Bremen und dem Norddeutschen Rundfunk gemeinsam betriebenen Fernseh-Regionalprogramm sind der SPD 5, der CDU 3, der F.D.P. 2 und den übrigen Parteien je 1 dieser Sendungen von 2 ½minütiger Dauer für Wahlspots gewährt worden. Die Antragstellerin zu 1) hat hiernach 20 % der der größten Partei eingeräumten Sendezeit erhalten. Der Anteil der Antragstellerin zu 1) hält sich damit im Rahmen der genannten Verteilungsgrundsätze.

Soweit die Antragsteller im Beschwerdeverfahren rügen, daß der Wahlspot für die Antragstellerin zu 1) ungünstig plaziert worden sei, kann darin ein Wahlverstoß nicht gesehen werden. Zwar ist der einzige Fernsehspot für die Antragstellerin zu 1) bereits am 17. September 1979 gesendet worden. Abgesehen davon, daß wegen der Berücksichtigung mehrerer Parteien nicht für alle die letzten Tage bereitgehalten werden können, fiel der 17. September 1979 durchaus noch in die Phase des Wahlkampfes. Ein gewisser Ausgleich ist auch darin zu sehen, daß der Antragstellerin zu 1) die Sendezeiten im Hörfunk am 25. September und 4. Oktober gewährt wurden. Die zeitliche Plazierung der Wahlspots insgesamt läßt jedenfalls eine Benachteiligung der Antragstellerin zu 1) gegenüber anderen Parteien und Wählervereinigungen nicht erkennen.

Entgegen der Auffassung der Antragsteller ist auch nicht zu beanstanden, wenn in zwei Fernsehsendungen des Dritten Fernsehprogramms nur Kandidaten der bereits in der Bürgerschaft vertretenen Parteien zu Wort gekommen sind.

Aus der Neutralitätspflicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten folgt, daß diese den Parteien und Wählervereinigungen, abgestuft nach ihrer Bedeutung, in angemessenem Maß Gelegenheit zur Selbstdarstellung zu geben haben, nicht dagegen, daß sie sie auch in dem redaktionell zu verantwortenden Programm zu Wort kommen lassen müssen. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet die Freiheit der Berichterstattung durch den Rundfunk. Dieses umfassend als Rundfunkfreiheit zu beschreibende Grundrecht muß grundsätzlich unangetastet bleiben (BVerfGE 12, 205, 261 f.; 20, 56, 97; 35, 222). Das ist kein Widerspruch zur Eigenschaft der Rundfunkanstalten als Träger der öffentlichen Meinungsbildung, weil die Interessen der Öffentlichkeit durch die Institution einer Anstalt des öffentlichen Rechts und die Besetzung ihrer kollegialen Organe mit Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen

und gesellschaftlichen Gruppen gewahrt werden (BVerfGE 12, 205, 261 f.). Auch für das redaktionelle Programm muß ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleistet sein (BVerfGE 12, 205, 263; 48, 271, 278). In diesem Rahmen obliegt den Rundfunkanstalten die Freiheit der Programmgestaltung als Ausfluß der Rundfunkfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (BVerfGE 12, 205, 260 f; 35, 202, 222).

Diese Freiheit deckt nicht allein die Auswahl des dargebotenen Stoffes, sondern auch die Entscheidung über die Art und Weise der Darstellung einschließlich der Bestimmung darüber, welche der verschiedenen Formen von Sendungen hierfür gewählt wird (BVerfGE 35, 202, 223). Durch die Vielzahl von Möglichkeiten der technischen und künstlerischen Darstellung und der inhaltlichen Programmgestaltung gehen die Rundfunkanstalten über eine bloße Information und Berichterstattung hinaus. Im Gegensatz zu den von den Parteien selbstgefertigten Wahlspots, bei denen der Rundfunk lediglich als Medium der öffentlichen Meinungsbildung benutzt wird, ist er bei einer von den Rundfunkredakteuren und sonstigen Mitarbeitern hergestellten Sendung mit Politikern ein eminenter Faktor der öffentlichen Meinungsbildung (vgl. BVerfGE 12, 205, 260; 35, 202, 222 f.). Fernseh- und Rundfunkdiskussionen mit Politikern sind deshalb keine Veranstaltungen dieser Politiker bzw. der Parteien oder Wählervereinigungen, sondern Veranstaltungen des Rundfunks, auch wenn die gestaltende Mitwirkung der Politiker erheblich ist. Eine Befragung von Spitzenkandidaten nach Art eines Kreuzverhörs kann zwar einen erheblichen propagandistischen Effekt haben, ist aber keine Wahlsendung dieser Spitzenkandidaten (s. auch BVerfGE 13, 204 f., wo gegen die Annahme als Wahlpropaganda gewichtige Bedenken geäußert werden, die Frage aber letztlich dahingestellt bleibt). Auch durch die im Vergleich zu früheren Zeiten stärker einfließende Kritik der Redakteure, Journalisten und Moderatoren erhalten diese Sendungen einen eigenen Charakter und geben oft ein anderes Bild als die Selbstdarstellung der Wahlbewerber.

