

**Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 17/738**

**Die Landeswahlleiterin  
des Landes  
Schleswig-Holstein**



Die Landeswahlleiterin | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Vorsitzender  
des Innen- und Rechtsausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Herrn Thomas Rother, MdL  
Landeshaus

24105 Kiel

Ihr Zeichen: L 215  
Ihre Nachricht vom: 19. März 2010  
Mein Zeichen: IV 314 – 115. 301.  
Meine Nachricht vom: /

Hans-Jürgen Thiel  
LandeswahlleiterS-H@im.landsh.de  
Telefon: 0431 988-3044  
Telefax: 0431 988-3047

Kiel, 22. April 2010

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Wahlgesetzes für den Landtag von  
Schleswig-Holstein (Landeswahlgesetz - LWahIG)  
- Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN -Drs. 17/10 -**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für Ihr Schreiben vom 19. März 2010, mit dem Sie mir Gelegenheit gegeben haben, zu dem o. g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen, danke ich Ihnen. Gerne nehme ich diese Möglichkeit wahr und äußere mich wie folgt:

Der Gesetzentwurf der GRÜNEN zur Änderung des Landeswahlgesetzes verfolgt das Ziel, die Zahl der Landtagswahlkreise von derzeit 40 auf künftig 30 zu reduzieren, beim Verhältnisausgleich anstelle des bisherigen Höchstzahlenverfahrens nach d'Hondt künftig das Auszählungsverfahren nach Sainte Laguë/Schepers anzuwenden und schließlich auf die Begrenzung des Mehrsitzausgleichs zu verzichten.

**1. Reduzierung der Zahl der Wahlkreise**

a) Vorbemerkung

Mit der Reduzierung der Zahl der Landtagswahlkreise soll offensichtlich, insbesondere vor dem Hintergrund des Ergebnisses der Landtagswahl vom 27. September 2009, das Ziel verfolgt werden, bei künftigen Landtagswahlen nach Möglichkeit die Regelgröße des Parlaments mit 69 Abgeordneten einzuhalten.

Die Frage, in wie viele Wahlkreise das Land einzuteilen ist und wie das zahlenmäßige Verhältnis zwischen den in den Wahlkreisen direkt Gewählten und den aus den Landeslisten der Parteien Gewählten sein sollte, war

bereits in den zurück liegenden Jahren mehrfach Gegenstand eingehender parlamentarischer Beratungen.

Insbesondere wurde die politische Diskussion aufgrund der Ergebnisse der Landtagswahlen 1992 und 2000 geführt, wonach die Abgeordnetenzahl des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Regelgröße 75 Abgeordnete) infolge entstandener Mehrsitze und zugeteilter Ausgleichsmandate auf jeweils 89 anstieg. Ich darf in diesem Zusammenhang auf den Gesetzentwurf der CDU und FDP vom 16. Juni 1994 (LT-Drs. 13/2026), auf den Gesetzentwurf der FDP vom 26. April 2000 (LT-Drs. 15/55) und auch auf die Beratungen zur Verfassungs- und Parlamentsreform 2002/2003 (Gesetzentwurf von CDU und SPD, LT-Drs. 15/2621) verweisen. Eine Volksinitiative des Bundes der Steuerzahler im Jahr 1995, die eine Beschränkung der Abgeordnetenzahl im Schleswig-Holsteinischen Landtag auf insgesamt 50 zum Ziel hatte (Gesetzentwurf der Volksinitiative, LT-Drs. 13/2738), fand keine parlamentarische Mehrheit (Bericht und Beschlussempfehlung des Innen- und Rechtsausschusses, LT-Drs. 13/2926 sowie Landtagsbeschluss vom 8. September 1995).

b) Gründe für das Entstehen von Mehrsitzen

Mehrsitze entstehen dann, wenn von einer Partei viele Wahlkreise direkt im Wege der Mehrheitswahl durch Abgabe der Erststimme gewonnen werden, die für die Landesliste dieser Partei landesweit abgegebenen Zweitstimmen aber nicht ausreichen, um im Rahmen des Verhältnisausgleichs einen (mindestens gleich großen) Anteil an der Gesamtzahl der zu vergebenen Mandate (Regelzahl) zu erlangen. Hier sind verschiedene Aspekte zu beachten:

1. Ursächlich hierfür ist vor allem die Inanspruchnahme der Möglichkeit des Stimmensplittings durch die Wählerinnen und Wähler, wobei mit der Erststimme eine Bewerberin oder ein Bewerber einer bestimmten Partei im Wahlkreis gewählt, die Zweitstimme aber für die Landesliste einer anderen Partei abgegeben wird.
2. Je mehr die Zahl der im Wege der Mehrheitswahl in Wahlkreisen zu wählenden Abgeordneten die Zahl der durch Verhältniswahl aus den Landeslisten der Parteien auf der Grundlage der abgegebenen Zweitstimmen zu wählenden Abgeordneten übersteigt, desto größer ist das „Risiko“, dass die gesetzlich festgelegte Regelgröße des Landtags überschritten wird.
3. Je mehr Parteien mit Direktkandidatinnen und Direktkandidaten in den einzelnen Wahlkreisen konkurrieren und Erststimmengewinne in nennenswertem Umfang erzielen, desto weniger Erststimmen werden für den Gewinn des Wahlkreises benötigt. Eine Partei kann auf

diese Weise im Wahlgebiet viele Wahlkreise ggf. nur knapp gewinnen, es könnten ihr aber im Verhältnisausgleich die erforderlichen Zweitstimmen fehlen.

