

**Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages**

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag • Postfach 7121 • 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden
des Innen- und Rechtsausschusses
Herrn Thomas Rother, MdL

im Hause

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/761**

**Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:**

**Mein Zeichen: L 203 – 26/17
Meine Nachricht vom:**

**Bearbeiter/in: Dr. Anika Luch
Andrea Gorn, LL.B.
(Referendarin)**

**Telefon (0431) 988-1133
Telefax (0431) 988-1250
anika.luch@landtag.ltsh.de**

26. April 2010

Fragen zum Landeswahlrecht; Umdrucke 17/297, 17/298, 17/299, 17/369

Sehr geehrter Herr Rother,

mit Auftrag vom 12. Februar 2010 bat der Innen- und Rechtsausschuss den Wissenschaftlichen Dienst um Stellungnahme zu den einzelnen Fragen der Fraktionen zum Landeswahlrecht. Dieser Bitte kommen wir gerne nach.

1. Lässt sich eine Hauptursache dafür identifizieren, dass in Mecklenburg-Vorpommern nach Landtagswahlen noch nie die Vergabe eines Ausgleichsmandats nötig war? (Umdruck 17/369, Frage 1)

Der Umstand, dass es in Mecklenburg-Vorpommern nach den Landtagswahlen der Jahre 1990, 1994, 1998, 2002 und 2006 noch nie zur Vergabe eines Mehrsitzes (Überhangmandates) und in der Folge auch nie zur Vergabe eines Ausgleichssitzes gekommen ist,¹ ist auf verschiedene Ursachen zurückzuführen.

¹ Vgl. auch Kommentierung der Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern, in der zu Art. 20 LV festgestellt wird, dass die Regelung des § 4 Abs. 6 Satz 3 LWahlG Mecklenburg-Vorpommern praktisch bisher keine Rolle gespielt habe, da in den vergangenen Landtagswahlen noch keine Überhangmandate angefallen seien und insofern auch keine Ausgleichsmandate hätten anfallen können, *Tebben*, in: Litten/Wallerath, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2007, Art. 20, Rn. 33.

a) Unterschiede im Landeswahlrecht

Ebenso wie in Schleswig-Holstein besteht in Mecklenburg-Vorpommern ein Zweitstimmenwahlrecht mit Überhang- und Ausgleichsmandatsregelung (§ 1 Abs. 1, § 4 Abs. 6 WahIG MV).²

Dass bis dato keine Überhangmandate in Mecklenburg-Vorpommern entstanden sind, liegt vor allem an dem in § 1 Abs. 1 WahIG MV gesetzlich festgelegten **Verhältnis der Direktmandatssitze zu den Sitzen, die nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zu vergeben sind**.

Gemäß § 1 Abs. 1 WahIG MV werden in Mecklenburg-Vorpommern von insgesamt 71 Landtagsmandaten 36 Sitze nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl vergeben. Dies entspricht einem prozentualen Anteil von 50,70 % der Sitze im Parlament. Demgegenüber werden in Schleswig-Holstein von 69 Abgeordneten insgesamt 40 nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl gewählt (§ 1 Abs. 1 LWahIG SH). Dies entspricht einem Anteil von 57,97 % der gesetzlich vorgesehenen Gesamtzahl der Mandate.

Aus diesem Verhältnis ergibt sich eine unterschiedliche Wahrscheinlichkeit für das Entstehen von Überhang- und Ausgleichsmandaten.³ So müsste – rein rechnerisch – in Mecklenburg-Vorpommern eine Partei, die alle 36 Wahlkreise gewinnen würde, im Rahmen der Verhältniswahl 50,70 % der Zweitstimmen bezogen auf die am Verhältnisausgleich teilnehmenden Parteien erringen, damit keine Überhangmandate entstehen. Demgegenüber müsste eine Partei in Schleswig-Holstein, die alle 40 Wahlkreise gewinnt, 57,97 % der Zweitstimmen bezogen auf die am Verhältnisausgleich teilnehmenden Parteien erringen, damit das Entstehen von Mehrsitzen vermieden wird.

Da in Schleswig-Holstein somit die Entstehung von Überhangmandaten wahrscheinlicher ist, kommt es auch mit größerer Wahrscheinlichkeit zur Vergabe von Ausgleichsmandaten.

Dagegen wirkt sich der zweite wesentliche normative Unterschied des **Sitzzuteilungsverfahrens** (Schleswig-Holstein: D'Hondt; Mecklenburg-Vorpommern: Ha-

² Zu den Unterschieden der in § 4 Abs. 6 WahIG MV sowie in § 3 Abs. 5 LWahIG SH enthaltenen Deckelungsvorschrift für Ausgleichsmandate siehe Ausführungen zu Frage 2.

³ Dieser Zusammenhang wurde bereits bei den Beratungen des Wahlausschusses des Parlamentarischen Rates 1948-1949 zum Erlass eines Wahlgesetzes für die Wahl zum ersten deutschen Bundestag herausgestellt. „Der Parlamentarische Rat“ Band 6 (Ausschuss für Wahlrechtsfragen), S. 791.

re/Niemeyer) nicht auf die Entstehung von Überhangmandaten aus (vgl. Ausführungen zu Frage 2).

b) Stimmensplitting und Anzahl der konkurrierenden Parteien

Mehrsitze entstehen, wenn von einer Partei mehr Wahlkreise und damit Direktmandate im Wege der Mehrheitswahl gewonnen werden als ihr Sitze nach ihrem Zweitstimmenanteil zustehen würden. Dazu kommt es vor allem dann, wenn die Wähler und Wählerinnen ihre Erst- und Zweitstimme unterschiedlich vergeben (sog. **Stimmensplitting**). Dieser Effekt ist in Verbindung mit der Anzahl der tatsächlich um die Erst-⁴ und Zweitstimmen konkurrierenden Parteien zu sehen.

In Mecklenburg-Vorpommern haben die CDU und die SPD, die seit 1990 die ganz überwiegende Zahl der Wahlkreise gewonnen haben, jeweils ein prozentuales Zweitstimmenergebnis erzielt, das nur in geringem Maß von ihrem prozentualen Erststimmenergebnis abwich. Von der Möglichkeit des Stimmensplittings wurde daher nur selten oder in ausgeglichener Weise Gebrauch gemacht. Die maximale Abweichung betraf 1998 die SPD, die einen um 2,3 % höheren Erststimmenanteil erzielte, als nach dem Ergebnis der Verhältniswahl Zweitstimmen auf sie entfielen.⁵

Wahljahr	Erststimmen in % – CDU	Zweitstimmen in % – CDU	Abweichung Erst- und Zweitstimmen in %	Erststimmen in % – SPD	Zweitstimmen in % – SPD	Abweichung Erst- und Zweitstimmen in %	Zusätzliche Sitze im Landtag
1990	39,1	38,3	0,8	25,2	27,0	1,8	0
1994	39,5	37,7	1,8	30,0	29,5	0,5	0
1998	32,3	30,2	2,1	36,6	34,3	2,3	0
2002	32,8	31,4	1,4	40,2	40,6	0,4	0
2006	31,0	28,8	2,2	30,1	30,2	0,1	0

⁴ Soweit mehrere relativ starke Parteien miteinander in den Wahlkreisen konkurrieren, können diese mit knappen Mehrheiten und relativ wenigen Stimmen die Direktmandate erringen (schwache Wahlkreissieger). Vgl. <http://www.wahlrecht.de/ueberhang/ursachen.htm> (Stand: 7. April 2010).

⁵ Homepage der Landeswahlleiterin von Mecklenburg-Vorpommern: http://www.statistik-mv.de/cms2/STAM_prod/STAM/de/start/Landeswahlleiter/Landeswahlleiter/landtagswahlen/index.jsp (Stand: 24.03.2010).

Demgegenüber stellten sich die Wahlergebnisse der Landtagswahlen zum Schleswig-Holsteinischen Landtag in den Jahren 2000, 2005 und 2009⁶ wie folgt dar:⁷

Wahljahr	Erststimmen in % – CDU	Zweitstimmen in % – CDU	Abweichung Erst- und Zweitstimmen in %	Erststimmen in % – SPD	Zweitstimmen in % – SPD	Abweichung Erst- und Zweitstimmen in %	Zusätzliche Sitze im Landtag
2000	39,1	35,2	3,9	47,6	43,1	4,5	14
2005	43,4	40,2	3,2	41,1	38,7	2,4	0
2009	36,9	31,5	5,4	29,7	25,4	4,3	26

Je mehr das Erststimmenergebnis vom Zweitstimmenergebnis abweicht, desto höher wird die Wahrscheinlichkeit für die Vergabe von „Mehrsitzen“ und in der Folge von Ausgleichssitzen. Eine vergleichbar hohe Abweichung der Erst- von der Zweitstimmenverteilung wie in Schleswig-Holstein ist in Mecklenburg-Vorpommern in den bisher abgehaltenen fünf Landtagswahlen noch nicht vorgekommen. Zudem konnten in den Wahlen von 1994, 1998 und 2006 in Mecklenburg-Vorpommern die PDS bzw. die Linke ein bis zwei Direktmandate erringen, so dass sich die Direktmandate auf mehr Parteien aufteilten.⁸ Auch zwischen der SPD und CDU waren die Wahlkreisergebnisse insbesondere in den Jahren 1998, 2002 und 2006 deutlich ausgeglichener als dies vor allem bei den Landtagswahlen 2009 in Schleswig-Holstein der Fall war.

Die Wahrscheinlichkeit für die Vergabe von Überhang- und Ausgleichsmandaten steigt ferner mit der **Anzahl der am Verhältnisausgleich teilnehmenden Parteien** – insbesondere wenn das Zweitstimmenergebnis der unterschiedlichen Parteien sich einander annähert und nicht von traditionell „großen“ und „kleinen“ Parteien gesprochen werden kann.

In Mecklenburg-Vorpommern haben seit 1990 stets weniger Parteien am Verhältnisausgleich teilgenommen (1990: vier Parteien, 1994: drei Parteien, 1998: drei Parteien,

⁶ Für die Wahlen vor dem Jahr 2000 kann eine solche Betrachtung nicht erfolgen, da erst 1997 durch das Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 27.10.1997, GVObI. 1997, S. 462, die Zweitstimme für Landtagswahlen eingeführt wurde.

⁷ Veröffentlichung des Wahlergebnisses durch das Statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein; abrufbar unter: http://www.statistik-sh.de/WSD09/LW09/la_4_2_5.htm (Stand: 24.03.2010).

⁸ Siehe Homepage der Landeswahlleiterin von Mecklenburg-Vorpommern: http://www.statistik-mv.de/cms2/STAM_prod/STAM/de/start_Landeswahlleiter/Landeswahlleiter/landtagswahlen/index.jsp, (Stand: 24.03.2010).

2002: drei Parteien und 2006: fünf Parteien⁹⁾ als in Schleswig-Holstein, so dass sich die jeweils zu vergebenden Listenmandate auf weniger Parteien verteilen.