Bei der redaktionellen Gestaltung der Rundfunk- und Fernsehsendungen mit Politikern obliegt den Rundfunkanstalten eigenverantwortlich die Entscheidung über Form und Inhalt der Sendungen im Rahmen des geltenden Rechts. Sie sind dabei im Gegensatz zur Vergabe von Sendezeiten für eigene Wahlspots von Parteien und Wählervereinigungen nicht an einen bestimmten Verteilungsschlüssel gebunden, den sie wegen der Vielfalt des Programms auch gar nicht einhalten könnten. Vielmehr bleibt es ihnen unbenommen, nach der Bedeutung der Parteien zu differenzieren und in erster Linie diejenigen zu berücksichtigen, die durch die Dauer ihres Bestehens, ihre vorhergehenden Wahlergebnisse, ihre Vertretung im Parlament, ihre Beteiligung an

Regierungen sowie ihre sonstige politisch wirksame Tätigkeit Gewicht und Einfluß erlangt haben (vgl. auch BVerfGE 14, 121, 137; 34, 160, 164; 48, 271, 278). Insbesondere kann einer Rundfunkanstalt nicht vorgehalten werden, daß sie zu einer Diskussion nicht alle 9 Parteien und Wählervereinigungen eingeladen hat, die sich um Mandate in der Bremischen Bürgerschaft beworben haben, sondern sich auf eine Konfrontation der größten Parteien beschränkt hat. Der Grundsatz der Chancengleichheit gebietet nicht, vorgegebene Unterschiede in der Bedeutung der Parteien und den Möglichkeiten ihrer Wahlwerbung auszugleichen mit dem Ziel, eine Wettbewerbsgleichheit herzustellen (BVerfGE 21, 196, 199 f.; 41, 399, 414).

Gleichwohl ist auch die Rundfunkfreiheit nicht unbeschränkt. Gemäß Art. 5 Abs. 2 GG unterliegt die Veranstaltung von Rundfunksendungen den Einschränkungen, die sich aus den allgemeinen Gesetzen ergeben. Bei der hiernach gebotenen Rechtsgüterabwägung darf indessen die Rundfunkfreiheit nicht relativiert werden; gegebenenfalls sind die die Rundfunkfreiheit beschränkenden Gesetze selbst wieder einzuschränken, um der Rundfunkfreiheit angemessene Verwirklichung zu sichern (BVerfGE 7, 198, 208; 20, 162, 176 f.; 35, 202, 223 f.).

Zutreffend hat das Wahlprüfungsgericht I. Instanz auf die vorstehenden Grundsätze sowie darauf hingewiesen, daß es an einem substantiierten Vortrag der Antragsteller über Art und Umfang einer angeblichen Wahlwerbung im redaktionellen Rundfunkprogramm und speziell über eine mißbräuchliche Ausgestaltung dieses Programms fehlt. Die Antragsteller haben lediglich behauptet, daß den bisher in der Bürgerschaft vertretenen Parteien in nicht gerechtfertigter Weise Vorstellungen im redaktionellen Programm gewährt worden seien, die erheblich zur Ungleichheit der Chancen geführt hätten. Sie haben dazu zwei mehrstündige Fernsehsendungen im Dritten Fernsehprogramm erwähnt und auf das Zeugnis des Intendanten der Rundfunkanstalt Radio Bremen Bezug genommen. Entgegen ihrer Auffassung haben sie damit keinen konkreten Sachverhalt substantiiert vorgetragen. Ihre Behauptungen lassen insbesondere nicht erkennen, ob und inwieweit die Rundfunkanstalt mit den beiden Fernsehsendungen über das erlaubte Maß an Darstellungsfreiheit und Informationsvermittlung hinausgegangen ist. Allein die Tatsache, daß die Antragstellerin zu 1) an den genannten Fernsehsendungen nicht beteiligt wurde, reicht zur Annahme eines Mißbrauchs nicht aus. Die Antragsteller hätten deshalb nähere Tatsachen vortragen müssen, aus denen der Schluß auf einen gegen sie gerichteten Mißbrauch der Rundfunkfreiheit hätte gezogen werden müssen. Wie auch sonst bei den von Amts wegen aufzuklärenden Sachverhalten, befreit sie der Grundsatz der Amtsermittlung nicht von dieser Darlegungslast (BVerfGE 48, 271, 280).

