

***Bericht und Antrag des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses  
zur Änderung des Bremischen Wahlgesetzes*****I. Bericht**

## 1. Sachverhalt

Nach § 5 Abs. 1 Bremisches Wahlgesetz besteht die Bürgerschaft (Landtag) aus 83 Mitgliedern, von denen 67 Mitglieder im Wahlbereich Bremen und 16 Mitglieder im Wahlbereich Bremerhaven zu wählen sind. Aufgrund dieser Mandatsverteilung wurde nach der Bürgerschaftswahl 2003 ein Wahlprüfungsverfahren mit der Begründung eingeleitet, die Wahlrechtsgleichheit in den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven sei nicht gewährleistet gewesen. Gegen die abweisende Entscheidung des Wahlprüfungsgerechtes wurde Beschwerde beim Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen eingelegt. Dieser hat sich in seinem Urteil vom 5. November 2004 mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit dieser gesetzlich festgelegten Verteilung der Mandate zwischen den Wahlbereichen befasst und festgestellt, dass hinsichtlich dieser Vorschrift die Wahl zur 16. Bremischen Bürgerschaft am 25. Mai 2003 verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist (vgl. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urteil vom 5. November 2004, St 2/04, S. 11 ff.). In seiner Entscheidung hat der Staatsgerichtshof ausgeführt, die deutsche Wohnbevölkerung entwickle sich in den Wahlbereichen gegenläufig, so dass der Erfolgswert der Stimmen im Wahlbereich Bremerhaven in der Tendenz künftig so weit vom Landesdurchschnitt abweiche, dass bei gleich bleibender Aufteilung der Mandate in der Zukunft eine Wahlrechtungleichheit angenommen werden könne. Deshalb hat er für die kommenden Jahre eine Handlungspflicht des Gesetzgebers gesehen (a. a. O., S. 22).

Nach den Vorgaben des Staatsgerichtshofes ist es ausreichend, aber auch erforderlich, wenn die Entscheidung über die Mandatsaufteilung im Wahlgesetz etwa zwei Jahre vor der Wahl auf der Grundlage der dann maßgeblichen Zahlen der deutschen Wohnbevölkerung getroffen wird. Die Frage der Sitzverteilung ist von grundlegender Bedeutung für alle Wahlberechtigten. Deshalb müssen sich die Parteien, die Wahlbewerber und die Bürger rechtzeitig vor einer Wahl darauf einstellen können (a. a. O., S. 13).

Um der Wahlrechtsgleichheit genüge zu tun, ist angesichts der bremischen Besonderheiten eine Abweichung von der Erfolgswertgleichheit der Stimmen nur in Höhe von bis zu 5 % zulässig (a. a. O., S. 19 ff). Der Gesetzgeber hat fortlaufend zu prüfen, ob die von ihm mit der Verkleinerung des Parlaments verfolgten Zwecke und die Wahlrechtsgleichheit noch in einem angemessenen Verhältnis stehen. Dabei hat er den Gewinn an Funktionsfähigkeit zu bewerten, den eine geringere Zahl von Bürgerschaftsmandaten mit sich bringt, und ihn zu der Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit ins Verhältnis zu setzen.

Bei der Entscheidung über die Mandatsverteilung auf die beiden Wahlbereiche darf der Gesetzgeber die Zahl der deutschen Staatsangehörigen in beiden Wahlbereichen zugrunde legen, weil sie jährlich statistisch ermittelt wird. Die verfassungsrechtliche Beurteilung des Erfolgswerts der Stimmen richtet sich danach, wie viele Stimmen erforderlich sind, um einen Sitz in dem zu wählenden Parlament zu erringen. Dafür ist der Wert

der beiden Wahlbereiche jeweils mit dem Landesdurchschnitt zu vergleichen, da die Bürgerschaft (Landtag) zu wählen ist (a. a. O., S. 14).