Beispiel

*Zur Landtagswahl 2005 wurde der Wahlkreis 4 (Flensburg) von einer Bewerberin der SPD mit einem Erststimmenanteil in Höhe von 39,6 % gewonnen (geringster Anteil bei allen 40 Wahlkreisen). Zur Landtagswahl 2009 reichten der CDU in diesem Wahlkreis bereits 26,1 % der Erststimmen zum Wahlkreisgewinn aus; landesweit lag das von der CDU erreichte Erststimmenergebnis (36,9 %) um 5,4 Prozentpunkte höher gegenüber ihrem Zweitstimmenergebnis (31,5 %).*

4. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Bewerberin oder ein Bewerber einer Partei einen Wahlkreis mit vergleichsweise wenig Erststimmen gewinnt, erhöht sich zudem dann, wenn es sich um einen Wahlkreis handelt, dessen Bevölkerungszahl erheblich unterhalb der durchschnittlichen Bevölkerungszahl aller Wahlkreise liegt. Der Größenunterschied der Wahlkreise untereinander ist einer der Faktoren, welche die Wahrscheinlichkeit des Entstehens von Überhangmandaten erhöhen (Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 8. Aufl., § 1 Rn. 59). Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit aller Wahlvorschlagsträger sowie der Bewerberinnen und Bewerber fordert jedoch annähernd gleich große Wahlkreise.

Die verfassungsrechtlich tolerierbare Abweichung der Größe eines Wahlkreises von der durchschnittlichen Wahlkreisgröße beträgt (bezogen auf die Bundestagswahl) +/- 25 v. H.; diese in § 16 Abs. 3 Satz 1 LWahlG auch landesrechtlich festgeschriebene gesetzliche Toleranzgrenze wurde bei der Wahlkreiseinteilung zur Landtagswahl 2009 eingehalten (größte Abweichung von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl aller Wahlkreise nach oben: Wahlkreis 30 (Segeberg-Ost) mit + 23,30 v. H., größte Abweichung nach unten: Wahlkreis 2 (Husum-Land) - 22,23 v. H.; weitere Einzelheiten s. u., Buchst. d)).

Es sind also verschiedene Faktoren ausschlaggebend für die Frage, ob und in welchem Umfang die Abgeordnetenzahl des Schleswig-Holsteinischen Landtages die in § 1 Abs. 1 LWahlG festgelegte Regelzahl überschreitet. Der o.g. Gesetzentwurf nimmt insoweit speziell die Veränderung des Verhältnisses der im Wege der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen zu wählenden Abgeordneten und der aufgrund der Verhältniswahl aus den Landeslisten der Parteien zu besetzenden Sitze durch eine Reduzierung der Wahlkreise in den Blick (s.o., Buchst. b), Ziffer 2.).

c) Künftige Anzahl der Wahlkreise

Hinsichtlich des Verhältnisses der im Wege der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen zu wählenden Abgeordneten und der aufgrund der Verhältniswahl aus den Landeslisten der Parteien zu besetzenden Sitze im Landtag ist darauf hinzuweisen, dass in Schleswig-Holstein – anders als zur Bundestagswahl – bisher ein traditionell und historisch gewachsenes Mehrgewicht auf der Persönlichkeitswahl liegt; 40 von den insgesamt 69 Landtagsmandaten (= rd. 58 %) werden in den Wahlkreisen erworben. Demgegenüber erwerben nur 29 Abgeordnete (= rd. 42 %) ihr Mandat aus den Landeslisten der am Verhältnisausgleich teilnehmenden Parteien. Bei der früheren Regelzahl von 75 Abgeordneten betrug das Verhältnis zwischen Wahlkreis- und Listenmandaten ebenfalls 60 % : 40 %.

Mit der in dem o. g. Gesetzentwurf vorgesehenen Regelung der Beibehaltung der im Jahre 2003 festgelegten und für die Landtagswahl 2005 erstmals wirksam gewordenen Regelgröße des Landtages von 69 Abgeordneten einerseits und einer Reduzierung der Zahl der Wahlkreise auf 30 andererseits würde diese Betonung des Elements der Persönlichkeitswahl aufgegeben.

Selbst mit einer solchen Regelung kann jedoch (noch) nicht ausgeschlossen werden, dass die Regelzahl der Abgeordneten von 69 überschritten wird. So ergäbe sich z.B. bei einer Zugrundelegung des Ergebnisses der Landtagswahl 2009 folgendes Bild: Unter der Annahme, dass sich die 30 Wahlkreisgewinne nahezu im gleichen Verhältnis zwischen CDU und SPD wie die Gewinne der 40 Wahlkreise aufgeteilt hätten (CDU: 34 von 40 Wahlkreisen = 85 %; SPD: 6 von 40 Wahlkreisen = 15 %), wären 3 Mehrsitze entstanden (CDU 26 Wahlkreise, SPD 4 Wahlkreise). Bei einem angenommenen (unveränderten) Mandatsanspruch der CDU im Rahmen des Verhältnisausgleichs von insgesamt 23 Mandaten wäre es über die 3 entstandenen Mehrsitze hinaus zu insgesamt 3 Ausgleichsmandaten (je 1 für SPD, FDP und GRÜNE) und damit zur Gesamtsitzzahl von 75 Abgeordneten gekommen. Folglich wäre die Regelzahl von 69 Abgeordneten vermutlich erst bei der Einteilung des Landes in 27 oder weniger Wahlkreise einzuhalten gewesen.

