Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/1777

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
Univ.-Prof. Dr. Florian Becker, LL.M.

Univ.-Prof. Dr. Florian Becker, LL.M · Olshausenstraße 40 · 24098 Kiel

Postanschrift: Olshausenstraße 40, 24098 Kiel
Dienstgebäude: Olshausenstraße 75, Gebäude II
Homepage: www.becker.jura.uni-kiel.de
Telefon: 0431 880-5378
Fax: 0431 880-5374
Durchwahl: 0431 880-1504
E-Mail: f.becker@law.uni-kiel.de
Datum: 21. Januar 2011

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Herrn Vorsitzenden
Thomas Rother
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Stellungnahme zu den Gesetzesentwürfen der Fraktionen von CDU und FDP (LT-Drcks. 17/1081), SPD (LT-Drcks. 17/1070 sowie Bündnis 90/Die Grünen und SSW (LT-Drcks. 17/1047) zur Änderung der Landesverfassung und des Wahlgesetzes.

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

mit Schreiben vom 21. Dezember 2010 haben Sie mir freundlicherweise die Gelegenheit eingeräumt, zu den verschiedenen Gesetzesentwürfen Stellung zu nehmen, die die Fraktionen des schleswig-holsteinischen Landtags als Reaktion auf die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts vom 30. August 2010 vorgelegt haben, und die sich mit der Reform des Landeswahlrechts befassen. Ihrer Bitte komme ich gerne nach. Dabei möchte ich Ihr besonderes Augenmerk auf einen weiteren Vorschlag richten, den ich unter B I (3) unterbreitet habe.

A. Einleitung

Anlaß für die vorliegenden Gesetzesentwürfe sind die Urteile des schleswig-holsteinischen Landesverfassungsgerichts in einem Wahlprüfungsbeschwerdeverfahren sowie im Rahmen

einer abstrakten Normenkontrolle zum Wahlgesetz für den Landtag von Schleswig-Holstein (Landeswahlgesetz - LWahlG[1]).[2]

In dem Rahmen der abstrakten Normenkontrolle wurde das Wahlgesetz aufgrund des Zusammenspiels der § 1 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2; § 3 Abs. 5 und § 16 LWahlG im Zusammenhang mit dem Zusammenwirken von Wahlkreiszuschnitt, Zwei-Stimmen-System und dem Einfluß der parteipolitischen Wirklichkeit für mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 10 Abs. 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV SH) unvereinbar erklärt.

Das Gericht begründete seine Entscheidung damit, daß nach dem Ziel der Landesverfassung grundsätzlich nicht wesentlich mehr als neunundsechzig Abgeordnete in den Landtag einziehen sollen (Art. 10 Abs. 2 Satz 3 LV SH). Dieses Ziel wurde bei der Landtagswahl 2009 aufgrund der benannten Vorschriften des LWahlG verfehlt. Diese hatten eine Mandatsinflation verursacht, für die das Gericht eine verfassungsrechtlich relevante Rechtfertigung nicht hatte ermitteln können.

Desweiteren beanstandete das Gericht, daß das Entstehen von ungedeckten Mehrsitzen nicht den erhöhten Anforderungen an die Erfolgswertgleichheit der Stimmen entspreche, die Art. 10 Abs. 2 Satz 2 LV SH vorsieht.

Aufgrund dieser Umstände hatte das Landesverfassungsgericht nicht allein das LWahlG für verfassungswidrig erklärt und dem Gesetzgeber eine entsprechende Änderung bis Mai 2011 aufgegeben. Das Gericht entwickelte auch Vorschläge für eine Änderung des LWahlG, die allerdings für den Gesetzgeber nicht im Rechtssinne verbindlich sind.

B. Anmerkungen zu den einzelnen Punkten der Entwürfe

I. Änderungen der Landesverfassung

Sowohl der Entwurf der CDU- und der FDP-Fraktion als auch der Entwurf der SPD-Fraktion sehen Änderungen der Landesverfassung vor. Dabei geht es hauptsächlich um die Beseitigung

---

1 Gesetz in der Fassung vom 7. Oktober 1991; zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz vom 30. März 2010, GVOBl. S. 392.

2 LVerfG SH, 30. August 2010, Az. 3/09; LVerfG SH, 30. August 2010, Az. 1/10.

der verfassungsrechtlichen Vorgabe, daß das Parlament nicht mehr als neunundsechzig Abgeordnete umfassen soll (CDU, FDP und SPD). Der Entwurf der SPD-Fraktion will zudem, daß das Wahldatum für die vorgezogene Neuwahl des Parlaments in der Verfassung festgeschrieben wird.