Nach der Anzahl der deutschen Staatsangehörigen zum Stand 31. Dezember 2004 entspricht die Mandatsverteilung im Verhältnis 67 zu 16 nicht mehr den vorgenannten Grundsätzen zur Wahlrechtsgleichheit. Im Wahlbereich Bremen waren 473.829 deutsche Staatsangehörige zum Stichtag 31. Dezember 2004 gemeldet. Wenn in diesem Wahlbereich 67 Mandate zu vergeben sind, werden zur Erringung eines Mandat daher 7.072,07 Stimmen benötigt. In der Stadt Bremerhaven waren 104.774 deutsche Staatsangehörige zum Stichtag 31. Dezember 2004 gemeldet, so dass bei 16 Mandaten in diesem Wahlbereich zur Erringung eines Mandats 6.548,38 Stimmen erforderlich sind. Im Landesdurchschnitt hat die Zahl der deutschen Staatsangehörigen zum benannten Stichtag 578.603 betragen.

Zur Erringung eines Mandats sind im Landesdurchschnitt 6.971,12 Stimmen erforderlich. Diese Zahlen machen deutlich, dass die Erfolgchancen in Bremerhaven bei der gegenwärtig gesetzlich vorgeschriebenen Mandatsverteilung von 67 zu 16 um 6,06 % höher sind als im Landesdurchschnitt. Im Wahlbereich Bremen liegt die Erfolgchance um 1,45 % unter dem Landesdurchschnitt. Demnach wird die nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs maximal zulässige Abweichung der Erfolgswertgleichheit von 5 % weit überschritten.

## 2. Beratung im Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss

Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss hat in seinen Sitzungen am 7. und 14. Februar 2006 über die Änderung des Bremischen Wahlgesetzes in Bezug auf die Mandatsverteilung zwischen den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven beraten. Der Ausschuss hat zu seinen Beratungen den Senator für Justiz und Verfassung, den Senator für Inneres und Sport, die Senatskanzlei sowie den Magistrat der Stadt Bremerhaven hinzugezogen.

Es wurden verschiedene Lösungsansätze erörtert:

- a) Erhöhung der Zahl der Mitglieder der Bürgerschaft (Landtag) auf 84 zur Sicherung des 16. Mandates für den Wahlbereich Bremerhaven,
  - b) Verkleinerung der Bürgerschaft auf 81 Mitglieder, von denen 66 im Wahlbereich Bremen und 15 im Wahlbereich Bremerhaven gewählt werden (Vorschlag des Abgeordneten Wedler, FDP),
  - c) Beibehaltung der derzeitigen Mitgliederzahl von 83 bei einer Verteilung der Mandate im Verhältnis 68 zu 15.
- a) Erweiterung der Bürgerschaft (Landtag)

Bei Vergrößerung der Bürgerschaft (Landtag) auf 84 Abgeordnete, von denen 68 im Wahlbereich Bremen und 16 im Wahlbereich Bremerhaven zu wählen wären, benötigt man im Wahlbereich Bremen unter Zugrundelegung der Zahl der deutschen Bevölkerung zum Stichtag 31. Dezember 2004 insgesamt 6.968,07 Stimmen, um ein Mandat zu erringen. In Bremerhaven sind hingegen 6.548,38 Stimmen erforderlich. Im Landesdurchschnitt benötigen die Kandidaten 6.888,13 Stimmen zur Erringung eines Mandats. Danach sind die Erfolgchancen in Bremerhaven um 4,93 % höher als im Landesdurchschnitt. In Bremen liegt die Erfolgchance um 1,16 % unter dem Landesdurchschnitt. Die Abweichung der Erfolgchancen zwischen den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven beträgt 6,09 %. Auch bei diesem Modell wäre die nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs maximal zulässige Abweichung der Erfolgswertgleichheit von 5 % weit überschritten.