Die Frage, bei welcher Zahl von Direktmandaten im Landtag die Gefahr des Entstehens von Mehrsitzen deutlich gemindert wäre bzw. gänzlich ausgeschlossen sein könnte, kann somit aufgrund der oben unter Buchst. b) dargestellten verschiedenen Einflussfaktoren im Voraus nicht für alle kommenden Landtagswahlen gleichermaßen beantwortet werden. Letztlich kann insoweit nur auf die generelle Erkenntnis verwiesen werden, dass die Gefahr des Entstehens (einer großen Zahl) von Mehrsitzen umso geringer ist, je niedriger die Zahl der Direktmandate im Verhältnis zur Zahl der (im Rahmen der Regelgröße des Landtags erworbenen) Listenmandate ist.

d) Probleme bei der Abgrenzung der Wahlkreise

Die jeweilige Anzahl der Landtagswahlkreise hat auch Auswirkungen in Bezug auf ihre Größe sowie auf ihre gebietliche Abgrenzung untereinander. Der Wahlkreisausschuss, der aus der Landeswahlleiterin als der Vorsitzenden und 10 gewählten Abgeordneten des schleswig-holsteinischen Landtages als Beisitzerinnen und Beisitzern besteht, hat bei der Einteilung des Landes in Wahlkreise und ihrer gebietlichen Abgrenzung die in § 16 Abs. 2 LWahlG genannten Grundsätze zu beachten.

Bei den bisherigen Überlegungen, wie die Landtagswahlkreise zu schneiden sind, war die nach Möglichkeit einzuhaltende Wahrung der örtlichen Zusammenhänge regelmäßig von zentraler Bedeutung. Insofern ist immer - über das Gebot zur Wahrung der Gemeindegrenzen hinaus - der Versuch unternommen worden, auch die Ämtergrenzen sowie die Grenzen der Kreise und kreisfreien Städte möglichst nicht von Wahlkreisgrenzen durchschneiden zu lassen.

➤ Beachtung der Ämtergrenzen

Mit der Verwaltungsstrukturreform auf Amtsebene hat sich die Zahl der Ämter in Schleswig-Holstein auf 87 verringert; deren Einwohnerzahlen und auch ihre gebietlichen Grenzen haben sich zum Teil erheblich vergrößert. Bereits bei den derzeit bestehenden 40 Wahlkreisen durchschneiden Wahlkreisgrenzen eine Reihe von Ämtergrenzen. Im Falle einer Reduzierung der Zahl der Wahlkreise könnte sich dieser Umstand verstärken. Konkrete beispielhafte Berechnungen sind hierzu von mir aber noch nicht vorgenommen worden. M.E. dürfte aber eine wahlkreisübergreifende Ämterstruktur vorwiegend ein überwindbares wahlorganisatorisches Problem darstellen.

➤ Beachtung der Kreisgrenzen

Gleiches gilt zunächst auch für die Kreisgrenzen: Bei der Einteilung des Landes in 40 Wahlkreise ist es bisher gelungen, unter zum Teil weitgehender Ausnutzung der in § 16 Abs. 3 LWahlG festgelegten Toleranzgrenze für die Abweichung der Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl aller Wahlkreise ganz überwiegend die Grenzen der Kreise und der kreisfreien Städte einzuhalten (Ausnahmen: Gemeinden Bosau, Boostedt und Tangstedt). Bei einer Reduzierung der Wahlkreise wären voraussichtlich die Grenzen der die Kreise und der kreisfreien Städte häufiger zu durchschneiden.

Das gilt umso mehr, wenn auch zukünftig das Ziel verfolgt werden sollte, eine möglichst ausgewogene Zusammensetzung des Landtages auch unter regionalen Aspekten zu erreichen. So ist es bisher immer auch ein wesentliches Kriterium bei der Wahlkreiseinteilung in

Schleswig-Holstein gewesen, die Zahl der Wahlkreise möglichst gleichmäßig auf den nördlichen und den südlichen Landesteil zu verteilen. Schon bei 40 Wahlkreisen wurden diese Bemühungen durch die stark unterschiedliche Bevölkerungsdichte innerhalb der Regionen des Landes erschwert. In den weniger bevölkerungsstarken nördlichen Kreisen waren die dortigen Wahlkreise flächenmäßig tendenziell größer zu schneiden, um der durchschnittlichen Bevölkerungszahl aller Wahlkreise des Landes in etwa zu entsprechen. Die Wahlkreise im südlichen Landesteil (insbesondere die Kreise Pinneberg und Stormarn) waren aufgrund ihrer Bevölkerungsdichte flächenmäßig wesentlich enger zu begrenzen.