8. Unbegründet ist das Begehren der Antragsteller auf Feststellung der Ungültigkeit der Wahl schließlich insoweit, als sie sich dagegen wenden, daß die Bürgerschaftsfraktion der SPD mit sechs Zeitungsanzeigen und einem Falblatt in den Wahlkampf eingegriffen hat. Hierin liegt kein gravierender Verstoß gegen die Grundsätze der Wahlfreiheit und Wahlgleichheit.

Unzutreffend ist bereits der Ausgangspunkt der Antragsteller, der Fraktion sei wegen ihrer rechtlichen Stellung Wahlpropaganda untersagt. Hierbei wird die Doppelfunktion der Fraktion verkannt: Sie ist einerseits Teil des Parlamentes, andererseits Repräsentant einer Partei.

Die BremLV behandelt die Fraktionen als mehr oder weniger selbstverständliche Einrichtungen des Parlamentes. Sie bestimmt, daß bei der Zusammensetzung des Vorstandes der Bürgerschaft und der Ausschüsse in der Regel die Fraktionen der Bürgerschaft nach ihrer Stärke zu berücksichtigen sind (Art. 86 Abs. 1 Satz 2 und 3, 105 Abs. 2 Satz 1 und 2). Aufgrund dieser Bestimmungen, der hiernach erlassenen Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft und der tatsächlichen Handhabung sind die Fraktionen ständige, mit eigenen Rechten ausgestattete Gliederungen der Bürgerschaft und als solche integrierende Bestandteile der durch die BremLV begründeten verfassungsmäßigen Ordnung (so BremStGHE vom 13.7.1970, BremStGHE 1970 bis 1976, 19, 21). In Übereinstimmung hiermit hat das BVerfG die Fraktionen des Bundestages (s. auch Art. 53a Abs. 1 Satz 2 GG) als durch Geschäftsordnung anerkannte und mit eigenen Rechten ausgestattete ständige Gliederungen des Bundestages angesehen, die den technischen Ablauf der Parlamentsmehrheit zu steuern und zu erleichtern haben und dadurch notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens sind (BVerfGE 1, 208, 229, 351, 359; 2, 143, 167; 10, 4, 14; 20, 56, 104; 43, 142, 147 f.).

Neben ihrer Funktion als Glieder des Parlaments sind die Fraktionen jedoch auch Repräsentanten der politischen Parteien im Parlament (BremStGH vom 13.7.1970, BremStGHE 1970 bis 1976, S. 19, 22, mit weiteren Angaben). Über die Parlamentsfraktionen und die zu ihnen gehörenden Abgeordneten wirken die Parteien auf die staatlichen Entscheidungen, z.B. bei der Besetzung der obersten Staatsämter, und auf die Beschlüsse von Parlament und Regierung ein (BVerfGE 3, 19, 26; 13, 54, 81; 14, 121, 133; 20, 56, 104). Diese Zuordnung der Parlamentsfraktionen zu den Parteien und das verfassungsrechtlich geschützte Wirken für sie stehen zu ihrer staatsorganischen Zuordnung im Parlament nicht im Gegensatz, vielmehr macht erst die Doppelfunktion die Eigenart und Wirksamkeit der Fraktionen aus (vgl. auch BVerfGE 20, 56, 104 f. BremStGH vom 13.7.1970, BremStGHE 1970 bis 1976, S. 19,

21 f.). Die Fraktion ist damit die demokratisch legitimierte Repräsentanz der Partei in der Vertretungskörperschaft (s. dazu Borchert, Archiv für öffentliches Recht – AöR – Band 102, S. 210, 222 ff., 230; Tschermak von Seysenegg, Die Fraktion im Deutschen Bundestag und ihre verfassungsrechtliche Stellung, Juristische Dissertation, Freiburg, 1971, S. 94 ff.).