In Schleswig-Holstein nahmen im Jahr 1992 vier Parteien, in den Jahren 1996, 2000 und 2005 jeweils fünf und im Jahr 2009 sechs Parteien am Verhältnisausgleich teil.¹⁰ Die zu vergebenden Listenmandate verteilen sich daher auf mehr Parteien, wodurch sich die Wahrscheinlichkeit der Entstehung von Überhangmandaten erhöhte. Grundsätzlich bindet jede weitere Partei Zweitstimmen, die den „großen“ Parteien zur proportionalen Absicherung der – oft nur mit knapper relativer Mehrheit errungenen – Wahlkreismandate fehlen.¹¹

c) Ergebnis

Eine singuläre Hauptursache für das Entstehen oder Nichtentstehen von Mehrsitzen kann aufgrund der Vielschichtigkeit des Wahlrechts und der gegenseitigen Bedingtheit einzelner Ursachen nicht herausgefiltert werden.

Zusammenfassend lässt sich aber feststellen: Wesentliche (normative) Ursache für den Umstand, dass es in Mecklenburg-Vorpommern bislang nicht zur Vergabe von Überhang- und Ausgleichsmandaten gekommen ist, bildet das Verhältnis der Anzahl der Direktmandate zur Anzahl der Sitze, die nach den Grundsätzen der Verhältniswahl vergeben werden.

Darüber hinaus sind in jedem Fall die tatsächlich errungenen Landtagswahlergebnisse in Mecklenburg-Vorpommern von 1990-2006 in den Blick zu nehmen, an denen abzulesen ist, dass von der Möglichkeit des Stimmensplittings nur in geringem Umfang oder in ausgeglichener Weise Gebrauch gemacht wurde. Dies ist auch im Zusammenhang mit der Anzahl der am Verhältnisausgleich teilnehmenden Parteien sowie dem Umstand zu sehen, ob sich errungene Direktmandate auf möglichst viele Parteien und/oder möglichst ausgeglichen verteilen.

⁹ Siehe Homepage der Landeswahlleiterin von Mecklenburg-Vorpommern: http://www.statistik-mv.de/cms2/STAM_prod/STAM/de/start/Landeswahlleiter/Landeswahlleiter/landtagswahlen/index.jsp (Stand: 24.03.2010).

¹⁰ Vgl. Veröffentlichung des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein zu den Landtagswahlen in Schleswig-Holstein seit 1947, abrufbar unter: http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standdocuments/Wahlen-SH_seit_1947-Sitzverteilung.pdf (Stand: 24.03.2010).

¹¹ Stellungnahme des Bundeswahlleiters zu den Ursachen für das Entstehen von Überhangmandaten im Verfahren des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtmäßigkeit von Überhangmandaten („Überhangmandate II“), Entscheidung des BVerfG vom 10.04.1997, Az: 2 BvF 1/95, Rn. 39, Bezugnahme des BVerfG darauf in Rn. 102 – zitiert nach juris.

2. Lässt man die Anzahl von 40 Wahlkreisen und 29 Listenplätzen unverändert und wendet man auf dieses Gefüge statt § 3 LWahlG Schleswig-Holstein den § 4 LWahlG Mecklenburg-Vorpommern an: Wie würde sich auf Basis der Ergebnisse der letzten Landtagswahl die Sitzverteilung im Schleswig-Holsteinischen Landtag ändern? (Umdruck 17/369, Frage 2)

§ 4 WahlG MV¹² regelt die Sitzverteilung im Landtag Mecklenburg-Vorpommern. Grundsätzlicher Unterschied zur entsprechenden Regelung des § 3 LWahlG SH besteht zunächst darin, dass aufgrund der historischen und geografischen Besonderheit lediglich das schleswig-holsteinische Wahlrecht eine **Ausnahmeklausel für Parteien der dänischen Minderheit** vorsieht. Diese brauchen nicht mindestens 5% der Zweitstimmen auf sich zu vereinen, um an der verhältnismäßigen Zuteilung der Sitze teilzunehmen (sog. **5%-Sperrklausel**). Für die folgenden Berechnungen wurde jedoch davon ausgegangen, dass diese wahlrechtliche Besonderheit des Minderheitenschutzes in Schleswig-Holstein auch unter der Prämisse des § 4 WahlG MV Berücksichtigung finden sollte, so dass von einer Befreiung von der 5%-Sperrklausel unter Zugrundelegung des mecklenburg-vorpommerschen Wahlrechts zugunsten des SSW ausgegangen wird, um eine vergleichbare Lage und Sitzverteilung darzustellen.

Weiterhin besteht ein durchgreifender Unterschied darin, dass in Mecklenburg-Vorpommern nicht das Höchstzahlverfahren nach d'Hondt (§ 3 Abs. 3 LWahlG SH), sondern das Verfahren nach **Hare/Niemeyer** angewandt wird (§ 4 Abs. 3 WahlG MV). Hierbei handelt es sich um das System der mathematischen Proportion. Bei diesem wird ausgehend von der Gesamtsitzzahl im Parlament der verhältnismäßige Sitzanteil einer Partei ausgerechnet, indem die Gesamtsitzzahl mit dem Zweitstimmenanteil der jeweiligen Partei multipliziert und dann ins Verhältnis zu der Gesamtzahl der Zweitstimmen gesetzt wird:¹³

$$\frac{\text{Gesamtzahl der Sitze} \times \text{Zweitstimmenanteil der Partei}}{\text{Gesamtzahl der Zweitstimmen}}^{14}$$

¹² Landeswahlgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Januar 2002, GVBl. S. 2.

¹³ Siehe bspw. *Schreiber*, Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. 2009, § 6 Rn. 12.

¹⁴ Maßgeblich ist insofern die Gesamtzahl der auf die am Verhältnisausgleich teilnehmenden Parteien entfallenden Zweitstimmen.

Die hierbei ermittelte Zahl entspricht dem Mandatsanteil. Da nur ganze Sitze verteilt werden können, sind nur die ganzzahligen Ergebnisse relevant, wobei keinesfalls aufgerundet, sondern stets abgerundet wird. Sind nach der Verteilung der ganzzahligen Mandatsanteile noch nicht sämtliche Sitze der gesetzlich vorgesehenen Gesamtanzahl der Sitze verteilt, werden die verbleibenden Sitze den Parteien zugeordnet, die den größten Rest bei der Abrundung des Mandatsanteils aufweisen.

Für die Landtagswahl 2009 hätte sich unter Zugrundelegung der tatsächlich durch die Parteien erzielten Zweitstimmenanteile für die gesetzlich vorgesehene Regelgröße des Parlaments von 69 Abgeordneten (Art. 10 Abs. 2 Satz 3 LV, § 1 Abs. 1 Satz 1 LWahlG SH) folgende Sitzverteilung ergeben:

Partei	Zweitstimmenanteil	Gesamtzahl der Sitze	Gesamtzahl der Zweitstimmen ¹⁵	Mandatsanteil	Mandate ganzzahlig	Mandate mit höchstem Rest	Mandate insgesamt
CDU	505.612	69	1.517.425	22,9911	22	1	23
SPD	407.643	69	1.517.425	18,5362	18	1	19
FDP	239.338	69	1.517.425	10,8831	10	1	11
GRÜNE	199.367	69	1.517.425	9,0656	9		9
DIE LINKE	95.764	69	1.517.425	4,3546	4		4
SSW	69.701	69	1.517.425	3,1694	3		3
	1.517.425				66	3	69

Die **CDU** konnte jedoch **34** der insgesamt 40 Direktmandate gewinnen. Diese errungenen Sitze verbleiben der Partei auch nach § 4 Abs. 6 Satz 1 WahlG MV für den Fall, dass sie die Anzahl der ihr nach Verhältnisausgleich zustehenden Sitze übersteigt (**Mehrsitze** – insofern Entsprechung zu § 3 Abs. 5 Satz 1 LWahlG SH). Ähnlich der schleswig-holsteinischen Regelung sieht auch § 4 Abs. 6 Sätze 2 bis 4 WahlG MV vor, dass für den Fall des Entstehens von Mehrsitzen an die übrigen Landeslisten **Ausgleichsmandate** zu verteilen sind, bis die Sitzverteilung wiederum dem Zweitstimmenverhältnis der im Landtag vertretenen Parteien entspricht.

¹⁵ Maßgeblich ist insofern die Gesamtzahl der auf die am Verhältnisausgleich teilnehmenden Parteien entfallenden Zweitstimmen.

Die Vergabe von „weiteren Sitzen“ ist in beiden Ländern grundsätzlich auf das Doppelte der Anzahl der Mehrsitze begrenzt (§ 3 Abs. 5 Satz 3 LWahlG SH, § 4 Abs. 6 Satz 4 WahlG MV). Während sich aus der Formulierung und dem systematischen Zusammenhang zwischen Sätzen 2 und 3 des § 3 Abs. 5 LWahlG SH¹⁶ ergibt, dass in Schleswig-Holstein unter den Begriff der „weiteren Sitze“ grundsätzlich Überhang- und Ausgleichsmandate gefasst werden (sog. „kleiner Ausgleich“/ „kleine Lösung“)¹⁷, macht die Formulierung des § 4 Abs. 6 WahlG MV¹⁸ jedoch nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes deutlich, dass mit dem Begriff „weitere Sitze“ ausschließlich Ausgleichsmandate bezeichnet werden sollen (sog. „großer Ausgleich“/ „große Lösung“).¹⁹

Für die Landtagswahl 2009 hatte dies nach schleswig-holsteinischem Wahlrecht zur Folge, dass die Anzahl der gedeckten Mehrsitze und sämtlicher Ausgleichsmandate auf 22 (das Doppelte der insgesamt 11 Mehrsitze) zu begrenzen war (8 gedeckte Mehrsitze und 14 Ausgleichsmandate²⁰).

¹⁶ § 3 Abs. 5 LWahlG SH lautet: „Ist die Anzahl der in den Wahlkreisen für eine Partei gewählten Bewerberinnen und Bewerber größer als ihr verhältnismäßiger Sitzanteil, so verbleiben ihr die darüber hinausgehenden Sitze (Mehrsitze). In diesem Fall sind auf die nach Absatz 3 Satz 2 und 3 noch nicht berücksichtigten nächstfolgenden Höchstzahlen so lange weitere Sitze zu verteilen und nach Absatz 3 zu besetzen, bis der letzte Mehrsitz durch den verhältnismäßigen Sitzanteil gedeckt ist. Die Anzahl der weiteren Sitze darf dabei jedoch das Doppelte der Anzahl der Mehrsitze nicht übersteigen. Ist die nach den Sätzen 1 bis 3 erhöhte Gesamtsitzzahl eine gerade Zahl, so wird auf die noch nicht berücksichtigte nächstfolgende Höchstzahl ein zusätzlicher Sitz vergeben“ (Hervorhebungen durch die Verfasserin).

¹⁷ In dieser Weise haben sowohl der Landeswahlausschuss als auch der Schleswig-Holsteinische Landtag (im Zuge der Wahlprüfung) die Vorschrift des § 3 Abs. 5 LWahlG SH ausgelegt. Zur Klärung dieser z.T. umstrittenen Frage der Auslegung sind sowohl eine abstrakte Normenkontrolle als auch mehrere Wahlprüfungsbeschwerden beim Landesverfassungsgericht anhängig.