Die für die zurückliegende Landtagswahl maßgebende durchschnittliche Bevölkerungszahl aller Wahlkreise (bezogen auf den 31. Dezember 2006) betrug **70 857**. Im nördlichen Landesteil weisen exemplarisch die Wahlkreise 1 (Südtondern), 2 (Husum-Land) und 3 (Husum-Eiderstedt) sowie der Wahlkreis 6 (Schleswig-Nord) Abweichungen von mehr als 20 v. H. nach unten von der Wahlkreisdurchschnittsgröße auf. Im Süden Schleswig-Holsteins liegen die Wahlkreise 29 (Segeberg-West), 30 (Segeberg-Ost) und 31 (Norderstedt) hingegen mit ihren Einwohnerzahlen jeweils mehr als 20 v. H. über der Wahlkreisdurchschnittsgröße. Auch beim Wahlkreis 4 (Flensburg) wurde mit einer Abweichung von + 22,26 v. H. die gesetzliche Toleranzgrenze nahezu ausgenutzt, um das Gebiet der kreisfreien Stadt Flensburg vollständig einem Wahlkreis zuordnen zu können. Die Abweichungen der einzelnen Wahlkreise von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl aller Wahlkreise ergeben sich im Einzelnen aus der als **Anlage** beigefügten Tabelle.

Die mit dem o. g. Gesetzentwurf angestrebte Wahlkreiszahl von 30 würde den Bevölkerungsdurchschnitt je Wahlkreis (bezogen auf die fortgeschriebene Bevölkerungszahl Schleswig-Holsteins per 30. September 2009) auf **94 396** ansteigen lassen (also rd. 23 500 Einwohnerinnen/Einwohner je Wahlkreis mehr). Dieses hätte zur Folge, dass die Wahlkreise insbesondere im bevölkerungsschwächeren nördlichen Landesteil erheblich an Fläche zunehmen und sich damit auch ihre Anzahl zugunsten der Wahlkreise im südlichen Landesteil weiter verringern würde. Erst recht wäre dann insbesondere eine größtmögliche Einhaltung der Grenzen der politischen Kreise und kreisfreien Städte wesentlich erschwert. Aus der Sicht der Wahlorganisation wäre dies wiederum lösbar. Die weitestgehende Einhaltung der Kreisgrenzen wurde bisher allerdings seitens der Parteien für notwendig erachtet, weil dies auch im organisatorischen Zusammenhang mit den innerparteilichen gebietlichen (kreisverbandlichen) Strukturen in Bezug auf die Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber für die einzelnen Wahlkreise in Mitglieder- oder Delegiertenversammlungen der Parteien steht.

Schließlich gehört es zu den bei der Wahlkreiseinteilung zu beachtenden Grundsätzen, dass die Wahlkreise auch im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung möglichst beständig sein sollen (§ 16 Abs. 2 Nr. 2 LWahlG). Es soll möglichst vermieden werden, dass eine in Vorbereitung auf eine Landtagswahl getroffene Abgrenzung der Wahlkreise bereits zur nächsten Wahl wegen der Verpflichtung zur Einhaltung der Toleranzgrenze wieder verändert werden muss. Insoweit erfordert der Grundsatz der Wahrung der Wahlkreiskontinuität insbesondere Beachtung, soweit Wahlkreise gebildet werden sollen, die in ihren Bevölkerungszahlen von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl aller Wahlkreise so weit abweichen, dass die zulässige Toleranzgrenze nahezu ausgeschöpft wird.

e) Zeitlicher Aspekt

Die Wahlperiode des 17. Schleswig-Holsteinischen Landtages begann am 27. Oktober 2009. Für die nächste Neuwahl des Landtages kommt daher ein Zeitraum vom 28. August bis zum 27. Oktober 2014 in Betracht (Art. 13 Abs. 1 LV).

Die Parteien können demnach ab dem 28. November 2012 mit ihren Delegiertenwahlen sowie ab dem 28. Mai 2013 mit der Aufstellung ihrer Bewerberinnen und Bewerber für die Landtagswahl im Jahre 2014 beginnen (§ 23 Abs. 6 LWahlG). Für die Aufstellung der Wahlkreisbewerberinnen und Wahlkreisbewerber setzt dieses jedoch eine gültige Wahlkreiseinteilung des Landes voraus, für die der Wahlkreisausschuss (s. o. Buchst. d) )zuständig ist. Sofern Veränderungen an der bis dahin geltenden Wahlkreiseinteilung vorgenommen worden sind, hat die Landeswahlleiterin den Beschluss des Wahlkreisausschusses bis zum 28. August 2012 im Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein zu veröffentlichen.

Wenn die Zahl der Landtagswahlkreise reduziert werden soll, bedarf es (unabhängig von deren Zahl) aufgrund der dann veränderten Einwohnerdurchschnittsgröße aller Wahlkreise einer landesweit umfassenden Überarbeitung der gebietlichen Abgrenzung der Wahlkreise zueinander. Lediglich minimale Korrekturen an der geltenden Einteilung reichen hierfür nicht aus. Maßgeblich für die Neuschneidung der Landtagswahlkreise werden die vom Statistikamt Nord ermittelte fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen nach dem Stand vom 31. Dezember 2010 (§ 16 Abs. 2 LWahlG) sein. Diese Zahlen dürften erfahrungsgemäß im Sommer/Herbst 2011 vorliegen.