Die Funktion der Fraktionen, die Forderungen der Parteien im Parlament zu vertreten und durchzusetzen, schließt die Betätigung im Wahlkampf ein und zugleich die Einhaltung des staatlichen Neutralitätsangebotes aus, wie das Wahlprüfungsgericht I. Instanz zutreffend dargelegt hat. Die Fraktion befindet sich hier in einer anderen Position als z. B. die Regierung, der es untersagt ist, als Staatsorgan parteiergreifend im Wahlkampf auf die Wähler einzuwirken, auch nicht unter dem Vorwand der Öffentlichkeitsarbeit (BVerfGE 44, 125, 141). Für die Parlamentsfraktion würde die Bindung an eine Neutralitätspflicht die Aufgabe ihrer parteipolitischen Betätigung und zugleich auch der damit notwendig verknüpften parlamentarischen Funktion bedeuten. Eine andere Beurteilung folgt entgegen der Meinung der Antragsteller auch nicht aus der Tatsache, daß die Parlamentsfraktion ebenso wie die Regierung und anders als die Partei nur einen zeitlich begrenzten Auftrag hat. Da der Wahlkampf gerade um die Fortsetzung dieses Auftrags in der folgenden Legislaturperiode geführt wird, ist seine Zulässigkeit notwendig hierauf bezogen. Darin liegt des weiteren keine Verletzung des Grundsatzes gleicher Wettbewerbschancen, weil der Wahlkampf üblicher- und zulässigerweise die bisherige Arbeit im Parlament zum Gegenstand hat und hierbei alle bisher im Parlament tätigen Parteien und Wählervereinigungen grundsätzlich die gleichen Beteiligungsmöglichkeiten haben. Daß die Antragstellerin zu 1) und andere bisher im Parlament nicht vertretene Wahlbewerber diesbezüglich ein geringeres Betätigungsfeld im Wahlkampf haben, ist die bei Gewährleistung der Chancengleichheit vorgefundene Situation, die der Staat auszugleichen nicht verpflichtet und nicht in der Lage ist, weil die bisherige Parlamentsarbeit aus dem Wahlkampf nicht ausgeklammert werden kann (vgl. BVerfGE 20, 56, 118; 41, 399, 414).

Zutreffend ist hingegen die Ansicht der Antragsteller, daß die Parlamentsfraktion nicht mit öffentlichen Mitteln Wahlkampf betreiben darf. Eine andere Auffassung würde außer acht lassen, daß es nicht Aufgabe des Staates ist, den Finanzbedarf einer Partei im Wahlkampf über die Wahlkampfkostenerstattung hinaus sicherzustellen (BVerfGE 52, 63, 84).

Die Unterstützung des Wahlkampfes der Fraktionen durch staatliche Mittel wäre auch eine Verletzung der Chancengleichheit, weil die bisher im Parlament nicht vertretenen Wahlbewerber nicht in den Genuß solcher Mittel kommen können. Aus den Art. 3

Abs. 1 und 21 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG ist der Verfassungsgrundsatz der gleichen Wettbewerbschancen aller Parteien abzuleiten, der gerade im Wahlkampf und für Wahlpropaganda gilt und primär den Staat trifft (BVerfGE 14, 132; 20, 56, 116; Seifert, a.a.O., GG Art. 38 Rz. 29, mit weiteren Angaben). Die durch die zwangsläufige Einbeziehung der Parlamentsarbeit in den Wahlkampf hervorgerufene unterschiedliche Ausgangsposition zwischen bisher im Parlament vertretenen und nicht vertretenen Parteien und Wählervereinigungen darf durch finanzielle Zuwendungen nicht noch verschärft werden (vgl. BVerfGE 8, 51, 66; 20, 56, 118; 41, 399, 414). Deshalb rechtfertigt die Teilhabe der Fraktion am Parlament hier keine unterschiedliche Behandlung, so daß im Interesse der Chancengleichheit aller Bewerber in der Finanzierung zwischen Parlamentsarbeit und Wahlkampf zu trennen ist.