Da nach beiden Entwürfen die Vorgabe der Abgeordnetenzahl gestrichen werden soll, ist es konsequent, auch die Möglichkeit ihrer Erhöhung aufgrund des Entstehens von Überhang- und Ausgleichsmandaten ebenfalls aus der Verfassung zu entfernen. Dennoch wird in beiden Entwürfen daran festgehalten, daß *wenn* Überhangmandate entstehen, diese auszugleichen sind. Die auf die Parlamentsgröße bezogene Aussage zu diesen zusätzlichen Mandaten wird mithin entfernt, während die mit der Frage der Wahlrechtsgleichheit befaßte Aussage des Art. 10 Abs. 2 Satz 5 LV SH in beiden Entwürfen unangetastet bleibt.

1. Anzahl der Abgeordneten als Verfassungsziel (Streichung)

Die Entwürfe der Fraktionen von CDU und FDP sowie der SPD sehen vor, durch die Streichung der Vorschrift, daß der schleswig-holsteinische Landtag aus neunundsechzig Abgeordneten besteht (Art. 10 Abs. 2 Satz 3 LV SH), einige der verfassungsrechtlichen Probleme zu entschärfen, die das Landesverfassungsgericht im einfachgesetzlichen Wahlrecht aufgedeckt hatte. Nach Ansicht des Gerichts erlegt die Zielgröße von neunundsechzig Abgeordneten jeder wahlrechtlichen Regelung, die zu einer erheblichen Vergrößerung des Landtags führt, einen verfassungsrechtlichen Rechtfertigungszwang auf.

Nach der nicht weiter begründeten Ansicht des Gerichts soll bereits aus der zusätzlichen Erwähnung der Anzahl von neunundsechzig Abgeordneten neben den ursprünglich fünfundsiebzig Abgeordneten in Art. 10 Abs. 2 Satz 1 LV SH erkennbar werden, daß der Verfassungsgeber im Jahr 2002 eine deutliche Verkleinerung des Landtages ab der 16. Wahlperiode angestrebt hat.[3] Dies werde durch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift bestätigt, in der die Zahl von neunundsechzig Abgeordneten als Regelgröße bzw. Verfassungsziel bezeichnet wurde.[4]

Das Landesverfassungsgericht geht aber aufgrund des inzwischen etablierten Fünf-Parteien-Systems und aufgrund der sich durch Überhang- und Ausgleichsmandate ergebenden Man-

3 LVerfG SH, 30. August 2010, Az. 3/09, Rn. 39.

datsinflation davon aus, daß im Rahmen des bestehenden Wahlrechts das Verfassungsziel von neunundsechzig Abgeordneten nicht nur bei der letzten Wahl verfehlt wurde, sondern auch künftig regelmäßig verfehlt werden wird.

Unabhängig von der Überzeugungskraft der Ausführungen des Gerichts[5] soll dieses Verfassungsziel und der damit verbundene Rechtfertigungsdruck, dem die Entstehung weiterer (Überhang- und v.a. Ausgleichs-) Mandate unterliegt, aus der Verfassung entfernt werden. Die Größe des Parlaments soll demnach künftig der einfache Gesetzgeber festlegen.

Dies entspricht der rechtlichen Situation in vielen anderen Bundesländern[6] sowie der Systematik des Grundgesetzes.[7] Dies hat den Vorteil, daß der einfache Gesetzgeber dann nicht mehr bei jeder Änderung einfachen Wahlrechts befürchten müßte, eine Situation zu schaffen, in der sich die Zahl der Abgeordneten etwa durch Ausgleichsmandate zu weit von der Vorgabe von neunundsechzig Abgeordneten entfernt. Daher erscheint es nur konsequent, diese Zahl aus der Verfassung zu entfernen. Der einfache Gesetzgeber hat sich dann nicht mehr permanent die Frage zu stellen, welche zu antizipierende Zahl an zusätzlichen Mandaten *noch* und welche *nicht mehr* nah genug an der Vorgabe der Verfassung liegt.

Verfassungsrechtlich ist dieser Vorschlag daher nicht zu beanstanden, zumal es hier um eine Änderung der Verfassung selbst geht und die Prüfungsmaßstäbe damit stark eingeschränkt sind. *Verfassungspolitisch* erscheint der Vorschlag ambivalent. Auf der einen Seite ist zu begrüßen, daß der Verfassungstext entschlackt wird und Regelungen dem einfachen Gesetzgeber überantwortet werden. Auf der anderen Seite hat es einen gewissen Charme, wenn die Entscheidung über Größe des Parlaments dem Zugriff des politischen Tagesgeschäfts entzogen ist und nicht zur Disposition wechselnder Mehrheiten steht.

---

4 LVerfG SH, 30. August 2010, Az. 3/09, Rn. 40 ff.

5 Hierzu bereits *Becker*/*Heinz*, NVwZ 2010, 1524, 1525.

6 Vgl. nur u.a. Art. 42 LSAVerf; Art. 28 BWLV; Art. 80 RhPfVerf; Art. 55 ff. BrdbgVerf; Art. 75 BremVerf; Art. 14 BayVerf.