Eine vollständige Neueinteilung des Landes in Wahlkreise erfordert erfahrungsgemäß einen erheblichen zeitlichen Vorlauf, um auf der Basis verschiedener Modellüberlegungen und Musterberechnungen eine im Wahlkreisausschuss in größtmöglichem Umfang zwischen den Parteien konsensfähige Lösung zu erarbeiten. Von daher sollte mittelfristig, d.h. etwa

ab Frühjahr 2011, mit den Arbeiten für eine Wahlkreisneuschneidung begonnen werden. Sofern noch nicht die endgültig zugrunde zu legenden Bevölkerungszahlen der Gemeinden vorliegen, werden die Berechnungen üblicherweise zunächst mit den bis dahin zur Verfügung stehenden Zahlen früherer Quartale begonnen, zumal derzeit wesentliche Veränderungen der Bevölkerungszahlen von Quartal zu Quartal nicht zu erwarten sind.

Folglich wäre anzustreben, bis dahin eine gesetzliche Regelung über die Zahl der Landtagswahlkreise zu treffen, damit noch ausreichend Zeit für die Erarbeitung einer ausgewogenen und zwischen den Parteien konsensfähigen Wahlkreiseinteilung verbleibt.

## 2. Änderung des Berechnungsverfahrens zum Verhältnisausgleich

Der o. g. Gesetzentwurf sieht vor, bei der Berechnung des Verhältnisausgleichs anstelle des bisherigen Höchstzahlenverfahrens nach d'Hondt künftig das Auszählungsverfahren nach Sainte Laguë/Schepers anzuwenden.

Die verschiedenen Sitzzuteilungsverfahren werden in den Ländern zu Landtags- und Kommunalwahlen wie folgt eingesetzt:

Land	Landtagswahl	Kommunalwahl
Baden-Württemberg	Sainte Laguë/Schepers	d'Hondt
Bayern	Hare/Niemeyer	d'Hondt
Berlin	Hare/Niemeyer	-
Brandenburg	Hare/Niemeyer	Hare/Niemeyer
Bremen	Sainte Laguë/Schepers	Sainte Laguë/Schepers
Hamburg	Sainte Laguë/Schepers	-
Hessen	Hare/Niemeyer	Hare/Niemeyer
Mecklenburg-Vorpommern	Hare/Niemeyer	Hare/Niemeyer
Niedersachsen	d'Hondt	Hare/Niemeyer
Nordrhein-Westfalen	Sainte Laguë/Schepers	Sainte Laguë/Schepers
Rheinland-Pfalz	Sainte Laguë/Schepers	Hare/Niemeyer
Saarland	d'Hondt	d'Hondt
Sachsen	d'Hondt	d'Hondt
Sachsen-Anhalt	Hare/Niemeyer	Hare/Niemeyer
Schleswig-Holstein	d'Hondt	d'Hondt
Thüringen	Hare/Niemeyer	Hare/Niemeyer

Zu Bundestagswahlen erfolgte die Verteilung der Listensitze bis 1983 nach dem Höchstzahlverfahren d'Hondt und wurde zur Bundestagswahl 1987 vom

Verfahren nach Hare/Niemeyer abgelöst. Ohne dass sich eine allgemeine Rechtsüberzeugung dahingehend gebildet hätte, dass dem verfassungsrechtlichen Gebot der Wahlrechtsgleichheit im System der Verhältniswahl allein mit dem Zuteilungsverfahren nach Sainte Laguë/Schepers genügt werden kann (vgl. Schreiber, a. a. O., § 16 Rn. 18 m. w. N.), hat der Bundesgesetzgeber die Einführung des Verfahrens nach Sainte Laguë/Schepers für die Sitzzuteilung zu Bundestagswahlen ab 2009 beschlossen. Dabei ging er davon aus, dass mit keinem Berechnungsverfahren eine mathematisch absolut exakte Übertragung des Stimmenverhältnisses der Parteien auf das Sitzverhältnis im Bundestag erreicht werden kann und deshalb letztlich immer gewisse Abstriche an der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen hingenommen werden müssen. Das Verfahren nach Sainte Laguë/Schepers sah er jedoch als Zuteilungsmethode an, die als einzige erfolgswertoptimale Sitz- und letztlich Mandatszahlen garantiert (Schreiber, a. a. O., § 16 Rn. 18).

Das Bundesverfassungsgericht hat es bisher der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, für welches Mandatsverteilungsverfahren er sich entscheiden will. Ihm ist bei der Ausgestaltung seines Wahlrechts ein breiter Gestaltungsspielraum eingeräumt (vgl. BVerfGE 95, 335, 354). Im Rahmen des Verhältniswahlrechts ist kein Verteilungsverfahren imstande, die absolute Erfolgswertgleichheit zu erreichen, da immer Reststimmen unberücksichtigt bleiben. Deshalb erscheint weder das Verteilungsverfahren nach Niemeyer noch das Höchstzahlverfahren nach d'Hondt als prinzipiell „richtiger“ und damit als zur Wahrung des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit allein systemgerecht (BVerfGE 79, 169, 171). Letztlich unterscheiden sich die unterschiedlichen Berechnungsverfahren hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die Mandatsverteilung nur in geringem Umfang.

