



**21. April 2010**

**Stellungnahme der Neuen Richtervereinigung (NRV) zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Wahlgesetzes für den Landtag von Schleswig-Holstein (Landeswahlgesetz – LWahIG)**

Der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat drei Komponenten, die gesondert zu bewerten sind:

1. Die Reduzierung der Wahlkreise von 40 auf 30
2. Die Streichung des gedeckelten Ausgleichs von Überhangmandaten
3. Die Umstellung der Sitzzuteilung von Verfahren D'Hondt auf Verfahren Sainte-Laguë

**1. Reduzierung der Wahlkreise von 40 auf 30**

Wegen der in Art. 10 Abs. 2 Satz 2 Landesverfassung festgeschriebenen Mitgliederzahl des Landtags auf 69 führt die gegenwärtige Zahl von 40 Wahlkreisen zu einer starken Aufweichung der im deutschen Wahlrecht weit verbreiteten und aus symbolischen Gründen (Gleichwertigkeit von Direkt- und Listenmandaten) grundsätzlich sinnvollen Parität von Direkt- und Listenmandaten. 58 Prozent der Landtagsmandate sind Direktmandate und lediglich 42 Prozent werden über die Landeslisten besetzt.

Die wichtigste Folge dieser Verschiebung ist die deutlich erhöhte Wahrscheinlichkeit von Überhangmandaten und damit auch von Ausgleichsmandaten. Diese im Gesetz angelegte „Gefahr“ verstärkt sich durch zu beobachtende tatsächliche Verschiebungen im Parteiensystem: Die großen Parteien CDU und SPD vereinigen heute regelmäßig deutlich weniger als 80 % der Wählerstimmen auf sich (bei der Landtagswahl 2009 sogar deutlich unter 60 %), erringen aber praktisch sämtliche Direktmandate. Gleichzeitig hat sich in Schleswig-Holstein ein mutmaßlich stabiles 5- bis 6-Parteiensystem etabliert. So werden Überhangmandate im zweistelligen Bereich möglich, was bei einer Landtagsgröße von an sich 69 Abgeordneten zu erheblichen Verzerrungen und Folgeproblemen führt, wie das Ergebnis der Landtagswahl 2009 gezeigt hat.

Überhangmandate sind in dem gegenwärtigen personalisierten Verhältniswahlrecht zwar systemimmanent möglich und die Legitimität dieser Mandate ist anerkannt. Dennoch handelt es sich bei Überhangmandaten um ein Phänomen, das grundsätzlich nicht oder nur im begrenzten Umfang „erwünscht“ ist. Denn Überhangmandate führen zur Bevorzugung der großen Volksparteien, da Überhangmandate nur von diesen errungen werden, sowie zu einer Verzerrung des Wählerwillens, weil die Sitzverteilung dann nicht mehr dem Proportionalitätsgrundsatz und dem Grundsatz des gleichen Erfolgswertes der Wählerstimmen entspricht. Deshalb verlangt die Landesverfassung in Art. 10 Abs. 2 Satz 5, dass Überhangmandate auszugleichen sind.

Werden Überhangmandate aber durch weitere Sitze für die anderen Landtagsparteien ausgeglichen, vermeidet dies zwar die beschriebenen Verzerrungen, dafür kommt es aber zu einer ggf. extremen Aufblähung des Parlaments (im gegenwärtigen Landtag um rund ein Drittel im Vergleich mit der gesetzlichen Mitgliederzahl). Das gegenwärtige Landtagswahlrecht in der Auslegung der Landeswahlleiterin und ihr folgend der Mehrheit des Landtages („kleiner Ausgleich“, d.h. starke Deckelung der Ausgleichsmandate) führt sogar zu einer Kombination der beschriebenen Nachteile: Überhang- und Ausgleichsmandate blähen einerseits den Landtag stark auf, was mit enormen Mehrkosten und praktischen Problemen (Raummangel etc.) verbunden ist. Andererseits hat die Deckelung des Ausgleichs der Überhangmandate zur Folge, dass es bei einer gravierenden Abschwächung des Proportionalitätsgrundsatzes bleibt, die entscheidenden Einfluss auf die Mehrheitsverhältnisse im Landtag hat. Dies dürfte gegen Art. 10 Abs. 2 Satz 5 sowie Art. 3 Abs. 1 der Landesverfassung verstoßen.