7 Vgl. Art. 38 Abs. 3 GG; *Achterberg*/*Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz II, 6. Aufl. 2010, Art. 38 Rn. 157 ff.; *Trute*, in: v. Münch/Kunig, Kommentar Grundgesetz II, 6. Aufl. 2011, Art. 38 Rn. 14.

2. Wahldatum

Der Entwurf der SPD-Fraktion sieht vor, daß in Art. 13 LV SH ein neuer Abs. 5 eingefügt werden soll. In diesem wird der Wahltermin für die 18. Wahlperiode auf den 13. November 2011 festgelegt.

Das Landesverfassungsgericht hatte dem Parlament die Vorgabe gemacht, daß eine Neuwahl spätestens im September 2012 stattzufinden habe.[8] Ein früherer Wahltermin ist unabhängig von der vorgeschlagenen Verfassungsänderung zulässig ggfs. sogar geboten.[9]

Mit dem Vorschlag eines neuen Art. 13 Abs. 5 LV SH wird dem Ministerium des Inneren bzw. der Landesregierung die Befugnis zur Festlegung des Wahltermins genommen.[10] Dies mag für die Opposition in der gegebenen Situation wünschenswert sein. Es sei aber darauf hingewiesen, daß vor dem Hintergrund gebotener Normenklarheit gerade ein Verfassungstext von unnötigem „Ballast“ freigehalten werden sollte.[11] Die Normierung einer Vorschrift, die darüber hinaus auch noch ab dem 14. November 2011 funktionslos sein wird, führt indes zu einer Trivialisierung der Verfassung.

Verfassungsrechtlich ist gegen die Vorschrift allerdings nichts einzuwenden, zumal es sich um eine Änderung der Verfassung selbst handelt.

3. Vorschlag: Streichung des Wahlsystems (Art. 10 Abs. 2 Satz 3 LV SH) aus der Verfassung

Art. 10 Abs. 2 Satz 3 LV SH legt fest, daß die Abgeordneten nach einem „Verfahren gewählt [werden], das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet“. Dabei dient die Persönlichkeitswahl dazu, einen engen Kontakt zwischen Wahlvolk und „ihrem“ direkt gewählten Abgeordneten einzuhalten, während die Elemente der Verhältniswahl dazu dienen, den Wählerwillen spiegelbildlich im Parlament abzubilden.[12]

Diese verfassungsrechtliche Vorgabe soll nach den Vorschlägen aller Fraktionen erhalten bleiben.

---

8 LVerfG SH, 30. August 2010, Az. 1/10, Rn. 178.
9 Vgl. *Becker*/*Heinz*, NVwZ 2010, 1524, 1529.
10 Vgl. § 4 Abs. 1 LWahlG.
11 Hierzu *Isensee*, NJW 1993, 2583, 2585.
12 Vgl. *Schreiber*, BWG Kommentar, 8. Aufl. 2009, § 1 Rn. 115.

Nimmt man den Wortlaut der Verfassung ernst, so müsste diese Festlegung mindestens einen Gleich- wenn nicht gar einen Vorrang der Persönlichkeitswahl (d.h. eine Mehrheit der direkt gewählten Abgeordneten im Parlament) zur Folge haben. Zumindest legt die Formulierung von Art. 10 Abs. 2 Satz 3 LV SH nahe, daß sich beide Systeme die Waage halten müssen, was sich dann gleichfalls in der Anzahl der Abgeordneten abzubilden hat. Eventuelle sich aus der Persönlichkeitswahl ergebende unerwünschte Konsequenzen für die Wahlrechtsgleichheit müssen dann anhand der Grundsätze der Verhältniswahl ausgeglichen werden. Allerdings relativiert bereits die Verfassung selbst ihre Festlegung, indem sie die Entstehung von Überhang- und Ausgleichsmandaten als Regelungsthema aufgreift. Insbesondere Ausgleichsmandate sind gerade nicht Ausdruck der Persönlichkeits-, sondern der Verhältniswahl.

Auf Bundesebene ist das Wahlsystem nicht verfassungsrechtlich festgelegt. Dies gibt dem Gesetzgeber die grundsätzliche Freiheit dieses Stück materiellen Verfassungsrechts auszufüllen. Jede einfachgesetzliche Festlegung hat natürlich unter Beachtung der übrigen verfassungsrechtlichen Vorgaben, also insbesondere im Rahmen der Wahlrechtsgrundsätze zu erfolgen. Diese beachtend ist der Gesetzgeber darüber hinaus frei, sich zwischen den Modellen der Mehrheits- oder der Verhältniswahl zu entscheiden, beide Modelle miteinander zu verbinden oder sie nebeneinander zu stellen.[13]

Gemäß dem Bundeswahlgesetz soll „nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl“ gewählt werden (§ 1 Abs. 1 Satz 2 BWG). Die konkurrierenden politischen Parteien erhalten so viele Sitze wie ihnen nach ihrem im Wahlgebiet errungenen Zweitstimmenanteil zustehen. Allerdings ist das Wahlverfahren durch die direkte Wahl von Abgeordneten in Wahlkreise um Persönlichkeitselemente angereichert.