¹⁸ § 4 Abs. 6 WahlG MV ist wie folgt gefasst: „In den Wahlkreisen errungene Sitze verbleiben der Partei auch dann, wenn sie die nach den Absätzen 3 und 4 ermittelte Zahl übersteigen (Mehrsitze). In diesem Fall werden den übrigen Landeslisten weitere Sitze zugeteilt. Die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze (§ 1 Abs. 1) erhöht sich um so viele, bis unter Einbeziehung der Mehrsitze das nach den Absätzen 3 und 4 zu berechnende Verhältnis erreicht ist. Die Anzahl der weiteren Sitze darf dabei jedoch das Doppelte der Anzahl der Mehrsitze nicht übersteigen. Ist die erhöhte Gesamtsitzzahl eine gerade Zahl, so wird diese um einen zusätzlichen Sitz erhöht“ (Hervorhebungen durch die Verfasserin).

¹⁹ Der Begriff der „weiteren Sitze“ wird in § 4 Abs. 6 WahlG MV erstmals in Satz 2 aufgeführt und steht dabei ausschließlich im Zusammenhang mit den auf die übrigen Landeslisten zu verteilenden Sitze. Insofern wird die Mehrsitzpartei hiervon nicht erfasst und der Begriff „weitere Sitze“ umschreibt lediglich die zu vergebenden Ausgleichssitze. Wenn dann in Satz 4 im Zuge der Deckelungsvorschrift wiederum Bezug auf den Begriff der „weiteren Sitze“ genommen wird, kann hiermit nur die Deckelung der Anzahl der Ausgleichsmandate gemeint sein („großer Ausgleich“).

²⁰ Insofern konnten nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren bis zur 91. Höchstzahl (69+22) Sitze verteilt werden. Da in diesen nur 8 von 11 Überhangmandaten der CDU abgedeckt waren, waren die drei ungedeckten Mehrsitze hinzuzählen, so dass der Schleswig-Holsteinische Landtag aus 94 Sitzen bestanden hätte. Da jedoch eine gerade Gesamtsitzzahl vermieden werden soll (§ 3 Abs. 5 Satz 4 LWahlG SH), sind insgesamt 95 Mandate im Parlament vertreten.

Nach § 4 Abs. 6 WahlG MV hätten neben den 11 Mehrsitzen höchstens 22 Ausgleichsmandate verteilt werden dürfen. Ausgehend von der Regelgröße des Parlaments von 69 Mandaten wäre damit die maximale Sitzanzahl im Landtag auf 102 (69+11+22) zu begrenzen gewesen.

In § 4 WahlG MV findet sich keine gesetzliche Regelung zur rechnerischen Ermittlung der Verteilung von Überhang- und Ausgleichsmandaten im System nach Hare/Niemeyer. Um das Rechensystem auch für diese Sitzzuteilung anwenden zu können, muss ausgehend von der errungenen Gesamtmandatszahl der CDU, die aufgrund der gewonnenen Wahlkreise unveränderlich feststeht, eine neue Gesamtsitzzahl des Landtages errechnet werden:²¹

$$\frac{\text{Zahl der CDU-Direktmandate} \times \text{Gesamtzahl der Zweitstimmen}}{\text{Zweitstimmenanteil der CDU}}$$

Hierbei ergibt sich ein rechnerischer Mandatsanteil von 102,03. Die Gesamtmandatszahl würde demnach 102 Sitze betragen. Da diese noch innerhalb der errechneten Maximalgröße von 102 Mandaten liegt, wären sämtliche Überhangmandate ausgeglichen und die Mandatsverteilung würde dem Zweitstimmenanteil jeder am Verhältnisgleich teilnehmenden Partei entsprechen.²² Da jedoch ebenso wie in § 3 Abs. 5 Satz 4 LWahlG SH die inhaltlich entsprechende Regelung des § 4 Abs. 6 Satz 4 WahlG MV eine gerade Sitzanzahl zu vermeiden sucht, ist die Gesamtzahl um einen Sitz zu erhöhen, so dass sich schlussendlich eine Parlamentsgröße von 103 Sitzen ergibt.

Die Sitzverteilung im Schleswig-Holsteinischen Landtag würde nach § 4 WahlG MV daher letztlich wie folgt aussehen:

Partei	Zweitstimmenanteil	Gesamtzahl der Sitze	Gesamtzahl der Zweitstimmen	Mandatsanteil	Mandate ganzzahlig	Mandate mit höchstem Rest	Mandate insgesamt
CDU	505.612	103	1.517.425	34,32	34		34

²¹ Vgl. <http://www.wahlrecht.de/landtage/mecklenburg.htm> (Stand: 7. April 2010).

²² Soweit die errechnete Gesamtsitzzahl im Einzelfall oberhalb der Maximalgröße läge, wäre letztere für die Sitzzuteilung nach Hare/Niemeyer heranzuziehen. Unabhängig von dieser verbleiben der Partei mit Überhangmandaten sämtliche Direktmandate (§ 4 Abs. 6 Satz 1 WahlG MV).

SPD	407.643	103	1.517.425	27,6701	27	1	28
FDP	239.338	103	1.517.425	16,2458	16		16
GRÜNE	199.367	103	1.517.425	13,5327	13	1	14
DIE LINKE	95.764	103	1.517.425	6,5003	6		6
SSW	69.701	103	1.517.425	4,7312	4	1	5
	1.517.425				100	3	103

Wie ändert sich bei gleicher Vorgehensweise die Sitzverteilung für die drei vorangegangenen Landtagswahlen (auf Basis der jeweils geltenden Mandatszahlen)? (Umdruck 17/369, Frage 2, 2. Teil)

Bei den **Landtagswahlen 2005** kam es zu keinen Überhangmandaten. Die Verteilung der Sitze hätte nach § 4 WahlG MV folgendermaßen ausgesehen:

Partei	Zweitstimmen- anteil	Gesamtzahl der Sitze	Gesamtzahl der Zweit- stimmen	Mandats- anteil	Mandate ganzzahlig	Mandate mit höchstem Rest	Mandate insgesamt
CDU	576.095	69	1.367.216	29,0741	29		29
SPD	554.879	69	1.367.216	28,0034	28		28
FDP	94.935	69	1.367.216	4,911	4	1	5
GRÜNE	89.387	69	1.367.216	4,5111	4		4
SSW	51.920	69	1.367.216	2,6203	2	1	3
	1.367.216				67	2	69

Im Jahre **2000** bestand der Schleswig-Holsteinische Landtag tatsächlich aus 89 Abgeordneten. Nach Hare/Niemeyer hätte sich für die gesetzlich vorgesehene **Regelgröße** von **75 Sitzen** folgende Sitzverteilung aufgrund des Zweitstimmenverhältnisses ermittelt:

Partei	Zweitstimmenanteil	Gesamtzahl der Sitze	Gesamtzahl der Zweitstimmen	Mandatsanteil	Mandate ganzzahlig	Mandate mit höchstem Rest	Mandate insgesamt
CDU	515.421	75	1.409.554	27,4247	27		27
SPD	630.728	75	1.409.554	33,56	33	1	34
FDP	111.649	75	1.409.554	5,9407	5	1	6
GRÜNE	91.389	75	1.409.554	4,8627	4	1	5
SSW	60.367	75	1.409.554	3,212	3		3
	1.409.554				72	3	75

Da die SPD in 41 Wahlkreisen das Direktmandat erringen konnte, kam es zu sieben Überhangmandaten, die für die Sitzverteilung von Ausgleichsmandaten nach Hare/Niemeyer eine Erhöhung der Gesamtsitzzahl erforderlich macht. Anhand der Formel

$$\frac{\text{Zahl der SPD-Direktmandate} \times \text{Gesamtzahl der Zweitstimmen}}{\text{Zweitstimmenanteil der SPD}}$$

ergibt sich eine rechnerische Gesamtsitzzahl von 91,627. Um einen vollen Verhältnisausgleich zu gewährleisten, wären somit 92 Sitze zu verteilen.²³ Diese Anzahl liegt unterhalb der in § 4 Abs. 6 Satz 4 WahlG MV vorgesehenen Deckelungsgrenze, die vorliegend bei 96 Sitzen (75+7+14) läge. Da die **Gesamtsitzzahl** wiederum nicht gerade sein soll, beträgt die Parlamentsgröße letztlich **93 Mandate**, die sich wie folgt verteilt hätten:

Partei	Zweitstimmenanteil	Gesamtzahl der Sitze	Gesamtzahl der Zweitstimmen	Mandatsanteil	Mandate ganzzahlig	Mandate mit höchstem Rest	Mandate insgesamt
CDU	515.421	93	1.409.554	34,0066	34		34
SPD	630.728	93	1.409.554	41,6144	41	1	42
FDP	111.649	93	1.409.554	7,208	7		7

²³ Bei der Erhöhung der Gesamtsitzzahl nach Hare/Niemeyer ist ab einem errechneten Wert von 0,5 und größer aufzurunden, da ansonsten kein voller Ausgleich der Überhangmandate erreicht werden kann. In § 3 Abs. 8 LWahlG Bbg findet sich eine entsprechende Regelung, an die das Vorgehen nach mecklenburg-vorpommerschen Recht, das insoweit keine Normierung enthält, angelehnt werden kann.

GRÜNE	91.389	93	1.409.554	6,0297	6		6
SSW	60.367	93	1.409.554	3,9829	3	1	4
	1.409.554				91	2	93

Bei den **Landtagswahlen 1996** kam es wiederum zu keinen Überhangmandaten. Nach Hare/Niemeyer hätten sich die 75 Landtagsmandate wie folgt verteilt:

Partei	Zweitstimmen- anteil	Gesamtzahl der Sitze	Gesamtzahl der Zweit- stimmen	Mandats- anteil	Mandate ganzzahlig	Mandate mit höchstem Rest	Mandate insgesamt
CDU	559.107	75	1.403.309	29,8815	29	1	30
SPD	597.751	75	1.403.309	31,9469	31	1	32
FDP	86.227	75	1.403.309	4,6084	4	1	5
GRÜNE	121.939	75	1.403.309	6,517	6		6
SSW	38.285	75	1.403.309	2,0461	2		2
	1.403.309				72	3	75

3. Sind die Vorgaben in § 16 LWahlG (Gemeindegrenzen, örtliche Zusammenhänge, Beständigkeit im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung) zwingend oder erleichtern ggf. Änderungen die Erreichung des Ziels, die Zahl von 69 Abgeordneten nicht zu überschreiten? (Umdruck 17/299, Frage 3)

Fraglich ist zunächst, ob und ggf. welche in § 16 LWahlG²⁴ enthaltenen Vorgaben zwingend sind und damit nicht zur Disposition des einfachen Gesetzgebers stehen.

²⁴ § 16 LWahlG hat folgenden Wortlaut:

(1) Das Land wird in 40 Wahlkreise eingeteilt.

(2) Die Wahlkreise sind so zu begrenzen, daß sie unter Berücksichtigung der folgenden Grundsätze möglichst gleiche Bevölkerungszahlen aufweisen:

1. Sie müssen ein zusammenhängendes Ganzes bilden;
2. sie sollen auch im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung möglichst beständig sein;
3. Gemeindegrenzen sollen nur ausnahmsweise durchschnitten werden;
4. örtliche Zusammenhänge sind nach Möglichkeit zu wahren.