Das BVerfG hat es in dem bereits mehrfach erwähnten Urteil vom 19. Juli 1966 für zulässig gehalten, daß die Parlamentsfraktionen zur Deckung ihrer im Rahmen der parlamentarischen Arbeit entstehenden Aufwendungen, z.B. zur Unterhaltung eines Büros und zur Beschäftigung von wissenschaftlichen Mitarbeitern und Hilfskräften, Zuschüsse erhalten (BVerfGE 20, 56, 104). Es hat den Grund für derartige Zuschüsse ausschließlich darin gesehen, daß die Fraktionen als Gliederungen des Parlaments in die organisierte Staatlichkeit eingefügt sind. Deshalb stellt es nach seiner Meinung einen die Verfassung verletzenden Mißbrauch dar, wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen würden, die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt wären, also eine verschleierte Parteifinanzierung enthielten (BVerfGE 20, 56, 105).

Im vorliegenden Fall kann nicht festgestellt werden, daß die Bürgerschaftsfraktion der SPD oder einer anderen Partei Zuschüsse in übermäßiger Höhe gewährt worden sind. In § 37 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft (Bremisches Abgeordnetengesetz) vom 16. Oktober 1978 (Brem.GBl. S. 209) ist festgelegt, daß die Fraktionen der Bürgerschaft zur Durchführung ihrer Aufgaben die erforderlichen Mittel erhalten.

Gemäß § 46 Abs. 1 Bremisches Abgeordnetengesetz ist diese Vorschrift allerdings erst am 13. Oktober 1979 in Kraft getreten und deshalb auf den vorliegenden Fall noch nicht anzuwenden. Zur Zeit des Wahlkampfes und der Wahl galt das Gesetz über die Entschädigung der Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft vom 17. Dezember 1968 (Brem.GBl. S. 235). Nach § 12 dieses Gesetzes erhielten die Fraktionen der Bürgerschaft zur Durchführung ihrer Aufgaben Zuschüsse, die sich aus einem Grundbetrag und einem nach Mitgliederzahl der Fraktionen gestaffelten Zuschlag zusammensetzten. Die Höhe des Grundbetrages und des Zuschlages be-

stimmte der Vorstand der Bürgerschaft. Nach Maßgabe dieses Gesetzes haben die Fraktionen im Jahre 1979 Zuschüsse in Höhe von DM 4.351.556,97 erhalten (s. Haushaltsplan 1981 Haushaltsstelle 0010-685 58-3 Sp. Rechnung 1979). Dieser Betrag hält sich im ausgewogenen Mittel zwischen den für 1977 und 1978 gewährten (3.126.704,03 DM bzw. 3.294.437,16 DM) und den für 1980 veranschlagten (5.727.530,- DM) Zuschüssen. Zu einer näheren Prüfung der Frage, ob ein Bedürfnis für Fraktionszuschüsse in dieser Höhe unter Berücksichtigung der parlamentarischen Aufgaben der Fraktion bestand, hat das Gericht keine Veranlassung. Der Gesetzgeber hat bei der Aufstellung des Haushaltsplanes einen weiten Ermessensspielraum. Der Etat ist seinem Wesen nach eine politische Entscheidung, die gerichtlich nur daraufhin überprüft werden kann, ob der Ermessensspielraum eingehalten worden ist (BremStGH vom 26. Juni 1954, BremStGHE 1950 bis 1969, S. 52, 57). Auch nach der Rechtsprechung des BVerfG richtet sich die Frage des Bedürfnisses für Haushaltsmittel in einer bestimmten Höhe nach politischen Wertungen, deren Inhalt nur darauf gerichtlich überprüft werden kann, ob die Grenze offensichtlicher Unvertretbarkeit überschritten worden ist (BVerfGE 45, 1 ff.). Es besteht kein Anhaltspunkt dafür, daß den Bürgerschaftsfraktionen Zuschüsse in übermäßiger Höhe gewährt worden sind. Die Antragsteller hätten hiernach näher darlegen müssen, aus welchen Gründen und in welcher Höhe die gewährten Zuschüsse als nicht durch die parlamentarischen Aufgaben gerechtfertigt anzusehen sind. Mit allgemeinen Behauptungen genügen sie nicht ihrer auch im Rahmen des Grundsatzes der Amtsermittlung bestehenden Substantiierungspflicht (BVerfGE 48, 271, 280).