Das Bundesverfassungsgericht versteht dieses im Bundeswahlgesetz normierte Wahlsystem daher als das einer personalisierten Verhältniswahl.[14] Das gleiche Verständnis kann bei anderen Landesverfassungen nachgewiesen werden, deren Wortlaut zwar dem schleswig-

---

13 BVerfGE 121, 266 (296 m.w.N.); *Schreiber*, BWG Kommentar, 8. Aufl. 2009, § 1 Rn. 109 ff., 113.

14 BVerfGE 7, 63 (74); 62, 1 (67); 95, 335 (344); 97, 317 (325); 122, 266 (306); *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 38 (2010) Rn. 168; *Achterberg*/*Schulte*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz VI, 3. Aufl. 1991, Art. 38 Rn. 160 ff.; *Morlok*, in: Dreier II, 2. Aufl. 2007, Art. 38 Rn. 121.

holsteinischen Verfassungstext gleicht, der aber entsprechend dem Bundeswahlrecht ausgelegt wird.[15]

Besonderes Anliegen des Wahlsystems der personalisierten Verhältniswahl ist es, "daß zumindest die Hälfte der Abgeordneten eine engere Beziehung zu dem Wahlkreis haben, indem sie gewählt worden sind".[16] Wenn aber schon nach dem verbreiteten Verständnis dieser einfachgesetzlichen Norm des Bundesrechts sowie der anderen Landesverfassungen, deren Wortlaut dem Bundeswahlrecht gleicht[17] mindestens die Hälfte der Abgeordneten einen solchen Bezug zu „ihrem" Wahlkreis aufweisen müssen, der typischerweise durch eine Direktwahl hergestellt wird, so dürfte dies angesichts des Wortlauts von Art. 10 Abs. 2 Satz 3 LV SH erst recht in Schleswig Holstein gelten. Hier wird ausweislich des Wortlauts nicht die Verhältniswahl um Elemente der Persönlichkeitswahl angereichert. Es werden vielmehr umgekehrt die Nachteile der Persönlichkeitswahl durch die Grundsätze (!) der Verhältniswahl ergänzt.

Das Landesverfassungsgericht hat allerdings trotz des Wortlauts der Verfassung (oder zumindest nicht unter hinreichender Berücksichtigung des Wortlautunterschieds gegenüber anderen Normtexten) das Wahlsystem als das einer „personalisierten Verhältniswahl" bezeichnet[18] und sich damit der Auslegung wortgleicher Vorschriften anderer Landesverfassungen angeschlossen.[19]

Auch die Argumentation, mit der das Gericht die Deckelung der Ausgleichsmandate verwirft, richtet es konsequent daran aus, daß es dem Verfassungsgeber primär um die Abbildung des Zweitstimmenverhältnisses im Parlament gegangen sei. Die Erfolgswertgleichheit, die in einem System der Verhältniswahl besser realisiert wird als in einem System der Persönlichkeitswahl, dominiere das gesamte Wahlsystem - auch soweit es Elemente der Persönlichkeitswahl umfasse.[20]

---

15 *Braun*, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1997, Art. 28 Rn. 9 ff.; *Meissner*, in: Degenhart/Ders., Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, § 10 Rn. 3 f.; *Reich*, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, 1994, Art. 41 Rn. 1.

16 BVerfGE 7, 63 (74 f.); 41, 399 (423); 97, 317 (327).

17 *Wagner*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 80 Rn. 7; *Linck*, in: Ders./Jutzi/Hopfe, Verfassung des Freistaates Thüringen, 1995, Art. 49 Rn. 7 f.; *Tebben*, in: Litten/Wallerath, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2007, Art. 20 Rn. 28 ff.

18 LVerfG SH, 30. August 2010, Az. 3/09, Rn. 51.

19 S.o. Fn. 15.

20 LVerfG SH, 30. August 2010, Az. 3/09, Rn. 78 ff.

Allerdings ist die Frage nach der Verwirklichung der Wahlrechtsgleichheit von der des zahlenmäßigen Verhältnisses von Direkt- und Listenmandaten zu trennen. Soweit das Gericht den Charakter einer „personalisierten Verhältniswahl“ betont, um die Wahlrechtsgleichheit umfassend realisieren zu können, liegt darin keine Aussage über das zahlenmäßige Verhältnis der Mandatstypen, da hiervon eine Realisierung der Wahlrechtsgleichheit nicht unmittelbar abhängt. Bei einer Beurteilung der Frage, welche Relation von Direkt- und Listenmandaten eigentlich noch der Vorgabe des Art. 10 Abs. 2 Satz 3 LV SH entspricht, wäre es also denkbar, daß das Landesverfassungsgericht sich erneut mit dem Wortlaut der Vorschrift befaßt, und dabei aus ihr zumindest einen Gleichrang von Direkt- und Listenmandaten ableitet, ohne sich dabei mit den Entscheidungen vom 30. August 2010 in Widerspruch zu setzen.