(3) Die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises darf nicht mehr als 25 v. H. von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise abweichen. Maßgebend ist die vom Statistischen Amt für Hamburg

a) § 16 Abs. 1 LWahlG: Anzahl der Wahlkreise

Die in § 16 Abs. 1 LWahlG festgelegte Anzahl von 40 Wahlkreisen ist nicht zwingend. Sie kann durch eine Neufassung des § 16 Abs. 1 des Landeswahlgesetzes²⁵ verändert werden, da in der Landesverfassung hinsichtlich der Anzahl der Wahlkreise keine konkreten Vorgaben enthalten sind. Art. 10 Abs. 2 LV legt lediglich fest, dass die Abgeordneten in einem Verfahren gewählt werden sollen, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet (siehe Ausführungen zu Fragen 5 und 6). Zu einer derartigen Änderung der Anzahl und infolgedessen auch des Zuschnitts der Wahlkreise kam es in den letzten fünfzig Jahren drei Mal, nämlich in den Jahren 1966,²⁶ 1991²⁷ und 2003.²⁸

b) § 16 Abs. 2 LWahlG

aa) „möglichst gleiche Bevölkerungszahlen“

Ausweislich der amtlichen Begründung handelt es sich bei dem Tatbestandsmerkmal der möglichst gleichen Bevölkerungszahlen um eine übergeordnete Zielvorgabe, der bei Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben aus § 16 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 LWahlG möglichst maximale Geltung zu verschaffen ist.²⁹ Dabei ergibt sich aus dem Wortlaut³⁰ und der Systematik des § 16 Abs. 2 LWahlG, dass die Vorgaben unter 1 bis 4 eine abfallende Verbindlichkeit aufweisen, also unter Nummer 1 die verbindlichste und unter Nummer 4 die am wenigsten verbindliche Vorgabe zu finden ist.

Die Zielvorgabe der „möglichst gleichen Bevölkerungszahlen“ wird in § 16 Absatz 3 LWahlG näher konkretisiert. Danach darf die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises **nicht mehr als 25 v.H.** von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise abweichen.³¹

und Schleswig-Holstein fortgeschriebene Bevölkerungszahl nach dem Stand vom 31. Dezember des vierten Jahres vor der Wahl.

²⁵ In der Folge wäre auch eine Änderung von § 1 LWahlG erforderlich.

²⁶ 44 Wahlkreise, § 17 LWahlG von 1966, GVOBl. S. 37, zuvor war die Anzahl der Wahlkreise 1950 von 42 auf 46 und 1954 wieder auf 42 Wahlkreise festgelegt worden.

²⁷ 45 Wahlkreise, § 16 LWahlG vom 02.10.1991, GVOBl. S. 429.

²⁸ 40 Wahlkreise ab der 16. Wahlperiode, Art. 1 Nr. 4 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 13. Mai 2003, GVOBl. S. 278; nach Art. 10 Abs. 2 Satz 3 LV besteht der Landtag ab der 16. Wahlperiode lediglich aus 69 Abgeordneten.

²⁹ Vgl. Niederschrift über die 61. Sitzung des Ausschusses für Innere Verwaltung des Schleswig-Holsteinischen Landtags am 27.01.1966, S. 5 f.

³⁰ Nr. 1: „müssen“, Nr. 2: „sollen (...) möglichst“, Nr. 3: „sollen nur ausnahmsweise“, Nr. 4: „sind nach Möglichkeit zu wahren“.

³¹ Maßgebend ist die vom Statistischen Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein fortgeschriebene Bevölkerungszahl nach dem Stand vom 31. Dezember des vierten Jahres vor der Wahl.

Systematisch ergibt sich daraus, dass es sich bei der Forderung nach „möglichst gleichen Bevölkerungszahlen“ um eine Idealforderung handelt, der der Gesetzgeber so nahe wie möglich kommen muss. Mit der Festlegung des Absatzes 3 ist ihm eine absolute Obergrenze für die Abweichung der Bevölkerungszahlen gesetzt, die er in jedem Fall nicht überschreiten darf.

Ob eine Abänderung dieser Vorgabe möglich ist, ist anhand der **Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts** zu beurteilen. Das Gericht stellte bereits im Jahr 1957 fest, dass im Rahmen der personalisierten Verhältniswahl möglichst allen Wählern der gleiche Einfluss auf das Wahlergebnis zu gewährleisten ist.³²

In einer Entscheidung aus dem Jahr 1963³³ hat es im Hinblick auf das Bundeswahlgesetz zur Wahlgleichheit entschieden, dass „im Rahmen des technisch Möglichen Wahlkreise mit annähernd gleich großen Bevölkerungszahlen gebildet werden müssen, so dass grundsätzlich kein Bundesland infolge der unterdurchschnittlichen Größe seiner Wahlkreise mehr Wahlkreise umfasst, als seinem Anteil an der Bevölkerung des Bundesgebiets entspricht.“³⁴ Dabei wurde die im Jahr 1963 im Bundeswahlgesetz verankerte Maximalabweichung von 33 1/3% der Bevölkerungszahlen der Wahlkreise als verfassungskonforme Konkretisierung des Grundsatzes der Wahlgleichheit angesehen.³⁵

In seiner sog. „Überhangmandate II“-Entscheidung vom 10.04.1997 hat das Gericht festgestellt, dass es der Grundsatz der Wahlgleichheit für die Elemente der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen gebiete, „dass alle Wähler auf der Grundlage möglichst gleich großer Wahlkreise, bemessen nach der Zahl der in ihnen zusammengefassten deutschen Bevölkerung und damit mit annähernd gleichem Stimmengewicht am Kreationsvorgang teilnehmen können.“³⁶ Dabei komme dem Gesetzgeber jedoch ein „gewisser Beurteilungsspielraum“ zu.³⁷ Hinsichtlich der maximal zulässigen Abweichung der Bevölkerungszahl in den Wahlkreisen hat das Bundesverfassungsgericht in dieser

³² BVerfG vom 3. Juli 1957, Az: 2 BvR 9/56, Rn. 29 – zitiert nach juris.

³³ Az: 2 BvC 3/62 – zitiert nach juris.

³⁴ BVerfG vom 22.05.1963, Az: BvC 3/62, Rn. 26 – zitiert nach juris; dies wurde bestätigt im „Überhangmandate I“-Beschluss vom 24.11.1988, Az: 2 BvC 4/88 – zitiert nach juris.

³⁵ BVerfG vom 22.05.1963, Az: BvC 3/62, Rn. 28 – zitiert nach juris.

³⁶ BVerfG vom 10.04.1997, Az: 2 BvF 1/95, Rn. 69 – zitiert nach juris.

³⁷ BVerfG vom 10.04.1997, Az: 2 BvF 1/95, Rn. 97 – zitiert nach juris.

Entscheidung die bisher maximal zulässige Abweichung von 33 1/3% aufzugeben, ohne eine zulässige Obergrenze zu definieren.³⁸

Daraus lässt sich schlussfolgern, dass jedenfalls eine **Bevölkerungsabweichung** in den einzelnen Wahlkreisen **von 33 1/3% und mehr unzulässig** ist. Schon vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts am 10.04.1997 hatte der Bundesgesetzgeber am 15.11.1996 mit dem 13. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes³⁹ die 25% Grenze ab der nächsten Wahlperiode beschlossen. Diese wurde vom Bundesverfassungsgericht bislang nicht als verfassungswidrig eingeordnet.⁴⁰ Vielmehr stellt das Bundesverfassungsgericht in einem Beschluss vom 18.07.2001⁴¹ die Einhaltung der 25% Grenze des Bundeswahlgesetzes als innerhalb des Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers liegend dar.

Zu beachten ist allerdings, dass sich diese **Rechtsprechung ausschließlich auf das System zur Bundestagswahl bezieht**, also auf eine personalisierte Verhältniswahl, die im Falle des Bundes insbesondere dadurch gekennzeichnet ist, dass **keine Ausgleichsmandate** für Mehrsitze vorgesehen sind, so dass jeder Mehrsitz ein ungedecktes Überhangmandat bildet. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist „die verschiedene Größe der Wahlkreise und demgemäß das verschiedene Gewicht, das die einzelnen Wahlstimmen bei der Feststellung haben, welcher der von den Parteien benannten Wahlbewerber im Wahlkreis zum Zuge kommt, für die Frage, ob der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verletzt worden ist, nicht von Belang“, soweit „die Wahlkreismandate im Rahmen des Verhältnisausgleichs von der proportionalen Sitzzuteilung auf Grund der Zweitstimmen aufgezehrt werden“.⁴² Denn „während erhebliche Größenunterschiede der Wahlkreise bei der reinen Mehrheitswahl im Einer-Wahlkreis mit dem Gebot der Wahlrechtsgleichheit schlechthin nicht vereinbar sind (...), spielt die Wahlkreiseinteilung im Rahmen der Verhältniswahl mit überregionaler Reststimmenverwertung keine entscheidende Rolle (...).“⁴³

³⁸ BVerfG vom 10.04.1997, Az: 2 BvF 1/95, Rn. 98 – zitiert nach juris: „Dabei ist davon auszugehen, dass es unter Gesichtspunkten der Wahlgleichheit künftig nicht mehr genügt, die vom Bundesverfassungsgericht bisher zugelassene Abweichungsgrenze von 33 1/3 v.H., bezogen auf die durchschnittliche Bevölkerungszahl der Wahlkreise, einzuhalten.“

³⁹ BGBl. I 1996, Nr. 58, S. 1712.

⁴⁰ Vgl. BVerfG, NVwZ 2002, 71 (72).

⁴¹ BVerfG, NVwZ 2002, 71 (72).

⁴² BVerfGE 13, 127 (129); 16, 130 (139).

⁴³ BVerfG Beschluss des Vorprüfungsausschusses vom 28.11.1979 – 2 BvR 870/79 – Umdruck S. 3 f. unter Bezugnahme auf BVerfGE 13, 127 (128); 16 130 (136) – zitiert nach StGH BW Urteil vom 23.02.1990 – 2/88 – Rn. 43 – zitiert nach juris. Siehe auch BVerfGE 13, 127 (129); 16, 130 (139).

Daher gilt: **Je mehr** ein Mischwahlsystem den **Grundcharakter einer Verhältniswahl** trägt, **desto** mehr gelten die **geringeren verfassungsrechtlichen Anforderungen hinsichtlich der Tolerierung unterschiedlicher Wahlkreisgrößen**.⁴⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat für das hessische Wahlrecht die Unerheblichkeit ungleicher Wahlkreisgrößen schlechthin postuliert, weil es von einem Grundcharakter des hessischen Landtagswahlsystems im Sinne einer reinen Verhältniswahl ausging, da von insgesamt 110 Sitzen 55 im Wege der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen und 55 Mandate über die Zweitstimmenergebnisse besetzt werden, wobei etwaig entstehende Überhangmandate in jedem Fall voll kompensiert werden.⁴⁵ Es ist daher davon auszugehen, dass eine Toleranzgrenze von einem Drittel (33 1/3%) Abweichungsmöglichkeit von der durchschnittlichen Bevölkerungsgröße in den Wahlkreisen bei Mischwahlsystemen mit Ausgleichsmandaten verfassungsrechtlich unbedenklich sein dürfte.⁴⁶ Da in § 3 Abs. 5 Satz 3 LWahIG SH jedoch eine Deckelungsvorschrift und damit eine Beschränkung von Ausgleichsmandaten vorgesehen ist, so dass nicht in jedem Fall ungedeckte Mehrsitze vermieden werden, kann weder die zum Bundeswahlrecht ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Bundeswahlgesetz noch zum hessischen Wahlrecht gänzlich auf die schleswig-holsteinische Rechtslage übertragen werden.