Das Verfahren nach d'Hondt zeichnet sich durch eine gewisse Begünstigung größerer Parteien bei der Sitzzuteilung aus. Kleinere Parteien benötigen in der Regel mehr Stimmen für einen Sitz als größere Parteien. Das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers hingegen vermeidet eine Begünstigung größerer Parteien und trägt aufgrund der exakteren Ergebnisse in bestmöglicher Weise dem Gebot der Erfolgswertgleichheit der Stimmen Rechnung (vgl. Schreiber, a. a. O., § 6 Rn. 8 und 17).

Der o.g. Gesetzentwurf beinhaltet das Divisorverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers, und zwar in seiner Ausprägung als Höchstzahlverfahren. Die Zweitstimmen der Parteien werden durch eine Folge von Divisoren geteilt ( $0,5 - 1,5 - 2,5 - 3,5 - n$ ). Die Sitze werden anschließend in der Reihenfolge der größten sich ergebenden Höchstzahlen zugeteilt. Dieses Verfahren wird auch zur Landtagswahl in Baden-Württemberg und zur Bürgerschaftswahl in Bremen angewandt, dort allerdings mittels Teilung durch  $1 - 3 - 5 - n$ , welches zu demselben Ergebnis führt.

Die übrigen Länder, die ihre Sitzverteilung zu Landtagswahlen nach Sainte-Laguë/Schepers berechnen, wenden ebenso wie der Bund zur Bundestagswahl

Sainte-Laguë/Schepers als Divisorverfahren mit Standardrundung an. Hierbei werden die Zweitstimmen der Parteien durch einen geeigneten Divisor (Stimmen pro Sitz) dividiert und die sich ergebende Zahl nach der Rundungsregel des Verfahrens gerundet. Entfallen danach mehr Sitze auf die Wahlvorschläge, als Sitze zu vergeben sind, ist der Zuteilungsdivisor so heraufzusetzen, dass sich bei der Berechnung die zu vergebende Sitzzahl ergibt; entfallen zu wenig Sitze auf die Wahlvorschläge, ist der Zuteilungsdivisor entsprechend herunterzusetzen (iterative Methode).

Gegenüber der letztgenannten Berechnungsmethode halte ich das in dem o.g. Gesetzentwurf vorgesehene Höchstzahlverfahren für vorzugswürdig, da es meiner Auffassung nach in Bezug auf die Gesetzesformulierung verständlicher und auch hinsichtlich des Berechnungsverfahrens nachvollziehbarer ist. Das gilt insbesondere auch im Hinblick auf die Weiterrechnung zur Durchführung des Mehrsitzausgleichs. Gerade die zurückliegende Landtagswahl hat verdeutlicht, dass der Transparenz und Nachvollziehbarkeit wahlrechtlicher Bestimmungen zur Sitzverteilung im Hinblick auf das Vertrauen der Bevölkerung in das festgestellte Wahlergebnis eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zukommt.

Im Hinblick auf die Auswirkungen einer entsprechend veränderten Berechnungsmethode ist anzumerken, dass nach meiner Berechnung auch bei Anwendung des mit dem o.g. Gesetzentwurf vorgeschlagenen Verfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers zur Landtagswahl 2009 (unter Beachtung der Deckelungsvorschrift zum Mehrsitzausgleich in § 3 Abs. 5 Satz 3 LWahlG) dem neuen Landtag ebenfalls 95 Abgeordnete angehört hätten. Bei der CDU wären bei einem Gesamtanspruch von 30 Mandaten 4 ungedeckte Mehrsitze entstanden; die Partei DIE LINKE hätte infolge der Weiterführung des Verhältnisausgleichs neben dem 5. Mandat auch noch ein reguläres 6. Mandat hinzugewonnen. Der Vergabe eines zusätzlichen Sitzes aufgrund einer geraden Mandatszahl (§ 3 Abs. 5 Satz 4 LWahlG) hätte es nicht bedurft.

Wäre die Berechnung der Sitzverteilung aufgrund des letzten Landtagswahlergebnisses nach Sainte-Laguë/Schepers ohne Begrenzung des Mehrsitzausgleichs erfolgt, wären im neuen Landtag 101 Abgeordnete vertreten gewesen (34 CDU, 27 SPD, 16 FDP, 13 GRÜNE, 5 SSW und 6 DIE LINKE).

Bei Außerachtlassung der Deckelungsvorschrift hätte die Berechnung auch unter Zugrundelegung von d'Hondt 101 Abgeordnete ergeben; allerdings hätte der SSW nur 4 Mandate erreicht und für die SPD hätte sich ein 28. Mandat (zusätzlicher Sitz wegen ansonsten gerader Mandatszahl) ergeben. Die Mandatsansprüche der CDU, der FDP, der GRÜNEN und der LINKEN wären bei Sainte-Laguë/Schepers und d'Hondt gleich geblieben.

### 3. Verzicht auf die Deckelungsvorschrift des § 3 Abs. 5 Satz 3 LWahlG

Nach dem o. g. Gesetzentwurf soll im Falle des Entstehens von Mehrsitzen der Verhältnisausgleich nicht abgebrochen, sondern so lange fortgesetzt werden, bis der letzte Mehrsitz vom verhältnismäßigen Sitzanteil gedeckt ist. Damit würde eine bessere Durchsetzung des bei der Verhältniswahl zu beachtenden Grundsatzes der Erfolgswertgleichheit erreicht.