Soweit man die Charakterisierung des Wahlsystems als „Verfahren, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet“ aus der Verfassung entfernt würde man schwierige Abgrenzungsfragen ganz umgehen, die sich ergeben können, wenn der Gesetzgeber ein neues Wahlrecht gestaltet, das die Zahl der Direktmandate verringert. Zumindest würde eine Verringerung der Direktmandate bei einer Streichung von Art. 10 Abs. 2 Satz 3 LV SH eine geringere verfassungsrechtliche Angriffsfläche bieten.

Ansonsten wird einer Diskussion Vorschub geleistet, ab welcher genauen Relation zwischen Direkt- und Listenmandaten (letztere ggfs. auch noch durch Überhang- und Ausgleichsmandate) eigentlich der Charakter der Persönlichkeitswahl noch oder nicht mehr gewahrt ist. Je weniger Wahlkreise letztlich existieren, desto wahrscheinlicher ist letzteres der Fall.

Dieser Aspekt ist insbesondere für denjenigen Änderungsvorschlag von Bündnis90/Die Grünen und SSW Belang, nach dem die Zahl der Direktmandate auf unter die Hälfte der Abgeordnetenzahl verringert werden soll, ohne daß zugleich die Verfassung in dem hier vorgeschlagenen Sinne geändert wird.

II. Änderungsvorschläge für das Landeswahlgesetz

Die Gesetzesentwürfe zur Änderung des LWahlG SH sehen verschiedene Vorschläge zur Änderung des Wahlrechts vor, um dessen Verfassungskonformität sicherzustellen. Insbesondere streben die Gesetzesentwürfe Veränderungen im Hinblick auf die Wahlkreisanzahl, das Ausgleichsverfahren, die Maximalabweichung von Wahlkreisen von der Durchschnittswahlkreisgröße sowie das Wahlalter (SPD) an.

Bei der Beurteilung der vorgeschlagenen einfachgesetzlichen Regelungen ist zu beachten, daß diese in den Entwürfen der Fraktionen von CDU und FDP bzw. SPD durch eine Änderung der Landesverfassung flankiert werden, mit der das Verfassungsziel von neunundsechzig Abgeordneten gestrichen werden soll. Hierdurch entlasten diese Fraktionen ihren Entwurf von einem verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsdruck, soweit eine einfachgesetzliche Ausgestaltung zu einer Entstehung von Überhang- und Ausgleichsmandaten führt. Sie müssen nicht in dem gleichen Maße wie der Vorschlag ohne flankierende Verfassungsänderung die Entstehung solcher Mandate weitgehend unterbinden.

1. Wahlkreisanzahl (§§ 1 Abs. 1 Satz 2, 16 Abs. 1 LWahlG)

Die Gesetzesentwürfe der Fraktionen von CDU/FDP und SPD sehen gleichermaßen vor, daß die Wahlkreisanzahl in den §§ 1 Abs. 1 Satz 2 und 16 Abs. 3 Satz 1 LWahlG statt der bisher 40 auf nunmehr 35 begrenzt werden soll.[21] Dadurch würden dann noch 34 Sitze über den Verhältnisausgleich vergeben werden.[22]

Beide Gesetzesentwürfe entsprechen dem Vorschlag des Landesverfassungsgerichts, die Wahlkreisanzahl zu verringern, um durch ein mindestens ausgeglichenes Verhältnis von direkt zu wählenden Parlamentariern und Listenabgeordneten die Wahrscheinlichkeit des Entstehens von Überhangmandaten zu verringern.[23]

Zwar würde eine weitere Verringerung von Wahlkreisen auch die Wahrscheinlichkeit eines Entstehens von Überhangmandaten noch weitergehend verhindern. Dies wäre aber für die Entwürfe der Fraktionen von CDU und FDP bzw. SPD vor dem Hintergrund, daß durch eine Verfassungsänderung die verfassungsrechtliche Vorgabe von neunundsechzig Abgeordneten entfallen soll, lediglich ein politisch motiviertes Ziel.

Nur wenn man dem hier unterbreiteten Vorschlag folgte und die nähere Charakterisierung des Wahlsystems aus der Verfassung entfernte, könnten sich aus einer weiteren, auch deutlichen Verringerung des Anteils an direkt zu vergebenden Mandaten von vornherein keine verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten ergeben. Dies ist insbesondere bei dem Vorschlag der Frak-

---

21 Dabei ist der SPD-Fraktion in ihrem Gesetzesentwurf ein redaktionelles Versehen unterlaufen. So soll demnach zwar § 1 LWahlG geändert werden, § 16 Abs. 1 LWahlG jedoch nicht, obwohl dort ebenfalls die Wahlkreisanzahl angesprochen ist.