Es lässt sich daher zusammenfassend feststellen: Die Vorgabe beim Wahlkreischnitt auf „**möglichst gleiche Bevölkerungszahlen**“ zu achten, stellt sich im (Teil-)System der Mehrheitswahl als unter dem Gesichtspunkt der Wahlrechtsgleichheit **zwingendes Merkmal** dar. Ihr ist jedoch in jedem Fall ausreichend genüge getan, wenn die Bevölkerungsabweichung 25% in unterschiedlichen Wahlkreisen nicht überschreitet. Für den Bereich zwischen 25 und 33 1/3% hat weder das Bundesverfassungsgericht noch ein Landesverfassungsgericht für ein gänzlich vergleichbares Wahlsystem wie das Schleswig-Holsteins bislang entschieden, ob es sich um eine zulässige oder unzulässige Abweichung handeln würde.

⁴⁴ Vgl. StGH BW Urteil vom 23.02.1990 – 2/88 – Rn. 51 – zitiert nach juris. Siehe auch *Wagner*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 80 Rn. 17; *Tebben*, in: Litten/Wallerath, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2007, Art. 20 Rn. 32.

⁴⁵ BVerfG Beschluss des Vorprüfungsausschusses vom 28.11.1979 – 2 BvR 870/79 – Umdruck S. 4 f., 5 f. zit. nach StGH BW Urteil vom 23.02.1990 – 2/88 – Rn. 61, 62, 63 – zitiert nach juris.

⁴⁶ So wurde auch die vom baden-württembergischen Gesetzgeber festgelegte Toleranzabweichungsgröße von 33 1/3% landesverfassungsgerichtlich als mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit vereinbar – wenn auch zurückhaltend – bestätigt. StGH BW Urteil vom 23.02.1990 – 2/88 – Rn. 64 – zitiert nach juris. Zustimmend und für das jeweilige Landeswahlrecht Geltung in Anspruch nehmend *Wagner*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 80 Rn. 17; *Tebben*, in: Litten/Wallerath, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2007, Art. 20 Rn. 32; krit. *Frowein*, DÖV 1963, 857 (861); *Schreckenberger*, ZParl 1995, 679 (681); *Lenz*, ZRP 1996, 345 (347).

bb) „die Wahlkreise müssen ein zusammenhängendes Ganzes bilden“

Zu klären ist weiterhin, ob es sich bei der Vorgabe, dass die Wahlkreise ein zusammenhängendes Ganzes bilden müssen (§ 16 Abs. 1 Nr. 1 LWahlG), um eine zwingende Vorgabe handelt.

Es handelt sich dabei um ein Erfordernis, das eine Entfernung von dem Gebot der Wahlrechtsgleichheit, welches durch möglichst gleich große Wahlkreise verwirklicht werden soll, erlaubt. Dies ist vom Bundesverfassungsgericht stets als zulässig eingeordnet worden: So hat es 1963 festgestellt, dass ausgehend vom Gedanken der engen persönlichen Bindung der Wahlkreisbewerber zu „ihrem“ Wahlkreis und einer territorialen Verankerung des im Wahlkreis direkt gewählten Abgeordneten der Wahlkreis „ein zusammengehöriges und abgerundetes Ganzes“ bilden müsse.⁴⁷ In seinem „Überhangmandate II“-Urteil stellte das Bundesverfassungsgericht 1997 weiter fest, dass durch die Vorschaltung der Mehrheitswahl eine engere persönliche Beziehung der Wahlkreisabgeordneten zu dem Wahlkreis, in dem sie gewählt worden sind, geknüpft werden soll.⁴⁸ Dabei bedürfe die durch die Erststimme geknüpfte engere persönliche Beziehung der Wahlkreisabgeordneten zu dem Wahlkreis, in dem sie gewählt worden sind, einer **gewissen Kontinuität der räumlichen Gestalt** des Wahlkreises. Es liefe den **Prinzipien der demokratischen Repräsentation** zuwider, wenn ständig Wahlkreise einer Änderung unterzogen würden.⁴⁹

Zu klären ist, **wann eine Wahlkreiseinteilung diese Grenzen des „zusammenhängenden Ganzen“ verletzt**. Im Jahr 2001 stellte das Bundesverfassungsgericht dazu fest, dass eine Wahlkreiseinteilung gegen das Demokratieprinzip verstößt, wenn die Wahlkreise so geschnitten sind, dass eine Kommunikation zwischen den Wählern untereinander sowie mit Mandatsbewerbern erschwert und damit eine politische Willensbildung beeinträchtigt ist.⁵⁰ Als **Beispiele** wurden angeführt ein schmaler und langer Wahlkreis⁵¹, ein Wahlkreis mit starken Verkehrsbarrieren oder ein Wahlkreis, der aus lauter Einzelflecken zusammengesetzt ist, ohne ein zusammenhängendes Gebiet zu bilden.⁵²

⁴⁷ BVerfG vom 22.05.1963, Az: 2 BvC 3/62, Rn. 28 – zitiert nach juris.

⁴⁸ BVerfG vom 10.04.1997, Az: 2 BvF 1/95, Rn. 86 – zitiert nach juris.

⁴⁹ BVerfG vom 10.04.1997, Az: 2 BvF 1/95, Rn. 97 – zitiert nach juris.

⁵⁰ BVerfG, NVwZ 2002, 71 (72).

⁵¹ Bezugnahme auf einen Wahlkreis in North Carolina mit einer Länge von 160 Meilen und einer Breite von wenigen Metern.

⁵² BVerfG, NVwZ 2002, 71 (72).

Folglich handelt es sich bei der Vorgabe des „**zusammenhängenden Ganzen**“ zwar um eine Abweichung vom Gebot der Wahlrechtsgleichheit, diese folgt jedoch aus den Grundsätzen der Mehrheitswahl und ist daher **zwingend**. Die Grenzen des „zusammenhängenden Ganzen“ sind jedoch erst verletzt, wenn der vom Bundesverfassungsgericht skizzierte Rahmen überschritten wird.

cc) Zu den Vorgaben: „sie sollen im Hinblick auf Bevölkerungsentwicklung möglichst beständig sein“, „Gemeindegrenzen sollen nur ausnahmsweise durchschnitten werden“ und „örtliche Zusammenhänge sind nach Möglichkeit zu wahren“

Auch die weiteren Vorgaben des § 16 Abs. 2 Nr. 2-4 LWahlG können zu Abweichungen vom Gebot der Wahlrechtsgleichheit führen, da sie in einem Spannungsverhältnis zum Gebot der bevölkerungsmäßig möglichst gleich großen Wahlkreise stehen. Es ergibt sich jedoch aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass diese Abweichung vom Gebot der Wahlrechtsgleichheit zu rechtfertigen und daher verfassungsgemäß ist.⁵³ Es handelt sich letztlich um weitere Konkretisierungen des Gebotes, dass die Wahlkreise ein zusammenhängendes Ganzes bilden sollen.

In § 3 Bundeswahlgesetz sind die Vorgaben der **beständigen Bevölkerungsentwicklung** und der **örtlichen Zusammenhänge** nicht enthalten. Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass das geltende Bundeswahlgesetz gewährleistet, dass jeder Wähler mit seiner Erst- und Zweitstimme und in deren Zusammenwirken die gleiche rechtliche Möglichkeit hat, auf das Wahlergebnis Einfluss zu nehmen.⁵⁴ Es hat daher § 3 BWahlG⁵⁵ auch ohne diese Vorgaben als verfassungskonforme Ausgestaltung des Wahlrechts eingeordnet. Es ist daher prinzipiell möglich, auf diese weitere gesetzliche Ausgestaltung des „zusammenhängenden Ganzen“ zu verzichten und diese Vorgaben zu streichen.

Es bestehen auch keine Bedenken, die Vorgabe „**Gemeindegrenzen sollten nur ausnahmsweise durchschnitten werden**“ zu streichen.⁵⁶ Zwar findet sich in § 3 Abs.

⁵³ BVerfG vom 22.05.1963, Az: 2 BvC 3/62, Rn. 28 – zitiert nach juris.

⁵⁴ BVerfG vom 10.04.1997, Az: 2 BvF 1/95, Rn 91 unter Bezugnahme auf BVerfG vom 02.11.1960, Az: 2 BvR 504/60, Rn. 32, indem die Wahlgleichheit entsprechend definiert wird – zitiert nach juris.

⁵⁵ § 3 BWahlG i.d.F. vom 23.07.1993, BGBl. I S. 1217.

⁵⁶ Auch in den Landeswahlgesetzen findet sich diese Vorgabe nicht durchgehend: so ist sie etwa in den Landeswahlgesetzen von Hessen (vgl. § 5 Landtagswahlgesetz Hessen i.d.F. vom 28.12.2005 GVOBl. I 2006, S. 110), Mecklenburg-Vorpommern (§ 2 Landeswahlgesetz MV, i.d.F. vom 04.01.2002, GVOBl. S. 2), dem Saarland (§ 3 Landtagswahlgesetz Saarland i.d.F. vom 9.11.2008, Amtsblatt S. 1855), und Sachsen (§ 2 SächsWahlG i.d.F. vom 15.09.2003, SächsGVBl. S. 525) nicht enthalten.

1 Nr. 5 BWahlG ebenfalls für die Wahlkreiseinteilung die Vorgabe, dass die Grenzen der Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte nach Möglichkeit eingehalten werden *sollen*. Das Bundesverfassungsgericht hat § 3 BWahlG in dieser Ausgestaltung auch als verfassungskonforme Ausgestaltung des Wahlrechts eingeordnet, gleichzeitig aber nicht festgestellt, dass es zwingend erforderlich ist, diese Vorgabe ausdrücklich im Gesetz festzuschreiben.⁵⁷

Mithin handelt es sich bei den in § 16 Abs. 2 Nr. 2-4 LWahlG enthaltenen Merkmalen um verfassungsmäßige Ausgestaltungen der Wahlrechtsgleichheit, die sich im Rahmen des Regelungsspielraums des Gesetzgebers halten. Diese Vorgaben sind aber keinesfalls verfassungsrechtlich zwingend, sondern unter Zweckmäßigkeitserwägungen vom Gesetzgeber zu beurteilen.