Darüber hinaus haben sich die Mitglieder des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses gegen eine Erweiterung der Bürgerschaft (Landtag) auf 84 Mitglieder mit der Begründung ausgesprochen, die Verkleinerung des Parlaments auf 83 Abgeordnete mit Wirkung zur 16. Wahlperiode erfolgte seinerzeit mit dem Ziel, die Kosten der poli-

tischen Führung im Hinblick auf die Haushaltsnotlage zu reduzieren (vergleiche Bericht und Antrag des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses vom 6. März 2001, Drs. 15/644, S. 2). Diese Zielsetzung besteht unverändert. Hinzu kommt, dass es – wie nachfolgend unter c) dargestellt – bei gleich bleibender Zahl der Abgeordnetenmandate eine Lösungsmöglichkeit gibt, die dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit deutlich besser entspricht.

b) Verringerung der Anzahl der Abgeordneten

Eine Prüfung des dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft unterbreiteten Vorschlages des Abgeordneten Wedler (FDP), in beiden Wahlbereichen je ein Mandat einzusparen, so dass die Bürgerschaft (Landtag) auf insgesamt 81 Abgeordnete verkleinert würde und die Aufteilung zwischen den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven mit 66 zu 15 vorzunehmen wäre, hatte folgendes Ergebnis:

Diese Mandatsverteilung entspricht einem Anteil der deutschen Staatsangehörigen von 81,48 % in der Stadt Bremen und 22,73 % in der Stadt Bremerhaven. Um ein Mandat in der Stadt Bremen zu erringen, werden 7.179,23 Stimmen benötigt, in Bremerhaven 6.984,93. Im Landesdurchschnitt sind 7.143,25 Stimmen zur Erlangung eines Mandats erforderlich. In der Stadt Bremen müssen Kandidaten/-innen, um ein Mandat zu erringen, 35,98 Stimmen (0,50 %) mehr erhalten als im Landesdurchschnitt. In der Stadt Bremerhaven brauchen Kandidaten/-innen 158,31 Stimmen (2,22 %) weniger als im Landesdurchschnitt.

Die Berechnungen zeigen, dass eine Mandatsverteilung im Verhältnis 66 zu 15 bei der Bürgerschaftswahl 2007 noch keinen rechtlichen Bedenken begegnet, weil die für die Bemessung der Erfolgswertgleichheit der Stimmen zwischen den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven zulässige Differenz von maximal 5 % nicht überschritten wird.

Der Gesetzgeber sollte jedoch auch berücksichtigen, dass seit einigen Jahren die Bevölkerungsentwicklung in Bremen und Bremerhaven gegenläufig ist. Deshalb kann nicht ausgeschlossen werden, dass spätestens bei der übernächsten Landtagswahl im Jahr 2011 wiederum eine Handlungspflicht des Gesetzgebers entsteht, weil bei der Mandatsverteilung von 66 Mandaten für den Wahlbereich Bremen und 15 Mandaten für den Wahlbereich Bremerhaven die Wahlrechtsgleichheit nicht mehr gewährleistet ist. Fraglich ist, ob dann eine weitere Reduzierung der auf den Wahlbereich Bremerhaven entfallenden Abgeordnetenmandate möglich ist, weil das natürliche Quorum weiter ansteigt und infolgedessen eine Erfolgswertungleichheit eintreten kann. So beträgt das natürliche Quorum bei 14 Abgeordneten im Wahlbereich Bremerhaven auf gegenwärtig bereits 7,14 %. Dies könnte dazu führen, dass bereits für die übernächste Legislaturperiode ab 2011 dann wieder eine Vergrößerung der Bürgerschaft (Landtag) erforderlich werden könnte.

c) Änderung der Mandatsverteilung zwischen Bremen und Bremerhaven bei gleich bleibender Zahl der Abgeordneten

Bei einer gleich bleibenden Zahl von 83 Abgeordneten der Bürgerschaft (Landtag) könnte die Erfolgswertgleichheit für die Wahl zur 17. Bremischen Bürgerschaft im Mai/Juni 2007 durch eine Änderung der Mandatsverteilung zwischen den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven im Verhältnis 68 zu 15 bewirkt werden. Diese Aufteilung entspricht dem Anteil der deutschen Bevölkerung in beiden Wahlbereichen von 81,89 % in Bremen und 18,11 % in Bremerhaven. Um ein Mandat in Bremen zu erlangen, wären bei 68 zu vergebenden Mandaten und 473.829 deutschen Staatsangehörigen zum Stichtag 31. Dezember 2004 6.968,07 Stimmen erforderlich. Bei 15 im Wahlbereich Bremerhaven zu vergebenden Mandaten und 104.774 deutschen Staatsangehörigen zum 31. Dezember 2004 bedarf es zur Erringung eines Mandats 6.984,93 Stimmen. Im Landesdurchschnitt müssen bei 83 Abgeordneten und 578.603 deutschen Staatsangehörigen zum Stichtag 31. Dezember 2004 pro Mandat 6.971,12 Stimmen erreicht