22 Die Gesamtsitzanzahl ist außerhalb der LV SH in § 1 Abs. 1 Satz 1 LWahlG festgehalten.

23 LVerfG SH, 30. August 2010, Az. 3/09, Rn. 115.

tionen von Bündnis 90/Die Grünen und der SSW zu bedenken. Diese schlagen eine weitergehende Reduzierung der Wahlkreise auf 27 und damit die Verteilung von 42 Sitzen über den Verhältnisausgleich vor. Ohne daß man sich auf eine präzise Relation festlegen könnte, die bis zu einer richterlichen Entscheidung stets „gegriffen“ wäre, werfen diese Zahlen zumindest die verfassungsrechtliche Frage nach der Konformität mit Art. 10 Abs. 2 Satz 3 LV SH auf.[24]

2. Vollausgleich (§ 3 Abs. 5 Satz 3 LWahlG)

Alle Fraktionen wünschen in ihren Entwürfen einen Vollausgleich von Überhangmandaten, wie ihn das Landesverfassungsgericht vorschlägt.[25] Grund für den Vorschlag war die Feststellung des Landesverfassungsgerichts, daß die in der schleswig-holsteinischen Landesverfassung normierte Erfolgswertgleichheit im Vergleich zu den bundesrechtlichen Vorgaben noch nachhaltiger eingefordert wird.[26]

In Art. 10 Abs. 2 Satz 4 und 5 LV SH ist vorgegeben, daß für das Entstehen von Überhangmandaten Ausgleichsmandate vorgesehen werden müssen. Durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten für Überhangmandate wird sichergestellt, daß sich im Parlament stets der verhältnismäßige Sitzanteil der Wahllisten widerspiegelt. Mit dem Gebot der strikten Durchführung der Ausgleichsverpflichtung unterstreicht die Verfassung die Bedeutung der Verhältniswahl gegenüber der Mehrheitswahl und relativiert damit die Aussage, daß grundsätzlich ein „Verfahren [anzuwenden ist], das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet“.

Der Maßstab der Erfolgswertgleichheit schließt auch in Schleswig-Holstein zwar Differenzierungen nicht prinzipiell aus, begrenzt den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers aber nachhaltig, da alle Überhangmandate ausgeglichen werden müssen, um die Wahlrechtsgleichheit zu gewährleisten. Das Gericht stellte fest, daß es keinerlei Rechtfertigungsgründe für eine Begrenzung des Ausgleichs von Überhangmandaten und damit die Durchbrechung der Erfolgswertgleichheit gibt.[27] Weder handelt es sich bei den ungedeckten Mehrsitzen um eine zu vernachlässigende Ausnahme, noch liegt ein zwingender Grund wie etwa der Erhalt der Funktionsfähigkeit des Parlaments oder die Prämierung und Stärkung der Personenwahl vor.

---

24 Vgl. o. bei Fn. 16.
25 LVerfG SH, 30. August 2010, Az. 3/09, Rn. 87, 121.
26 LVerfG SH, 30. August 2010, Az. 3/09, Rn. 78 ff.
27 LVerfG SH, 30. August 2010, Az. 3/09, Rn. 96 ff.

Vor diesem Hintergrund kam das Gericht zu dem Ergebnis, daß ein lediglich begrenzter Ausgleich einen nicht zu rechtfertigenden Verstoß gegen das Gebot der Gleichheit der Wahl, insbesondere der Erfolgswertgleichheit, gem. Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 10 Abs. 2 Satz 4 und 5 LV SH darstellt.[28]

Ein Vollausgleich, wie ihn die Entwürfe der Fraktionen von CDU, FDP, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und des SSW vorsehen, stellt die einzig verfassungskonforme Ausgestaltung des Wahlrechts im Ausgleichsverfahren dar. Dies gilt umso mehr, als der einzig überhaupt im Ansatz, nicht aber im Ergebnis denkbare Rechtfertigungsgrund für eine Deckelung der Ausgleichsmandate, das Verfassungsziel von neunundsechzig Abgeordneten, durch die Gesetzesentwürfe der Fraktionen von CDU und FDP sowie der SPD gestrichen werden soll.[29]

Soweit die Vorgabe nicht gestrichen wird, führt ein Vollausgleich weiter von dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Ziel von neunundsechzig Abgeordneten weg. Dann ist es um so wichtiger, daß andere Maßnahmen getroffen werden, um das Entstehen von Überhangmandaten sowie von dann erforderlich werdenden Ausgleichsmandaten zu verhindern. Daß allerdings eine starke Verringerung der Direktmandate insoweit nur dann ein Mittel der Wahl sein kann, wenn auch die Charakterisierung des Wahlsystems in der Verfassung gestrichen wird, ist bereits deutlich geworden.