3. Ergebnis

Die in § 16 Abs. 2 enthaltene Zielvorgabe „möglichst gleiche Bevölkerungszahlen“ stellt eine unter dem Gebot der Wahlrechtsgleichheit verfassungsrechtlich zwingende Vorgabe dar, die mit einer in § 16 Abs. 3 LWahlG festgelegten maximalen Bevölkerungsabweichung in den Wahlkreisen von 25% verfassungskonform konkretisiert wird. Die Voraussetzung, dass die Wahlkreise „ein zusammenhängendes Ganzes bilden“ müssen, ist lediglich innerhalb der vom Bundesverfassungsgericht skizzierten (weiten) Grenzen als verfassungsrechtlich unveränderbar anzusehen.

Erleichtern Änderungen des § 16 LWahlG die Erreichung des Ziels, die Zahl von 69 Abgeordneten nicht zu überschreiten? (Umdruck 17/299, Frage 3, 2. Teil)

Die Ursachen für die Entstehung von Überhangmandaten sind vielfältig:

Das wichtigste normative Kriterium⁵⁸ bildet

- das Verhältnis der Sitze, die nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl vergeben werden, zu den Sitzen, die nach den Grundsätzen der Verhältniswahl vergeben werden.

⁵⁷ BVerfG, NVwZ 2002, 71 (72).

⁵⁸ BVerfG vom 10.04.1997, Az: 2 BvF 1/95, Rn. 40, 102 (zitiert nach juris) für alle weiteren Ursachen.

Mitursächlich können sein (vgl. bereits Ausführungen zu Frage 1):

- die Abweichung des prozentualen Erststimmenergebnisses einer Partei vom Zweitstimmenergebnis (abhängig davon, in welchem Ausmaß die Wähler und Wählerinnen vom sog. Stimmensplitting Gebrauch machen),
- die Anzahl der am Verhältnisausgleich teilnehmenden Parteien,
- eine unterdurchschnittliche Wahlbeteiligung,
- eine hohe Anzahl ungültiger Zweitstimmen,
- ein unterschiedlicher Altersquerschnitt der Bevölkerung in den Wahlkreisen.

Dabei kann selbst eine ideale Wahlkreiseinteilung das Entstehen von Überhangmandaten nicht immer sicher verhindern.⁵⁹

Normativ beeinflussbar ist die Anzahl der Wahlkreise. Diese kann durch eine Neufassung des § 16 LWahlG verändert werden. Damit würden sich auch die Sitze, die im Landtag nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl mit Direktkandidaten zu besetzen sind, ändern. In der Folge wäre eine Änderung von § 1 Abs. 1 LWahlG erforderlich, der festlegt, dass im Schleswig-Holsteinischen Landtag von 69 Abgeordneten 40 Abgeordnete nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl und 29 Abgeordnete nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden. Ein ausgeglicheneres Verhältnis der Sitze, die nach Mehrheitswahlgrundsätzen vergeben werden, zu Sitzen, die nach den Grundsätzen der Verhältniswahl vergeben werden, senkt die Wahrscheinlichkeit für das Entstehen von Überhangmandaten. Entgegenstehende verfassungsrechtliche Vorgaben bestehen nicht. Art. 10 Abs. 2 LV schreibt lediglich vor, es müsse ein Wahlsystem bestehen, das die Grundsätze der Mehrheitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet. Nicht verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist die konkrete Anzahl der nach dem jeweiligen Wahlsystem zu vergebenden Sitze (siehe aber Ausführungen zu Fragen 5 und 6).

Ein weiterer Faktor, den man durch den Wahlkreiszuschnitt möglicherweise steuern kann, ist der Altersquerschnitt in den Wahlkreisen. Die Einteilung der Wahlkreise erfolgt aufgrund der Bevölkerungszahlen, also ohne Unterscheidung zwischen wahlberechtigten und nicht wahlberechtigten Bürgern. Daher kann es sein, dass in einem

⁵⁹ Stellungnahme des Bundeswahlleiters im Verfahren des Bundesverfassungsgerichts („Überhangmandate II“) BVerfG vom 10.04.1997, Az: 2 BvF 1/95, Rn. 39 – zitiert nach juris.

Wahlkreis mit vielen Kindern ein Direktkandidat insgesamt weniger Stimmen benötigt, um den Wahlkreis zu gewinnen, als in einem Wahlkreis mit wenigen Kindern. Das Erreichen der relativen Mehrheit wird dadurch in manchen Wahlkreisen leichter. In der Folge steigt die Wahrscheinlichkeit, dass mehr Direktkandidaten aufgrund des Erststimmenergebnisses Wahlkreise gewinnen als es prozentual dem Zweitstimmenergebnis ihrer Partei entspricht. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit von Mehrsitzen.

Es kann daher sinnvoll sein, bei der Wahlkreiseinteilung darauf zu achten, dass die Wahlkreise hinsichtlich des Altersquerschnitts nicht zu stark voneinander abweichen. Gesetzlich könnte an Stelle der durchschnittlichen Bevölkerungszahl auf die durchschnittliche Anzahl Wahlberechtigter im Wahlkreis abgestellt werden.⁶⁰ Zweifelhaft ist allerdings, ob es praxistauglich wäre. Denn aufgrund des ständigen Alterswandels müssten die Wahlkreiszuschnitte sehr häufig geändert werden. Darüber hinaus ist fraglich, ob die Anzahl der Wahlberechtigten in einem Wahlkreis regelmäßig statistisch erfasst wird, so dass zum maßgeblichen Zeitpunkt (35 Monate nach Beginn der Wahlperiode, § 5 Abs. 1 LWO) die erforderlichen Daten rechtzeitig zur Verfügung stünden bzw. welcher verwaltungstechnische Aufwand mit einer entsprechenden Erhebung verbunden wäre. Zweifelhaft ist darüber hinaus, ob bei einer solchen Einteilung die 25 % Toleranzgrenze weiterhin angemessen wäre.

Alle anderen Faktoren, die das Entstehen von Überhangmandaten begünstigen, sind vom Wählerverhalten abhängig und lassen sich durch Änderungen des § 16 LWahlG nicht steuern. Allenfalls der Faktor des Stimmensplittings lässt sich normativ – theoretisch – durch die (Wieder-)Einführung eines Einstimmenwahlrechts beeinflussen.

4. In welchem Prozedere (gesetzliche Grundlage, zuständige Stellen, Anzuhörende oder sonst zu beteiligende Stellen) wird ggf. über eine Neuzuschneidung der Wahlkreise entschieden? (Umdruck 17/297, Frage 2)

Die Wahlkreiseinteilung richtet sich nach § 17 LWahlG. Danach ist für die Wahlkreiseinteilung der Wahlkreisausschuss zuständig. Dieser ist dafür verantwortlich, dass die Einteilung der Wahlkreise den Vorgaben des § 16 LWahlG entspricht. § 17 Abs. 2 LWahlG regelt die Zusammensetzung des Wahlkreisausschusses. Den Vorsitz hat die

⁶⁰ Siehe hierzu StGH BW Urteil vom 23.02.1990 – 2/88 – Rn. 63 zit. nach juris: „mit dem korrekterem Bezug auf die Zahl der Wahlberechtigten“.

Landeswahlleiterin inne. Die Beteiligung der im Landtag vertretenen Parteien wird durch Entsendung je mindestens eines Vertreters pro Fraktion gewährleistet (§ 17 Abs. 2 Satz 3 LWahlG).

Hinsichtlich der Fristen für eine Neueinteilung der Wahlkreise enthält § 5 der Landeswahlordnung nähere Bestimmungen. Danach veröffentlicht die Landeswahlleiterin oder der Landeswahlleiter den Beschluss des Wahlkreisausschusses über die Wahlkreiseinteilung für die kommende Landtagswahl spätestens 35 Monate nach Beginn der Wahlperiode des Landtages im Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein. Hat der Wahlkreisausschuss vor einer Landtagswahl die Einteilung der Wahlkreise nicht verändert, bedarf es keiner Veröffentlichung der unveränderten Wahlkreiseinteilung.

Die Frist des § 5 Abs. 1 LWO für eine Neueinteilung der Wahlkreise (35 Monate nach Beginn der Wahlperiode) läuft für die die nächste Landtagswahl am 27. September 2012 ab.

Es sind, über den Beschluss des Wahlkreisausschusses hinaus, keine weiteren Anhörungs- oder Beteiligungsrechte vorgesehen.

- 5. Welche Anzahl an Direktwahlkreisen im Spektrum von 27 bis 36 Wahlkreisen erreicht vor dem Hintergrund der letzten fünf Landtagswahlen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit das Ziel, die in der Landesverfassung vorgeschriebene Anzahl von 69 Abgeordneten nicht zu überschreiten?** (Umdruck 17/299, Frage 1)
- 6. In Anknüpfung an die Landtagswahl 2009: Auf welche Anzahl hätten die Wahlkreise reduziert werden müssen, um die Gesamtabgeordnetenzahl 69 zu erreichen?** (Umdruck 17/298, Frage 1)

Vorab bemerkt sei, dass hypothetische Betrachtungen von Wahlergebnissen höchst **fehleranfällig** sind. Wie die bisherigen Ausführungen deutlich gemacht haben, hängt das Entstehen von Überhang- und Ausgleichsmandaten von vielerlei miteinander in

Abhängigkeiten stehenden Faktoren⁶¹ ab. Bei der singulären Betrachtung der Anzahl der Direktmandate im Verhältnis zur Regelgröße des Parlaments ist zu beachten, dass auch die **folgenden Berechnungen** das Zusammentreffen unterschiedlicher **Prämissen** voraussetzen.

Mangels anderweitiger Erkenntnismöglichkeiten muss insbesondere davon ausgegangen werden, dass die Wählerinnen und Wähler in den in der Anzahl geringer und natürlich auch geografisch anders zugeschnittenen Wahlkreisen verhältnismäßig ebenso gewählt hätten, wie es die tatsächlichen Wahlergebnisse belegen – das **Verhältnis der gewonnenen Direktmandate unter den Parteien** wird damit **als gleich bleibend unterstellt**. Das gleiche gilt für die Faktoren der Wahlbeteiligung, die Anzahl ungültiger Stimmen, die Verteilung der Zweitstimmen etc. Aufgrund der zu beachtenden Vorgaben des § 16 Abs. 2 und 3 LWahlG sowie der unterschiedlichen Zuschneidungsmöglichkeiten würde das tatsächlich eintreffende Ergebnis jedoch sicherlich von dem im Folgenden prognostizierten abweichen. Insofern kann die jeweils ermittelte Höchstanzahl von Wahlkreisen zur Vermeidung von Überhangmandaten **nur als Näherungswert** verstanden werden.

Im Zuge der **Landtagswahl 1992** konnte die SPD sämtliche Direktmandate in den 45 Wahlkreisen gewinnen. Ausgehend von der zum damaligen Zeitpunkt gesetzlich vorgesehenen Gesamtsitzzahl von 75 Abgeordneten im Schleswig-Holsteinischen Landtag standen der SPD aufgrund ihres Zweitstimmenanteils lediglich 38 Mandate zu. Es entstanden daher sieben Mehrsitze, die durch insgesamt sieben Ausgleichsmandate vollständig ausgeglichen wurden, so dass der letztlich mit 89 Abgeordneten besetzte Landtag das Ergebnis der Verhältniswahl widerspiegelte.