werden. Damit benötigt man im Wahlbereich Bremen 3,05 Stimmen weniger als im Landesdurchschnitt und im Wahlbereich Bremerhaven 13,81 Stimmen mehr, um ein Mandat zu gewinnen. Das entspricht prozentual für den Wahlbereich Bremen 0,04 % und für den Wahlbereich Bremerhaven 0,20 %.

Daraus ergibt sich, dass eine Mandatsaufteilung im Verhältnis 68 zu 15 bei einer Gesamtzahl von 83 Abgeordneten die höchst mögliche Erfolgswertgleichheit der Stimmen in den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven darstellt.

3. Stellungnahme zum Beschluss des Magistrats der Stadt Bremerhaven vom 21. Dezember 2005

Der Vertreter des Magistrats der Stadt Bremerhaven hat den Beschluss des Magistrats vom 21. Dezember 2005 in der Sitzung des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses erläutert. Danach wird eine Neuaufteilung der Mandate zwischen den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven im Verhältnis von 68 zu 15 und die damit einhergehende Reduzierung der Mandate im Wahlbereich Bremerhaven abgelehnt. Nach Auffassung des Magistrats stehen einer Verringerung der Anzahl der Mandate im Wahlbereich Bremerhaven verfassungsrechtliche Bedenken entgegen. Zur Begründung beruft er sich auf das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 5. November 2004, wonach die Anzahl der Bremerhavener Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft nicht weiter verringert werden dürfe.

Das vom Magistrat in Bezug genommene Teilzitat ist im Gesamtzusammenhang der Ausführungen des Staatsgerichtshofs zur Verkleinerung des Parlaments zu verstehen. Dort heißt es im Wortlaut:

„Da die Anzahl der Bremerhavener Mitglieder der Bürgerschaft nicht weiter zu verringern ist, lässt sich eine Erfolgswertgleichheit in beiden Wahlbereichen nur dadurch herstellen, dass die Anzahl der stadtbremischen Abgeordneten erhöht wird. Das widerspricht dem Willen des Parlaments.“ (Staatsgerichtshof, Urteil vom 5. November 2004, St 2/04, a. a. O., S. 20).

Diese Aussage kann nicht isoliert betrachtet werden, weil der Staatsgerichtshof an anderer Stelle ausführt:

„... Da der Fall des Ausschlusses einer Partei mit mehr als 5 % und weniger als 6,25 % der gültigen Stimmen unter den gegenwärtigen Bedingungen äußerst unwahrscheinlich ist, durfte der Gesetzgeber bei der Parlamentsverkleinerung auch das erhöhte natürliche Quorum in Kauf nehmen. Bei einer zukünftigen Änderung des Sitzverteilungssystems werden die Wirkungen des erhöhten natürlichen Quorums in Bremerhaven aber durch den Gesetzgeber eingehend in Betracht gezogen und mit der Bedeutung anderer Wahlrechtsziele gegebenenfalls neu abgewogen werden müssen.“ (a. a. O., S. 17)

Im Übrigen steht dem Gesetzgeber bei der Festlegung der Zahl der Mandate eine hohe Gestaltungsfreiheit zu, die nur dann zu beanstanden ist, wenn der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum so weit überschreitet, dass die Schwere der Ungleichbehandlung unangemessen ist – d. h. die Erfolgswertgleichheit erheblich beeinträchtigt wird (a. a. O., S. 20). Daraus kann aber nicht abgeleitet werden, dass auf den Wahlbereich Bremerhaven auch künftig mindestens 16 Abgeordnete entfallen müssen. Für eine derartige Feststellung bot der zur Entscheidung anstehende Sachverhalt auch keinen Anlass. Der Staatsgerichtshof hatte zuvor bereits festgestellt, dass die für die Wahl am 25. Mai 2003 maßgebliche Mandatsverteilung zwischen Bremen und Bremerhaven im Verhältnis 67 zu 16 nicht gegen das Grundgesetz oder die Bremische Landesverfassung verstoßen habe (a. a. O., S. 12).