Ergänzend sei jedoch angemerkt, dass nach meiner Rechtsauffassung auch die Regelung des § 3 Abs. 5 Satz 3 LWahlG verfassungskonform ist. Der darin vorgesehene beschränkte Mehrsitzausgleich hat bei der Landtagswahl am 27. September 2009 nicht zu einer mit den Anforderungen an die Wahlrechtsgleichheit nicht vereinbaren Diskrepanz zwischen den auf die einzelnen Parteien entfallenden Mandaten und dem von ihnen errungenen verhältnismäßigen Stimmenanteil geführt hat:

Die Landesverfassung regelt zunächst in Art. 3 Abs. 1 LV, dass für die Wahlen zum Schleswig-Holsteinischen Landtag mit den allgemeinen Wahlrechtsgrundsätzen auch der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit gilt. Ergänzend bestimmt Art. 10 Abs. 2 Sätze 2 und 4 LV, dass der Landtag seit der 16. Wahlperiode grundsätzlich aus 69 Abgeordneten besteht, sich diese Regelgröße aber ändert, wenn Überhang- oder Ausgleichsmandate entstehen oder Sitze leer bleiben. Nach Art 10 Abs. 2 Satz 3 LV sind die Abgeordneten nach einem Verfahren zu wählen, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet. Alle weiteren Einzelheiten sind nach Art. 10 Abs. 2 Satz 5 LV durch ein (einfaches) Gesetz zu regeln, das für den Fall des Entstehens von Überhangmandaten Ausgleichsmandate vorsehen muss.

Für den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit von Belang sind hier insbesondere die Bestimmungen zu dem anzuwendenden Wahlverfahren. Insoweit gibt die Landesverfassung zwar vor, dass bei der Wahl der Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages zwei Wahlsysteme, nämlich das System der Mehrheitswahl (Persönlichkeitswahl) und das System der Verhältniswahl, miteinander zu verbinden sind. Sie trifft jedoch keine Festlegungen, wie diese „Verbindung“ konkret auszusehen hat. So gebietet sie auch nicht etwa, dass sich ein Wahlsystem gegenüber dem anderen in seiner Wirkung letztlich durchzusetzen hätte. Ebenso wenig trifft sie eine eindeutige Aussage dazu, wie stark die „Verbindung“ beider Systeme zu sein hat.

Für eine Sichtweise, dass sich die Wahl zum schleswig-holsteinischen Landtag vorrangig an den Grundsätzen der Verhältniswahl zu orientieren habe, findet sich in der Landesverfassung keine Stütze. Wenn Art. 10 Abs. 2 LV überhaupt eine Aussage zum Verhältnis der beiden Teilsysteme zu entnehmen sein sollte, so könnte die sprachliche Fassung des dortigen Satzes 2 („... Verfahren..., das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet) allenfalls auf eine Hervorhebung der Persönlichkeitswahl hindeuten.

Hinsichtlich der Ausgestaltung des Wahlsystems räumt also die Landesverfassung in der Zusammenschau von Art. 3 Abs. 1 und Art. 10 Abs. 2 LV dem einfachen Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum ein.

Vor diesem Hintergrund lässt die Landesverfassung ebenso wie das Grundgesetz grundsätzlich auch „Zwischenlösungen“ im Hinblick auf den Grad der „Verbindung“ beider Wahlsysteme zu, die zu einem beschränkten Ausgleich zwischen den Ergebnissen der Mehrheitswahl einerseits und der Verhältniswahl andererseits führen. Dies hat zuletzt das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Gültigkeit der Bundestagswahl 2005 vom 3. Juli 2008 (Az. 2 BvC 1/07 u. a.) nochmals bestätigt, in dem es sich unter dem Aspekt der Wahlgleichheit mit der im geltenden Bundestagswahlrecht angelegten Problematik des so genannten „negativen Stimmgewichts“ auseinandergesetzt und hierzu diverse Lösungsansätze aufgezeigt hat (vgl. Schreiber a. a. O., § 6 Rn. 34, Buchst. d)).

Entscheidend ist letztlich, dass der Grundsatz der Wahlgleichheit in jedem der beiden mehr oder weniger stark verbundenen Wahlsysteme, jeweils für sich betrachtet, gewahrt wird (vgl. Schreiber a. a. O., § 1 Rn. 113). In diesem Sinne wäre es mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit vereinbar, einerseits das Entstehen von Überhangmandaten zuzulassen, andererseits diese aber durch die Verteilung weiterer Sitze und die Vergabe von Ausgleichsmandaten an andere Parteien so auszugleichen, dass die endgültige Sitzverteilung am Ende dem Ergebnis der Verhältniswahl vollständig entspricht.