Die mit der Reduzierung verbundene Neuzuschneidung der Wahlkreise ist vor dem Hintergrund der beschriebenen Nachteile der derzeitigen Regelung zu begrüßen und – wie die vor einigen Jahren erfolgte Neuschneidung der Bundestagswahlkreise im Zuge der Verkleinerung des Bundestages gezeigt hat – nicht mit besonderen Schwierigkeiten verbunden, zumal dem Gesetzgeber bei der Wahlkreisbildung in der Verfassungsrechtsprechung ein ausreichend großes Ermessen zugebilligt wird und die Neuzuschneidung angesichts der erst 2014 anstehenden Landtagswahl auch in zeitlicher Hinsicht problemlos vorbereitet werden kann.

Bei einer Neuzuschneidung sollte zudem darauf geachtet werden, dass die Wahlkreise wieder annähernd gleich groß sind. Derzeit bestehen Abweichungen von bis zu 25 %, was den Erfolgswert der einzelnen Wählerstimmen verzerrt und gegen Art. 3 Abs. 1 der Landesverfassung verstoßen könnte.

Die vorgeschlagene Reduzierung der Wahlkreise auf 30 hätte zur Folge, dass zukünftig seltener Überhangmandate anfallen würden bzw. ihre Anzahl geringer wäre als im gegenwärtigen Wahlrecht. Nimmt man das Wahlergebnis der letzten Landtagswahl als Maßstab (85 % der Direktmandate für die CDU) wären (bei Anwendung des „kleinen Ausgleichs“) bei 30 Wahlkreisen statt 11 Überhang- und 14 Ausgleichsmandaten lediglich 3 Überhang- und 2 Ausgleichsmandate angefallen.

Der Nachteil einer Reduzierung auf nur noch 30 Wahlkreise wäre, dass die wünschenswerte Parität von Direkt- und Listenmandaten nunmehr deutlich zulasten der Direktmandate abgeschwächt werden würde. Bei einer annähernden Parität von 34 Wahlkreisen/Direktmandaten und 35 Listenmandaten würde die Wahrscheinlichkeit von Überhangs- und Ausgleichsmandaten allerdings wieder signifikant ansteigen, bei Zugrundelegung des Landtagswahlergebnisses wären bei 34 Wahlkreisen immerhin noch 6 Überhang- und 8 Ausgleichsmandate angefallen mit der Folge von 2 ungedeckten Überhangmandaten.

Deshalb könnte auch überlegt werden – wie vom Verein „Mehr Demokratie“ vorgeschlagen –, zusätzlich zur Verringerung der Zahl der Wahlkreise drei oder vier Direktmandate je Wahlkreis zu vergeben. Ein solches Modell bedürfte aber weiterer Prüfungen hinsichtlich praktischer Konsequenzen und Umsetzbarkeit.

## **2. Streichung der Deckelung des Ausgleichs von Überhangmandaten**

Da unabhängig von der notwendigen Reduzierung der Wahlkreise Überhang- und Ausgleichsmandate weiterhin anfallen können, bedarf es einer in der Auslegung eindeutigen und mit Art. 10 Abs. 2 Satz 5 und Art. 3 Absatz 1 Landesverfassung vereinbaren Regelung über den Ausgleich von Überhangmandaten durch Ausgleichsmandate. Die derzeitige Regelung in § 3 Abs. 5 Satz 3 Landeswahlgesetz erfüllt diese Anforderungen nicht. Die ersatzlose Streichung würde einen vollen Ausgleich und die Wahrung von Proportionalität und Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen gewährleisten. Der Vorschlag zur Streichung dieser Bestimmung wird deshalb ausdrücklich unterstützt.

Die Auslegung und Anwendung der im Landtags- und Kommunalwahlrecht gleichlautenden Ausgleichsbestimmung ist hoch umstritten, wie z.B. die unterschiedliche Anwendung bei der Kommunalwahl 2008, die verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen und die beim Landesverfassungsgericht anhängigen Verfahren zeigen.

Unabhängig von der Auslegungsfrage, ob das geltende Wahlrecht in § 3 Abs. 5 Satz 3 einen „kleinen“ oder „großen“ Ausgleich vorsieht, sprechen verfassungsrechtliche Erwägungen für eine Streichung der geltenden Regelung. Denn nur dann ist eine verfassungsrechtlich unangreifbare Umsetzung der Vorgabe in Art. 10 Abs. 2 Satz 5 Landesverfassung gegeben, die den Auftrag an den Gesetzgeber enthält, als Ausgleich für entstehende Überhangmandate Ausgleichsmandate vorzusehen.