3. Maximalabweichung der Wahlkreise von der Durchschnittsgröße (§ 16 Abs. 3 LWahlG)

Die Maximalabweichung der Wahlkreise von der Durchschnittsgröße soll nach den Vorschlägen der Fraktionen von CDU und FDP sowie der SPD von 25% auf 20% herabgesenkt werden. Das Landesverfassungsgericht hatte eine Absenkung auf 15% vorgeschlagen.[30] Das Gericht hatte eine solche Verringerung der Maximalabweichung ebenfalls als Mittel erkannt, um einem übermäßigen Ansteigen von Überhangmandaten entgegenzuwirken.[31] Die vom Verfassungsgericht vorgeschlagene Maximalabweichung von 15 % entspricht dem Vorschlag der Fraktionen von SSW und Bündnis 90/Die Grünen.

---

28 LVerfG SH, 30. August 2010, Az. 3/09, Rn. 79.
29 Vgl. hierzu LVerfG SH, 30. August 2010, Az. 3/09, Rn. 110.
30 LVerfG SH, 30. August 2010, Az. 3/09, Rn. 116.
31 Vgl. dazu Stellungnahme der Landeswahlleiterin vom 22. April 2010, LT Drcks. 17/738, S. 3.

Die Wahrscheinlichkeit, daß ein Kandidat mit einer im Vergleich mit anderen Wahlkreisen niedrigen absoluten Zahl an Erststimmen einen Wahlkreis gewinnen kann, hängt von der Anzahl der im Wahlkreis wohnenden Wahlberechtigten im Vergleich zu anderen Wahlkreisen ab. Sind die Abweichungen hier signifikant, kann sich dies zu einem Problem der wahlrechtlichen Erfolgswertgleichheit (Art. 3 Abs. 1 LV SH) im Vergleich zwischen den Wahlberechtigten der verschiedenen Wahlkreise auswachsen.

Auf der Bundesebene ist eine entsprechende Maximalabweichung von bis zu 25 % zulässig (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWahlG). Dies hatte auch das Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet.[32] Das Landesverfassungsgericht hatte dem in seinem Urteil entgegengehalten, daß die verfassungsgemäße Regelung auf Bundesebene nicht ohne weiteres auf das Land Schleswig-Holstein übertragen werden könne, da der Bundes- anders als der Landesgesetzgeber die Wahlkreise im Verhältnis der Bevölkerungsanteile auf die einzelnen Bundesländer zu verteilen habe.[33]

Allerdings hat der Bundesgesetzgeber neben dem Proporz zwischen den einzelnen Bundesländern auch zu beachten, daß der Wahlkreisabgeordnete eine in sich geschlossene und unter vielen Gesichtspunkten miteinander verbundene Bevölkerungsgruppe repräsentieren kann. Durch die Wahlkreisbildung soll die Bindung zwischen den Wählern und „ihrem" Abgeordneten gefördert werden. Die repräsentierte Gruppe der Bevölkerung soll nicht nur eine arithmetische Größe sein, sondern nach örtlichen, historischen, wirtschaftlichen, kulturellen und ähnlichen Gesichtspunkten, wie sie der Abgrenzung der Verwaltungsbezirke vielfach zu Grunde liegen, eine zusammenhängende Einheit darstellen. Die Einhaltung der kommunalen Grenzen dient zugleich der Vereinfachung der Partei- und Wahlorganisation.[34]

Diese Argumente gelten aber sowohl für das gesamte Bundesgebiet als auch für das Bundesland Schleswig-Holstein.[35] Gerade in einem heterogen strukturierten Bundesland wie Schleswig-Holstein mit ländlich wie urban geprägten Wahlgebieten erscheint eine Maximalabweichung von bis zu 25% wie auf Bundesebene denkbar. Hier muß dem Gesetzgeber bei der Einteilung der Wahlkreise gerade auch wegen des Elements der Persönlichkeitswahl und der mit ihm verfolgten Ziele ein größerer Ermessensspielraum eingeräumt werden. Jeder Wahlkreis

---

32 Vgl. BVerfG, NVwZ 2002, 71 f.
33 So das LVerfG SH, 30. August 2010, Az. 3/09, Rn. 117.
34 BVerfG, NVwZ 2002, 72.

muß wegen der territorialen Verankerung des Abgeordneten in „seinem“ Wahlkreis ein zusammengehörendes und abgerundetes Ganzes bilden.

Zumindest läßt sich aus dem Urteil des Gerichts nicht ableiten, wieso eine Absenkung der Maximalabweichung auf 15% gerade geboten sein soll - insbesondere, wenn andere Maßnahmen ergriffen werden, um die Verzerrung der Wahlrechtsgleichheit zu vermeiden.