Hätten zum damaligen Zeitpunkt lediglich **38 Wahlkreise** bestanden, in denen die SPD jeweils die relative Mehrheit der Erststimmen errungen hätte, wären keine Mehrsitze und damit auch keine Ausgleichsmandate angefallen.

Da im Zuge der **Landtagswahlen 1996** keine Überhangmandate entstanden, erübrigt sich eine hypothetische Betrachtung dieses Wahlergebnisses.

⁶¹ Zur Komplexität von Wahlsystemen siehe bspw. auch *Wagner*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 80 Rn. 20.

Zur **Landtagswahl 2000** verteilten sich die 45 Wahlkreise mit 41 Direktmandaten für die SPD und vier Direktmandaten für die CDU. Der reine verhältnismäßige Sitzanteil der SPD an der gesetzlichen Regelgröße von 75 Sitzen belief sich auf 34 Mandate, so dass sieben Mehrsitze entstanden, die durch weitere sieben Ausgleichsmandate zugunsten der übrigen Fraktionen vollständig kompensiert wurden (insgesamt damit 89 Mandate). Bei einer **maximalen Gesamtzahl von 37 Wahlkreisen** dürften keine Mehrsitze entstanden sein, soweit davon ausgegangen werden kann, dass sich diese dem Verhältnis 41 zu vier entsprechend mit 34 oder 33 Wahlkreisen zugunsten der SPD und drei bzw. vier Wahlkreisen zugunsten der CDU verteilt hätten.

In der 16. Wahlperiode bestand der Landtag lediglich aus der seitdem verfassungsrechtlich vorgesehenen Anzahl von 69 Abgeordneten (Art. 10 Abs. 2 Satz 3 LV); Überhang- und Ausgleichsmandate waren im Zuge der **Landtagswahl 2005** nicht entstanden.

Die CDU konnte bei den **Landtagswahlen 2009** 34 Direktmandate gewinnen, in den restlichen sechs Wahlkreisen erreichte die SPD die relative Mehrheit. Dem Zweitstimmenanteil entsprechend standen der CDU nach der ersten Berechnung der Regelgrößenbesetzung lediglich 23 der insgesamt 69 Sitze im Parlament zu. Mithin errang die CDU 11 Mehrsitze, die durch 14 Ausgleichsmandate sowie einen zusätzlichen Sitz zur Erhöhung der Gesamtmandatszahl auf eine ungerade Anzahl ausgeglichen wurden. Wäre das Wahlgebiet zum Zeitpunkt der Wahl lediglich in **27 Wahlkreise** eingeteilt gewesen, von denen die CDU 23 und die SPD vier gewonnen hätten, wären keine Überhang- und Ausgleichsmandate angefallen.

Die Betrachtung der fünf vergangenen Landtagswahlen zeigt, dass eine immer stärkere Reduzierung der Anzahl der Wahlkreise im Verhältnis zur Regelgröße des Parlaments erforderlich wird, je mehr das Zweitstimmenergebnis einer „großen“ Partei sinkt, diese aber dennoch in nahezu allen Wahlkreisen die relative Mehrheit zugunsten ihrer Direktkandidaten zu erzielen in der Lage ist. Es kann weder prognostiziert werden, dass sich neu zugeschnittene Wahlkreise zukünftig besser zwischen den Direktkandidaten mit unterschiedlicher Parteizugehörigkeit verteilen würden, noch ob die Zweitstimmenergebnisse für die Parteien mehr oder weniger von ihrem Erststimmenergebnis abweichen werden. Die Wahrscheinlichkeit des Entstehens von Überhang- und damit auch von Ausgleichsmandaten nimmt jedenfalls mit einer Verringerung der Wahlkreisanzahl im Verhältnis zur Regelgröße des Landtags ab. Hierbei ist jedoch zu

beachten, dass **Art. 10 Abs. 2 Satz 2 LV** vorgibt, dass das **Wahlverfahren die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbinden muss**. Fraglich ist, ob sich aus dem Wortlaut eine Vorrangstellung des Elements der Persönlichkeitswahl identifizieren lässt und damit einen Mindestrahmen für das Verhältnis von Direktmandaten zu den Sitzen, die nach den Grundsätzen der Verhältniswahl vergeben werden, vorgibt.

Wortgleiche Formulierungen zu Art. 10 Abs. 2 Satz 2 LV finden sich in Art. 42 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt, Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV Sachsen, Art. 28 Abs. 1 LV Baden-Württemberg sowie in Art. 22 Abs. 3 Satz 3 LV Brandenburg. Die Rechtsprechung hat sich bislang nicht konkret mit dem Verhältnis der Persönlichkeitswahl zur Verhältniswahl aufgrund der landesverfassungsrechtlichen Vorgaben auseinandergesetzt. Die einschlägige Kommentarliteratur sieht in der Vorgabe des Wahlsystems, „das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet“, lediglich einen Rahmen für den ansonsten weiten Gestaltungsspielraum des einfachen Wahlgesetzgebers, der die beiden Teilsysteme jeweils systemgerecht in Kombination miteinander zur Geltung zu bringen habe⁶², ohne dass ein Übergewicht des einen gegenüber dem anderen vorgezeichnet wäre.⁶³

Dem schleswig-holsteinischen Landeswahlgesetz liegt ein System der Mehrheitswahl mit Verhältnisausgleich zugrunde.⁶⁴ Für den Bund hat das **Bundesverfassungsgericht** in ständiger Rechtsprechung die **Verfassungsmäßigkeit des personalisierten Verhältniswahlrechts außer Frage gestellt**.⁶⁵ In der durch das Bundeswahlgesetz vorgenommenen Konkretisierung bestehe das Anliegen der personalisierten Verhältniswahl der Bundestagsabgeordneten gerade darin, dass mindestens die Hälfte der Abgeordneten eine enge persönliche Beziehung zu den Wahlkreisen habe, in denen sie gewählt worden seien.⁶⁶ Diese Anmerkung des Verfassungsgerichts kann jedoch nicht dahingehend verstanden werden, dass in einem Kombinationssystem stets min-

⁶² Siehe hierzu BVerfGE 1, 208 (244 f.); 11, 351 (362 f.); 47, 253 (277 f.).

⁶³ Müller, Verfassung des Freistaats Sachsen, 1993, Anm. zu Art. 41; Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 28 Rn. 11; Reich, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, 2. Aufl. 2004, Art. 42 Rn. 1. Letzterer geht sogar davon aus, dass die Verhältniswahl die Grundlage des Wahlverfahrens biete, weil der Erfolgswert der Wahl eher bei der Verhältniswahl zur Gleichheit führe.

⁶⁴ Waack, in: Caspar u.a., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 10 Rn. 66.

⁶⁵ BVerfGE 1, 208 (246 f.); 6, 84 (89 f.); 7, 63 (69); 11, 351 (362); 13, 127 (129); 16, 130 (139 f.); 21, 355, 355; 66, 291 (304).

⁶⁶ BVerfGE 7, 63 (74); 41, 399 (422 f.). Siehe auch Wagner, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 80 Rn. 13; Tebben, in: Litten/Wallerath, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2007, Art. 20 Rn. 30.

destens die Hälfte der Mandatsträger in einem Wahlkreis ein Direktmandat errungen haben müssen, sondern dass die Komponente der Mehrheitswahl sich vor allen Dingen durch die persönliche Bindung zum Wahlkreisvolk auszeichnet und damit grundsätzlich vorhanden sein muss.⁶⁷ Die **konkrete Anzahl der Direktmandate** wird durch den einfachen Gesetzgeber nach Zweckmäßigkeitserwägungen, insbesondere vor dem Hintergrund der Erhaltung der **Funktionsfähigkeit des Parlaments**, innerhalb seines verfassungsgemäß weiten Gestaltungsspielfelds festgelegt – im Bundeswahlgesetz hat der Gesetzgeber tatsächlich für die „Hälfte“ der Abgeordneten die Direktwahl vorgesehen und damit *eine* mögliche, vor dem Hintergrund des Art. 38 Abs. 1 GG zulässige Ausgestaltungsvariante gewählt.

Aus der **Gesamtschau des Art. 10 Abs. 2 LV** ergibt sich, dass dessen Hauptanliegen darin besteht, die **Gesamtzahl der Abgeordneten im Grundsatz** zugunsten der Funktionsfähigkeit des Parlaments **festzuschreiben**, sie damit aus der politischen Diskussion herauszuhalten und dem Zugriff des einfachen Gesetzgebers zu entziehen. Satz 4 stellt insoweit fest, dass sich die Gesamtzahl der Abgeordneten nur ändert, wenn Überhang- oder Ausgleichsmandate entstehen oder Sitze leer bleiben. Der Verfassungsgeber ist daher von der Möglichkeit des Entstehens von solchen weiteren Sitzen ausgegangen. Soweit das Element der Persönlichkeitswahl als Mehrheitswahl in Wahlkreisen ausgestaltet ist (und nicht bspw. in Form von Kumulieren und Panaschieren innerhalb von Landeslisten), **muss das Teilsystem der Mehrheitswahl durch die Anzahl der Wahlkreise im Gesamtkombinationssystem hinreichend zur Geltung kommen**. Der **Einfluss dieses Elements auf die personelle Besetzung des Landtags darf nicht gänzlich zurückgedrängt werden**.

7. Wie müsste die Zuschneidung der Wahlkreise aussehen, damit eine möglichst geringe Verzerrung bezogen auf die Prozentanteile der Zweitstimmen entsteht? (Umdruck 17/297, Frage 3)

Der geografische Zuschnitt der Wahlkreise hat zwar ebenfalls Auswirkungen auf die Bildung der Mehrheiten zugunsten der obsiegenden Direktkandidaten. Traditionell weist beispielsweise die Wählerschaft in ländlichen Gebieten eine andere Parteienaf-

⁶⁷ Dies zeigt auch der gleichzeitige Verweis des Bundesverfassungsgerichts in E 41, 399 (422 f.) neben BVerfGE 7, 63 (74) auf BVerfGE 16, 130 (140), wo lediglich die Komponente der persönlichen Bindung und nicht die Anzahl der direkt gewählten Abgeordneten als zentrales Anliegen der personalisierten Verhältniswahl betont wird.

finität als die Wählerinnen und Wähler in den Städten auf. Allein über den Zuschnitt der Wahlkreise lässt sich allerdings die Wahrscheinlichkeit des Entstehens von Überhangmandaten nicht beeinflussen, da keine sicheren Aussagen über das jeweilige Wählerverhalten und etwaiges Stimmensplitting in den verschiedenen Regionen getroffen werden können. **Maßgeblich** für die Frage, ob und in welchem Maße Mehrsitze entstehen, die gegebenenfalls nicht vollständig kompensiert werden können und so zu einer Verzerrung zwischen der tatsächlichen Mandatsverteilung und dem Zweitstimmenanteil der Parteien führen, bleibt daher das normativ beeinflussbare **Verhältnis der Direktmandate zu den Sitzen, die nach den Grundsätzen der Verhältniswahl besetzt werden.**

8. Welche Auswirkungen hat die Diskrepanz zwischen der prozentualen Verteilung der Sitze im Landtag auf der einen Seite und der prozentualen Verteilung der gültigen Zweitstimmen bei Landtagswahlen:

- a. Lässt sich generell sagen, dass, je höher die Anzahl der Wahlkreise und damit die Anzahl der möglichen Direktmandate ist, die Wahrscheinlichkeit für eine Abweichung zwischen den beiden genannten prozentualen Verhältnissen steigt?** (Umdruck 17/297, Frage 1 a)

Ursächlich für die Diskrepanz zwischen der Sitzverteilung im Parlament und dem Zweitstimmenergebnis ist die Anzahl der nicht ausgeglichenen Mehrsitze (ungedeckte Überhangmandate).