Die Landesverfassung legt in Art. 10 die wesentlichen Eckpunkte des Wahlsystems fest. Sie sieht eine Verbindung von Persönlichkeitswahl in den Wahlkreisen mit Verhältnisausgleich vor. Das Verhältniswahlrecht soll die Ergebnisse der durch die Persönlichkeitswahl entstandenen Mandatsverteilung so korrigieren, dass es dem Zweitstimmenergebnis entspricht. Diese Überlegung ist der möglichst optimalen Erfolgswertgleichheit jeder Wählerstimme geschuldet, die Art. 3 Abs. 1 Landesverfassung durch die Normierung der „gleichen Wahl“ - ähnlich Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG - festschreibt.

Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach herausgestellt, dass Verzerrungen des Erfolgswertes immer engen Rechtfertigungsgründen unterliegen, und selbst bei Vorliegen von Rechtfertigungsgründen Grenzen haben. Ein wesentliches Argument für die Billigung ungedeckter Überhangmandate auf Bundesebene war deren Verknüpfung mit den Landeslisten. Daher konnte das Bundesverfassungsgericht die „Gliederung in Länder“ als wesentliches Staatsstrukturmerkmal zur Rechtfertigung heranziehen. Diese Rechtfertigung fällt auf Landesebene weg.

Das Bundesverfassungsgericht hat dazu 1997 in seinem Urteil zu Überhangmandaten ausgeführt:

*„Der Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl läßt eine Differenzierung des Gewichts der für die Parteien abgegebenen Stimmen nicht unbeschränkt zu. Der für den Regelfall gesetzlich bestimmten Gesamtzahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages ... und der gesetzlichen Vorgabe, daß für diesen Regelfall der Legitimationsvorgang hälftig persönlichkeitsbezogen, hälftig parteibezogen stattfinden soll ..., entspricht es ebenfalls, daß sich die Zahl der Überhangmandate in Grenzen hält. Werden diese Grenzen überschritten, weil sich Verhältnisse einstellen, unter denen Überhangmandate von Wahl zu Wahl regelmäßig in größerer Zahl anfallen, entfernt sich das Wahlverfahren von den Grundentscheidungen des Gesetzes. Aus diesen Anforderungen an das Wahlverfahren kann sich einerseits eine Schranke für den Gestaltungsraum des Gesetzgebers wie andererseits aufgrund der Änderung der tatsächlichen Verhältnisse auch ein Handlungsauftrag ergeben“ (BVerfGE 95, 335, 365f.).*

Die Anzahl von (unausgeglichenen) Überhangmandaten kann also einen verfassungswidrigen Umfang erreichen. Dies muss besonders dann gelten, wenn - wie beschrieben - eine hohe Zahl ungedeckter Überhangmandate nicht nur aufgrund einer außergewöhnlichen Einzelfallkonstellation entsteht, sondern wegen rechtlicher und tatsächlicher Faktoren regelmäßig zu erwarten ist. Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit angedeutet, dass eine Abweichung vom Proportionalitätsprinzip aufgrund (ungedekter) Überhangmandate bis zu einer Grenze von 5 % (bezogen auf die gesetzliche Zahl der Abgeordneten) hinnehmbar sein könnte, jenseits dieser Grenze aber verfassungswidrig sein dürfte (BVerfG 95, 335, 366).

Jedoch bereits unterhalb einer solchen Schwelle bedürfen Abweichungen vom Prinzip des gleichen Erfolgswertes nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Rechtfertigung. So ist verfassungsrechtlich anerkannt, dass zugunsten der Funktionsfähigkeit von Parlament und Regierung die Zahl von Ausgleichsmandaten begrenzt werden kann (BVerfGE 6, 84, 92 f.; 82, 322, 339).

Das Argument der Funktionsfähigkeit des Parlaments überzeugt mit Blick auf die schleswig-holsteinischen Verhältnisse allerdings nicht: Erstens ist eine – unter Umständen erhebliche – Aufstockung der Landtagssitze durch Überhang- und Ausgleichsmandate die unvermeidliche Folge von Art. 10 Abs. 2 Satz 5 Landesverfassung, die ohne Deckelung oder bei einer weiten Auslegung von § 3 Abs. 5 Satz 3 LWahlG lediglich etwas größer ausfällt als bei einem „kleinen Ausgleich“. Zweitens kann angesichts des im Vergleich zu den meisten Bundesländern und des Bundestags kleinen schleswig-holsteinischen Landtages nicht davon gesprochen werden, dass ein Landtag, der wegen Überhang- und Ausgleichsmandaten statt 69 Sitzen dann z.B. 95 oder 101 Sitze aufweist, in seiner Funktionsfähigkeit beeinträchtigt wäre. Das Argument der mit einem vollständigen Ausgleich verbundenen höheren Kosten kann zwar politisch, nicht aber verfassungsrechtlich ins Gewicht fallen.