Dem Vorbringen der Antragsteller kann jedoch bei verständiger Auslegung (BVerfGE 40, 11, 30) die Behauptung entnommen werden, die SPD-Bürgerschaftsfraktion habe die besagten sechs Zeitungsanzeigen und das Falblatt aus den ihr gewährten Fraktionszuschüssen finanziert. Darin liegt zugleich der Vorwurf, die Fraktionszuschüsse seien zweckwidrig verwendet worden. Grundsätzlich ist zwar der Verstoß gegen Vorschriften außerhalb des Wahlrechts wahlprüfungsrechtlich irrelevant (BVerfGE 40, 11, 39). Im vorliegenden Fall könnte jedoch zugleich der Grundsatz der Chancengleichheit tangiert sein, wenn eine Fraktion die ihr für die parlamentarische Arbeit gewährten Zuschüsse zu einem erheblichen Teil für den Wahlkampf verwendet und dadurch einen Wettbewerbsvorteil erlangt. Einer näheren Überprüfung bedarf es hier jedoch deshalb nicht, weil eine etwaige Finanzierung der Anzeigen und des Falblattes aus den Fraktionszuschüssen jedenfalls kein gravierender Wahlfehler wäre.

Das BVerfG hat in dem bereits erwähnten Urteil vom 2. März 1977 einen Wahlfehler in Gestalt einer Beeinflussung der Mandatsverteilung dann für möglich gehalten, wenn in gravierender Weise gegen das Verbot unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit der

Regierung verstoßen wird (BVerfGE 44, 125, 154). Schon bei der Prüfung, ob die Grenze zulässiger Öffentlichkeitsarbeit überschritten ist, hat das Gericht auf Zahl und Umfang der Maßnahmen, auf die Nähe des Wahlzeitpunktes und die Intensität des Wahlkampfes abgestellt (a.a.O., S. 152). Es hat für die Feststellung eines Verfassungsverstoßes eine ins Gewicht fallende Häufung und Massivität offenkundiger Grenzüberschreitungen vorausgesetzt (a.a.O., S. 156). Zusätzlich hat es dann für die Annahme eines Wahlfehlers nicht irgendeinen derartigen Verstoß, sondern gravierende Verstöße verlangt (a.a.O., S. 154). Da in jenem Fall keine Wahlprüfung vorzunehmen war, hat sich das BVerfG auf die Prüfung eines Verfassungsverstoßes beschränkt, den es auf Grund der tatsächlichen Feststellungen bejaht hat. Es hat dazu ausführlich dargestellt, daß die Bundesregierung unter Einsatz öffentlicher Mittel in einer Größenordnung von 10 Millionen DM über einen Zeitraum von mehreren Monaten in zehn großen Tageszeitungen, einer Illustrierten und einem Nachrichtenmagazin mit zum Teil ganzseitigen oder sogar mehrseitigen Anzeigen sowie durch umfangreiche eigene Druckschriften in hoher Auflagenzahl Wahlkampf betrieben hat.

Die vom BVerfG aufgestellten Grundsätze und der Vergleich mit den dort vorliegenden Tatsachen lassen einen gravierenden Wahlverstoß im vorliegenden Fall als ausgeschlossen erscheinen. Dabei kann an die Tätigkeit einer Parlamentsfraktion schon deshalb kein strengerer Maßstab angelegt werden, weil ihr im Gegensatz zur Regierung Wahlkampf grundsätzlich gestattet ist. Auch wenn sie diesen nicht mit den ihr für die parlamentarische Arbeit gewährten Zuschüssen betreiben darf, rechtfertigen einzelne Verstöße nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz noch keine Wahlanfechtung. Der Sinn der Wahlprüfung besteht nicht vorrangig in der Sanktion von Gesetzesverletzungen, sondern in der Gewährleistung der gesetzmäßigen Zusammensetzung des Parlaments (BVerfGE 1, 208, 238; 1, 430, 433; 4, 370 ff.; 21, 199; 22, 277, 280 f. 34, 81, 96 f.; 35, 300, 301 f.; vgl. auch von Heyl, Wahlfreiheit und Wahlprüfung, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 262, 1975, S. 201 ff.). Dabei ist im Bereich der Wahlwerbung auch zu berücksichtigen, daß ihr Einfluß auf die Stimmabgabe des Wählers bislang nicht hinreichend sicher festgestellt worden ist (s. Seifert, a.a.O., S. 30 f.) und daß eine unzulässige Werbung jedenfalls bis zu einem gewissen Ausmaß ihrerseits zum Gegenstand des Wahlkampfes des politischen Gegners gemacht werden kann (vgl. BVerfGE 42, 53, 62). Es ist daher gerechtfertigt, daß nur ins Gewicht fallende, häufige und massive offenkundige Verstöße (vgl. BVerfGE 44, 125, 156) gegen das Verbot der Verwendung öffentlicher Mittel im Wahlkampf durch eine Parlamentsfraktion einen Wahlfehler darstellen, der zur Ungültigkeit der Wahl führen kann. Einen solchen Verstoß vermag das Gericht nicht festzustellen.