Gerade bei einer Eliminierung des Verfassungsziels von neunundsechzig Abgeordneten und einem Vollausgleich durch Ausgleichsmandate, wie ihn die Entwürfe der Fraktionen von CDU/FDP bzw. SPD vorsehen, würde der verfassungsrechtliche Druck entfallen, das Entstehen von Überhangmandate in großem Maße zu verhindern. Dementsprechend weichen zwar die Entwürfe von den Fraktionen von CDU und FDP bzw. SPD von dem Vorschlag des Landesverfassungsgerichts ab. Dies erscheint aber durch die geplante Verfassungsänderung und einem Vergleich zur Bundesebene auch zulässig und verfassungsrechtlich vertretbar.

4. Höchstzahlverfahren (§ 3 Abs. 3 Satz 2 LWahlG)

In dem Entwurf der Fraktionen von SSW und Bündnis 90/Die Grünen ist ein neues Verfahren zur rechnerischen Verteilung der Sitze enthalten. Künftig sollen die Höchstzahlen nicht auf ganze Zahlen verteilt, sondern auf Bruchzahlen verteilt werden (0,5; 1,5; 2,5 etc.). Mit diesem Vorschlag wäre die Abkehr vom d´Hondtschen Verfahren hin zum Berechnungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers vollzogen.

Dem stehen keinerlei verfassungsrechtliche Bedenken entgegen.

Rechtspolitisch spricht für die Einführung eines solchen Verfahrens, daß dieses tendenziell weder kleine noch große Parteien benachteiligt oder bevorzugt. Vielmehr könnte so der erforderlichen Erfolgswertgleichheit der Stimmen besser entsprochen werden als nach dem bisherigen Verteilungssystem. Gerade weil bei der Berechnung nach d’Hondt der volle Anspruch auf einen Sitz zugrunde gelegt wird und deshalb ganze Zahlen zur Teilung verwendet werden, erhalten kleinere Parteien erst spät den ersten Zugriff auf einen Abgeordnetensitz. Demge-

---

35 So der StGH Bad.-Württ auch für das Land Baden Württemberg: StGH Bad.-Württ, DÖV 2008, 744, 746 f.

genüber sind bei Sainte-Laguë/Schepers die Zuteilungsvoraussetzungen für einen Sitz herabgesetzt.[36]

5. Wahlalter

Ohne daß dies durch die Urteile des Landesverfassungsgerichts veranlaßt wäre, enthält der Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion den Vorschlag, das Wahlalter von 18 auf 16 Jahren herabzusetzen. Für diese Absenkung des Wahlalters gibt es in verschiedenen anderen Bundesländern und in dem Bereich der Kommunalwahlen Vorbilder. Anders als etwa das Grundgesetz für die Bundesebene (vgl. Art. 38 Abs. 2 GG) verhält sich die Landesverfassung nicht zum Wahlalter. Eine einfachgesetzliche Anpassung ist daher möglich.

C. Fazit

Vor dem Hintergrund der vorgesehenen Verfassungsänderung, nach der das Verfassungsziel von neunundsechzig Abgeordneten gestrichen werden soll, unterliegen die einfachrechtlichen Änderungsvorschläge der Fraktionen von CDU/FDP bzw. SPD einem geringeren Rechtfertigungsdruck als ohne eine solche Änderung.

Einen weiteren Gestaltungsspielraum könnte sich der Gesetzgeber verschaffen, wenn die verfassungsrechtliche Charakterisierung des Wahlsystems ebenfalls aus dem Verfassungstext gestrichen würde.

Die allgemein vorgeschlagene Einführung eines Vollausgleichs für Überhangmandate ist verfassungsrechtlich unausweichlich.

Der Entwurf der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und SSW ist stringenter anhand der Maßgaben des Landesverfassungsgerichts entlang ausgerichtet worden. Dies war allerdings auch erforderlich, weil hier relevante Änderungen der Verfassung nicht vorgesehen sind. Zentrale Abweichung ist die deutlich geringere Anzahl von direkt gewählten Abgeordneten.

---

36 Stellungnahme des Bundeswahlleiters zum neuen Sitzzuteilungsverfahren bei Bundestags- und Europawahlen, November 2010, S. 4, http://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle_mitteilungen/downloads/Kurzdarst_Sitzzuteilung.pdf.

Ob die Absenkung der Wahlkreisanzahl auf siebenundzwanzig noch den verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 10 Abs. 2 Satz 2 LV SH entspricht, ist fraglich, da sogar eine personalisierte Verhältniswahl fordert, daß zumindest die Hälfte der Abgeordneten über die Persönlichkeitswahl ermittelt wird.[37] Dies dürfte umso mehr für ein Wahlsystem gelten, „das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet".

Den sich hieraus ergebenden Schwierigkeiten ließe sich am besten mit einer Streichung der verfassungsrechtlichen Charakterisierung des Wahlsystems in Schleswig-Holstein begegnen.

Ich hoffe, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben und stehe für ein persönliches Gespräch gerne zu Ihrer Verfügung.

Hochachtungsvoll

Univ.-Professor Dr. Florian Becker

---

37 S.O. B. I. 2.