Da die Landesverfassung anders als das Grundgesetz ausdrücklich einen Ausgleich für Überhangmandate vorgibt, ist in Schleswig-Holstein von einer qualitativ stärkeren Bindung des einfachen Gesetzgebers an das Prinzip des gleichen Erfolgswertes auszugehen. Die derzeit die Verfassungsvorgaben ausfüllende Regelung im Landeswahlgesetz führt jedenfalls bei der engen Auslegungsvariante – dem „kleinen Ausgleich“ – angesichts der nachhaltigen Verschiebungen im Parteiensystem strukturell dazu, dass das Ziel einer Übereinstimmung zwischen dem Stimmenverhältnis und dem Sitzverhältnis häufig oder sogar regelmäßig nicht erreicht wird. Denn die starke Deckelung von Ausgleichsmandaten führt in der Praxis leicht nur zu einem unvollkommenen Ausgleich (und nicht erst, wenn eine hohe Zahl von Überhangmandaten anfällt). Der Zweck von Art. 10 Abs. 2 Satz 5 und Art. 3 Absatz 1 Landesverfassung wird dann häufig oder sogar regelmäßig nicht erreicht. Dies hat die Verfassungswidrigkeit des geltenden § 3 Abs. 5 Satz 3 LWahlG zur Folge.

Wichtig ist es, die vorgeschlagene Verringerung der Wahlkreise und die Streichung des § 3 Abs. 5 Satz 3 LWahlG im Zusammenhang zu sehen: Wird die Wahrscheinlichkeit bzw. Anzahl von Überhangmandaten durch eine Verringerung der Wahlkreise reduziert, ist eine übermäßige Aufblähung des Landtages trotz der Streichung und des damit bewirkten vollständigen Verhältnisausgleichs nicht zu befürchten. Die dann im Vergleich zum derzeitigen Wahlrecht im Regelfall deutlich geringere Abweichung von der gesetzlichen Mitgliederzahl und die Gewährleistung des optimalen Erfolgswertes der Wählerstimmen würden die Legitimität und Akzeptanz des Landtages stärken.

### 3. Umstellung der Sitzzuteilung von Verfahren D'Hondt auf Verfahren Sainte-Laguë

Die vorgeschlagene Neufassung des § 3 Abs. 3 LWahlG und der damit verbundene Wechsel zum Sitzzuteilungsverfahren Sainte-Laguë wird unterstützt.

Das Landtagswahlrecht von Schleswig-Holstein sieht als eines der letzten Bundesländer die Sitzverteilung nach dem Verfahren D'Hondt vor (sonst kommt es nur noch im Saarland, in Niedersachsen und Sachsen zur Anwendung). Dieses lange Zeit im bundesdeutschen Wahlrecht dominierende System ist in den letzten Jahrzehnten zu Recht nach und nach abgelöst worden von anderen Sitzzuteilungsverfahren, namentlich von dem Verfahren Sainte-Laguë. Denn das Verfahren nach D'Hondt führt systematisch in vielen Fällen zu einer Bevorteilung großer Parteien und damit zu den Wählerwillen verzerrenden Ungleichheit des Erfolgswertes der Zweitstimmen.

Das Verfahren Sainte-Laguë bevorzugt demgegenüber weder große noch kleine Parteien und erfüllt die verfassungsrechtliche gebotene Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen optimal. Der Bundeswahlleiter ist bereits 1999 in einer Studie zu dem Fazit gelangt, dass das Verfahren Sainte-Laguë dem Verfahren Hare/Niemeyer und dem Verfahren D'Hondt vorzuziehen ist. Folgerichtig wird das Verfahren Sainte-Laguë mittlerweile sowohl für die Ausschusssitzbesetzung im Deutschen Bundestag als auch (erstmalig 2009) für die Wahlen zum Deutschen Bundestag verwendet. Sachliche Gründe für die Beibehaltung des Verfahrens D'Hondt sind jedenfalls hinsichtlich des Landtagswahlrechts – allein darauf bezieht sich der Gesetzentwurf – nicht ersichtlich. Lediglich bei dem Verfahren der Ausschusssitzbesetzung kann die Anwendung des Verfahrens D'Hondt im Einzelfall auch zukünftig in Betracht kommen, nämlich immer dann, wenn nur dieses Verfahren dazu führt, dass die im Landtag bestehenden Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen widergespiegelt werden.

Für die NRV Schleswig-Holstein

gez. Hartmut Schneider

gez. Dr. Ulf Kämpfer