Die von den Antragstellern beanstandeten sechs Anzeigen der SPD-Bürgerschaftsfraktion sind zwar in der sogenannten heißen Phase des Wahlkampfes in der größten Tageszeitung des Landes Bremen, dem Weser-Kurier, erschienen. Sie stellten jedoch schon ihrem Umfang nach nur einen geringen Teil der in dieser Zeit von den Parteien betriebenen Veröffentlichungen dar. Die einzelnen Anzeigen nahmen etwa dreisebtel einer Seite der Tageszeitung ein. Da der Weser-Kurier nicht im Wahlbereich Bremerhaven erscheint, wurde die dort wohnende Wählerschaft im allgemeinen nicht mit den Anzeigen konfrontiert. Auch von der Kostenseite her kann von einem gravierenden Ausmaß der Wahlwerbung nicht gesprochen werden. Nach der damals gültigen Preisliste des Weser-Kurier kosteten die sechs Anzeigen insgesamt rund DM 50.000,-. Diese Summe ist jedenfalls innerhalb der gesamten Aufwendungen für den Wahlkampf nicht von erheblichem Gewicht. Ohne hierzu weitere Feststellungen treffen zu müssen, folgt dies schon aus dem Vergleich mit den Beträgen der Wahlkampfkostenerstattung, die nach Maßgabe des Gesetzes über die Erstattung der Wahlkampfkosten von Bürgerschaftswahlen (Wahlkampfkostengesetz) vom 23. Februar 1971 (SaBremR 111-b 1) vorgenommen wird. Gemäß § 1 dieses Gesetzes wird eine Wahlkampfkostenpauschale von DM 3,50 je Wahlberechtigten auf die Parteien und Wählervereinigungen, die mindestens 1 % der gültigen Stimmen erreicht haben, nach dem Verhältnis der im Land erreichten Stimmen verteilt. Unter Zugrundelegung der Bekanntmachung über das endgültige Ergebnis der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft (Brem.Abl. S. 683) errechnet sich die Wahlkampfkostenpauschale mit insgesamt DM 1.824.956,- (= 521.416 Wahlberechtigte multipliziert mit DM 3,50). Nach Umrechnung auf die Parteien und Wählervereinigungen mit mindestens 1 % der Stimmen erhielten von diesem Betrag z.B. die SPD 50,11 % und die Antragstellerin zu 1) 5,21 %. Die SPD erhielt damit allein aus diesem Fonds mehr als DM 900.000,-. Im Hinblick hierauf und auf die durch eigene Mittel sowie Spenden bestrittenen Wahlaufwendungen kann hier in der Finanzierung der Anzeigen, wenn sie mit öffentlichen Mitteln (Fraktionszuschüssen) erfolgt sein sollte, ein erheblicher Wahlfehler im vorgenannten Sinne nicht festgestellt werden.

Das trifft im Ergebnis ebenso auf das Falblatt zu, bei dem die Massivität und Offenkundigkeit eines Wahlverstoßes schon deshalb nicht festzustellen ist, weil diese vierseitige Schrift neben den plakativen Außenseiten auf den beiden Innenseiten eine Selbstdarstellung mit Informationen und Sachaussagen über die bisherige Arbeit der SPD-Bürgerschaftsfraktion enthält.

Kommen damit gravierende Wahlverstoße im Falle einer Finanzierung der sechs Anzeigen und des Falblattes mit Fraktionszuschüssen nicht in Betracht, so erübrigen

sich Feststellungen, ob diese Veröffentlichungen tatsächlich mit Fraktionszuschüssen bezahlt worden sind.

Ob sonstige Wahlkampfmaßnahmen der SPD-Fraktion oder anderer Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft zu beanstanden sind, hat das Wahlprüfungsgericht nicht von sich aus zu untersuchen, weil es insoweit an einem erforderlichen Vorbringen der Antragsteller (s. BVerfGE 40, 11, 30) fehlt.

Dodenhoff

Bugla

Großmann

Prenzel

Dr. Richter

Rinken

Sturmheit