Ebenso wäre es landesverfassungsrechtlich - dächte man sich die Regelung des Art. 10 Abs. 2 Satz 5 LV weg - grundsätzlich aber auch unbedenklich, wie im Bundestagswahlrecht bei gleichzeitiger Anwendung beider Wahlsysteme einfachgesetzlich ausschließlich das Entstehen von Überhangmandaten zuzulassen, ohne Ausgleichsmandate vorzusehen. Das heißt zugleich, dass sich das System der Mehrheitswahl bei einer entsprechenden Anzahl von nach diesem System zu wählenden Abgeordneten gegenüber dem System der Verhältniswahl bei der Sitzverteilung im Parlament ohne weiteres durchsetzen darf, ohne dass dies – trotz der mit der Zulassung von Überhangmandaten notwendiger Weise verbundene Differenzierung des Stimmgewichts – einen Verstoß gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit bedeuten würde (vgl. Schreiber a. a. O., § 6 Rn. 31). Insoweit darf auch die oben bereits erwähnte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2008 nicht etwa dahingehend verstanden werden, dass sie die Zulässigkeit des Entstehens unausgeglichener Überhangmandate verneint; gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht nach dieser Entscheidung vielmehr ausschließlich im Hinblick auf die im Kontext von Überhangmandaten und Listenverbindungen bestehende Möglichkeit eines „negativen Stimmgewichts“. Dies wird auch deutlich aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Februar 2009 – Az. 2 BvC 6/04 – in einem Verfahren über eine gegen die Gültigkeit der Bundestagswahl am 22. September 2002 gerichtete Wahlprüfungsbeschwerde. Diese Wahlprüfungsbeschwer-

de hat das Bundesverfassungsgericht unter Hinweis auf sein o. g. Urteil vom 3. Juli 2008 für erledigt erklärt und u. a. ausgeführt, dass sich die vom dortigen Beschwerdeführer aufgeworfene Frage der Verfassungswidrigkeit von Überhangmandaten nach der mit Urteil vom 3. Juli 2008 eingeforderten Neuregelung des Bundestagswahlrechts nicht mehr in der gleichen Weise stellen werde. „Ob und inwieweit die Mandatsverteilung im Deutschen Bundestag mit der Verfassung vereinbar ist, lässt sich nur unter Würdigung des Zusammenspiels der verschiedenen Wahlrechtsnormen und mit Blick auf das vom Gesetzgeber gewählte Wahlsystem beurteilen“ (BVerfG a. a. O, Rn. 21).

Dementsprechend steht auch die vom Landesgesetzgeber gewählte „Zwischenlösung“ eines begrenzten Verhältnisausgleichs mit der Landesverfassung im Einklang. Der einfache Gesetzgeber durfte den ihm nach Art. 10 Abs. 2 LV eingeräumten Gestaltungsspielraum mit Blick auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments im Einklang mit Art. 3 Abs. 1 LV auch in der Weise nutzen, dass er eine Begrenzung von Ausgleichsmandaten vorgesehen hat.

Für weitergehende mündliche Ausführungen im Rahmen der Ausschussberatungen stehe ich Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Manuela Söller-Winkler

## Wahlkreiseinteilung zur Landtagswahl 2009

Wahlkreis Nr / Name	Bevölkerungszahl per 31. 12. 2006	Bevölkerungsanteil in % vom Ø-WK (70 857)	Abweichung in %
1 Südtondern	55.989	79,02	-20,98
2 Husum-Land	55.105	77,77	-22,23
3 Husum-Eiderstedt	55.689	78,59	-21,41
4 Flensburg	86.630	122,26	22,26
5 Flensburg-Land	76.314	107,70	7,70
6 Schleswig-Nord	55.514	78,35	-21,65
7 Schleswig	67.436	95,17	-4,83
8 Dithmarschen-Nord	68.657	96,90	-3,10
9 Dithmarschen-Süd	68.172	96,21	-3,79
10 Eckernförde	68.787	97,08	-2,92
11 Rendsburg	61.446	86,72	-13,28
12 Rendsburg-Süd	68.374	96,50	-3,50
13 Rendsburg-Ost	73.984	104,41	4,41
14 Neumünster	82.502	116,43	16,43
15 Kiel - Nord	78.124	110,26	10,26
16 Kiel - West	82.611	116,59	16,59
17 Kiel - Süd	74.631	105,33	5,33
18 Plön-Nord	69.499	98,08	-1,92
19 Plön-Süd	66.063	93,23	-6,77
20 Oldenburg	65.504	92,45	-7,55
21 Eutin-Nord	67.502	95,27	-4,73
22 Eutin-Süd	72.946	102,95	2,95
23 Steinburg-West	69.349	97,87	-2,13
24 Steinburg-Ost	66.485	93,83	-6,17
25 Elmshorn	78.731	111,11	11,11
26 Pinneberg-Nord	77.794	109,79	9,79
27 Pinneberg-Elbmarschen	67.599	95,40	-4,60
28 Pinneberg	76.278	107,65	7,65
29 Segeberg-West	87.070	122,88	22,88
30 Segeberg-Ost	87.370	123,30	23,30
31 Norderstedt	85.159	120,18	20,18
32 Stormarn	81.870	115,54	15,54
33 Ahrensburg	74.816	105,59	5,59
34 Reinbek	62.130	87,68	-12,32
35 Lübeck - West	66.870	94,37	-5,63
36 Lübeck - Ost	79.390	112,04	12,04
37 Lübeck - Süd	64.953	91,67	-8,33
38 Lauenburg-Nord	65.407	92,31	-7,69
39 Lauenburg-Mitte	63.636	89,81	-10,19
40 Lauenburg-Süd	57.868	81,67	-18,33
<b>Schleswig-Holstein gesamt</b>	<b>2.834.254</b>		