Der Magistrat der Stadt Bremerhaven stellt ferner fest, dass eine Reduzierung auf 15 Mandate das natürliche Quorum im Wahlbereich Bremerhaven auf 6,67 % erhöhen werde. Demgegenüber ist nach Auffassung des Staatsgerichtshofs eine Reduzierung der Mandate im Wahlbereich Bremerhaven

unter der Maßgabe möglich, dass der Gesetzgeber in diesem Fall das erhöhte natürliche Quorum und den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit in seine Abwägungsentscheidung einzubeziehen hat. In diesem Zusammenhang muss der Gesetzgeber zunächst eine Prognoseentscheidung treffen, wie wahrscheinlich der Ausschluss einer Partei mit mehr als 5 % und weniger als 6,67 % der gültigen Stimmen ist.

Mit dieser Problematik befasste sich der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss bereits in der 15. Wahlperiode in seiner Sitzung am 3. November 1999. Gegenstand der Beratungen waren Berechnungen des Senators für Inneres und Sport, die für den Wahlbereich Bremerhaven 15 Sitze berücksichtigten. Die damaligen Berechnungen zeigen, dass bei einer Auszählung der Stimmen nach dem Verfahren von Saint Laguë/Schepers das Risiko einer Partei, die im Wahlbereich Bremerhaven 5 % der Stimmen erhalten hat, keinen Sitz zu erlangen, sehr gering ist. Der Vertreter des Senators für Inneres und Sport führte seinerzeit aus, in einem Wahlbereich mit 15 Mandaten erhalte eine Fünf-Prozent-Partei noch einen Sitz, selbst wenn elf Parteien in die Sitzverteilung kämen.

Bei dieser Abwägung ist weiter auch zu berücksichtigen, dass die zu Beginn der 16. Legislaturperiode umgesetzte Verkleinerung des Parlaments angesichts der Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung darstellte. Durch ein verkleinertes Parlament sollte zudem die Effektivität des parlamentarischen Handelns gesteigert werden (Bericht und Antrag des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses vom 6. März 2001, Drs. 15/644, S. 2). Diese Ziele wurden erreicht und haben auch unverändert Gültigkeit.

## **II. Ergebnis der Ausschussberatungen**

Angesichts der annähernd dem Landesdurchschnitt entsprechenden Anzahl der Stimmen, die für die Erlangung eines Mandates in den jeweiligen Wahlbereichen erforderlich ist, schlagen die Mitglieder des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses nach eingehender Beratung und Abwägung der verschiedenen Lösungsansätze einstimmig vor, die Zahl der Mitglieder der Bürgerschaft mit 83 unverändert zu lassen und eine Neuaufteilung der Mandate mit 68 für den Wahlbereich Bremen und 15 für den Wahlbereich Bremerhaven vorzunehmen.

Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag), die Mandatsverteilung in § 5 Abs. 1 Satz 2 des Bremischen Wahlgesetzes dahingehend zu ändern, dass künftig im Wahlbereich Bremen 68 Abgeordnete und im Wahlbereich Bremerhaven 15 Abgeordnete zu wählen sind.

## **III. Antrag**

Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) einstimmig, das nachstehende Gesetz zur Änderung des Bremischen Wahlgesetzes in 1. und 2. Lesung in der Februar-Sitzung der Bürgerschaft zu beschließen.

### **Gesetz zur Änderung des Bremischen Wahlgesetzes**

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Das Bremische Wahlgesetz in der Bekanntmachung der Neufassung vom 23. Mai 1990 (Brem.GBl. S. 321) – zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Dezember 2001 (Brem.GBl. S. 393) – wird wie folgt geändert:

#### **Artikel 1**

§ 5 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

In Satz 2 wird die Zahl „67“ durch die Zahl „68“ und die Zahl „16“ durch die Zahl „15“ ersetzt.

#### **Artikel 2**

Das Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Christian Weber  
(Vorsitzender)