Die Wahrscheinlichkeit für das Entstehen von Mehrsitzen steigt, je höher die Anzahl von Direktkandidaten im Verhältnis zur Gesamtregelgröße des Parlaments ist. Soweit die Überhangmandate aufgrund einer Deckelungsvorschrift wie in § 3 Abs. 5 Satz 3 LWahlG nicht in jedem Fall über Ausgleichsmandate voll ausgeglichen werden können, steigt auch die Wahrscheinlichkeit für das Abweichen der Mehrheitsverhältnisse im Parlament aufgrund ungedeckter Mehrsitze von der prozentualen Verteilung der Zweitstimmen auf die am Verhältnisausgleich teilnehmenden Parteien. Voraussetzung ist jedoch, dass die Deckelungsvorschrift überhaupt im konkreten Fall greift, da der nach § 3 Abs. 5 Satz 2 LWahlG vorgesehene Regelfall zunächst die volle Kompensation von Überhangmandaten ist.

- b. Lässt sich ergänzend sagen, dass wenn man auf eine Deckelung von Ausgleichsmandaten verzichtet und das Höchstzahlverfahren entsprechend weiter durchgeführt wird, die Diskrepanz auf jeden Fall geringer ist als bei einer Deckelung?** (Umdruck 17/297, Frage 1 b)

In Fällen, in denen die Deckelungsvorschrift greift, wäre die Diskrepanz zwischen der Sitzverteilung im Parlament zu der prozentualen Verteilung der Zweitstimmen stets geringer, wenn man auf eine entsprechende Regelung verzichtete.

- c. Lässt sich weiter sagen, dass die Abweichungen bei der Anzahl der Abgeordneten, die den einzelnen Parteien im Landtag zugeordnet werden, dann (das heißt im Fall b.) niemals größer ist als eine Rundung zur nächsten ganzen Zahl entweder nach oben oder nach unten?** (Umdruck 17/297, Frage 1 c)

Bei den schleswig-holsteinischen Landtagswahlen wird nach § 3 Abs. 3 LWahlG das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren angewandt. Hierbei handelt es sich nicht um ein Verfahren mathematischer Proportion; die Sitze werden nicht prozentual, sondern nach der Reihenfolge der auf die Parteien entfallenden Höchstzahlen vergeben, die auf Grundlage der absolut erzielten Zweitstimmen ermittelt werden. Maßgeblich ist daher für die Abweichung der Sitzverteilung von der prozentualen Verteilung der Zweitstimmen, auf welche Partei insbesondere die letzte zu berücksichtigende Höchstzahl und damit der letzte Sitz entfällt.

9. Wie ist die Relation Anzahl der Bürger / Direktkandidat im Vergleich von Schleswig-Holstein mit anderen Bundesländern vergleichbarer Größe?

(Umdruck 17/369, Frage 3)

Bundesland	Einwohner	Wahlberechtigte	Anzahl Wahlkreise	Einwohner pro Direktmandat	Wahlberechtigte pro Direktmandat
Baden-Württemberg	10.749.506 ⁶⁸	7.516.919 ⁶⁹	70	153.564	107.385
Bayern	12.519.728	9.321.417	7 (aufgeteilt in 91 Stimmkreise (je nach Größe des Wahlkreises zwischen 29 und 9))	1.788.533	1.331.631
Berlin	3.431.675	2.425.480	78	43.996	31.096
Brandenburg	2.522.493	2.126.357	44	57.329	48.326
Bremen	661.866	486.103	2 Wahlbereiche (Bremen 68/Bremerhaven 15 Mandate)	--	--
Hamburg	1.772.100	1.236.671	71	24.959	17.418
Hessen	6.064.953	4.375.286	55	110.272	79.551
Mecklenburg-Vorpommern	1.664.356	1.415.321	36	46.232	39.314
Niedersachsen	7.947.244	6.087.297	87	91.348	69.969
Nordrhein-Westfalen	17.933.064	13.239.170	128	140.102	103.431
Rheinland-Pfalz	4.028.351	3.075.577	51	78.987	60.305
Saarland	1.030.324	804.622	3 (für die Verteilung von 41 Sitzen auf Kreis-	--	--

⁶⁸ Stand: 31.12.2008.

⁶⁹ Bei der letzten Landtagswahl.

			wahlvorschläge)		
Sachsen	4.192.801	3.510.336	60	69.880	58.506
Sachsen- Anhalt	2.381.872	2.078.659	45	52.930	46.192
Schleswig- Holstein	2.834.260	2.224.100	40	70.857	55.603
Thüringen	2.267.763	1.910.074	44	51.540	43.411

10. Wie ist das Verhältnis zwischen der Anzahl der Wahlkreise und der Anzahl der regulären Zahl von Abgeordneten in Schleswig-Holstein im Vergleich zum Bundestag und zu den Parlamenten der anderen Bundesländer? (Umdruck 17/298, Frage 2)

Bund/bzw. Bundesland	Anzahl der Wahlkreise	Anzahl der regulären Abgeordneten	Abgeordnete im Landtag pro Wahlkreis	Gesetzliche Grundlage
Schleswig-Holstein	40	69	1,725	§ 1 Abs 1, 16 LWahIG
Bund	299	598	2	§ 1 BWahIG
Baden-Württemberg	70	120	1,71	§ 1 LWG BaWü
Bayern	91 (Stimmkreise)	180	1,98	Art. 21 LWG Bayern
Berlin	78	130	1,66	§§ 7 Abs. 2, 9 Abs. 1 LWG Bln
Brandenburg	44	88	2	§ 1 Abs. 1 LWG Bbg
Bremen	Für Bremen kann eine solche Betrachtung nicht erfolgen, da das dortige Wahlsystem erheblich von den Wahlsystemen der übrigen Bundesländer abweicht, vgl. § 6 LWG Bremen.			
Hamburg	71	121	1,70	§ 2 BÜWG HH
Hessen	55	110	2	§§ 1, 6 LWG Hessen
Mecklenburg-Vorpommern	36	71	1,97	§ 1 Abs. 1 LWG MV
Niedersachsen	87	135	1,55	§ 1 Abs. 1 NLWG
Nordrhein-Westfalen	128	181	1,41	§§ 13 Abs. 1, 14 Abs. 2 LWG NRW
Rheinland-Pfalz	51	101	1,98	§ 26 LWG RP
Saarland	41 (sog. Abgeordnetenwahl nach Kreiswahlvorschlägen)	51	1,24	§ 1, 3 LWG Saarland
Sachsen	60	120	2	§ 1 SächsWahIG
Sachsen-Anhalt	45	91	2,02	§ 1 Abs.1 LWG
Thüringen	44	88	2	§ 1 Abs. 1 ThürlWG

11. Welche Vorkehrungen bzw. gesetzliche Regelungen haben andere Bundesländer in ihren jeweiligen Landeswahlgesetzen getroffen, um die vorgegebene Sitzanzahl der Landesparlamente möglichst einzuhalten? (Umdruck 17/299, Frage 2)

12. Es wird gebeten darzustellen, welches Rechenverfahren (Höchstzahlverfahren nach d'Hondt...) in den anderen deutschen Bundesländern verwendet wird und weiter: (Umdruck 17/297, Frage 4)

- a) ob dort Überhangmandate ausgeglichen werden,
- b) ob dieser Ausgleich mit oder ohne Deckelung erfolgt und
- c) wie die Größe der jeweiligen Landtage ermittelt wird.

Bundesland	Sitzzuteilungsverfahren	Mehrsitze?	Ausgleichssitze?	Begrenzung von Ausgleichssitzen	Art der Beschränkung	Gesetzliche Grundlage
Schleswig-Holstein	d'Hondt	ja	ja	ja	„Die Anzahl der weiteren Sitze darf dabei jedoch das Doppelte der Anzahl der Mehrsitze nicht übersteigen.“	§ 3 Abs. 5 LWahIG
Baden-Württemberg	Sainte Laguë/Schepers	ja ⁷⁰	ja ⁷¹	nein	-	§ 1 LWG BaWü
Bayern	Hare/Niemeyer	ja ⁷²	ja ⁷³	nein	-	Art. 44 Abs. 2 LWG Bayern
Berlin	Hare/Niemeyer	ja	ja	nein	-	§ 19 Abs. 2 LWG Berlin
Brandenburg	Hare/Niemeyer	ja	ja	ja	max. 110 Abgeordnete insgesamt	§ 3 LWG Bbg.
Bremen	Sainte Laguë/Schepers	Für Bremen kann eine solche Betrachtung nicht erfolgen, da das dortige Wahlsystem erheblich von den Wahlsystemen der übrigen Bundesländer abweicht, vgl. § 6 LWG Bremen.				
Hamburg	Sainte Laguë / Schepers	ja	ja	nein	-	§ 5 Abs. 5 BüWG HH

⁷⁰ Bezogen auf Regierungsbezirke.

⁷¹ Bezogen auf Regierungsbezirke.

⁷² Bezogen auf Wahlkreise.

⁷³ Bezogen auf Wahlkreise.

Hessen	Hare/Niemeyer	ja	ja	nein	-	§ 10 Abs. 5 LWG Hessen
Mecklenburg-Vorpommern	Hare/Niemeyer	ja	ja	ja	„Die Anzahl der weiteren Sitze darf (...) das Doppelte der Anzahl der Mehrsitze nicht übersteigen.“	§ 4 Abs. 6 LWG MV
Niedersachsen	d'Hondt	ja	ja	ja	<i>Im Fall von Mehrsitzen „erhöht sich die Mindestzahl der Abgeordnetensitze um die doppelte Zahl der Mehrsitze. Die so erhöhte Zahl der Abgeordnetensitze wird wiederum nach dem Zweitstimmenergebnis verteilt. Ergibt auch diese Verteilung, dass eine Partei mehr Abgeordnetensitze in den Wahlkreisen erhalten hat, als ihr nach Absatz 5 zustehen, so verbleiben der Partei diese Sitze; die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze (Satz 2) erhöht sich entsprechend.“</i>	§ 33 Abs. 7 NLWG
Nordrhein-Westfalen	Sainte Laguë / Schepers	ja	ja	nein	-	§ 33 Abs. 5 LWG NW
Rheinland-Pfalz	Sainte Laguë / Schepers	ja	ja	nein	-	§ 30 Abs. 2 LWahlG RP
Saarland	d'Hondt	nein	nein	-	-	
Sachsen	d'Hondt	ja	ja	ja	„Die Zahl der Ausgleichsmandate darf die Zahl der Überhangmandate nicht übersteigen.“	§ 6 Abs. 6 SächsWahlG
Sachsen-Anhalt	Hare/Niemeyer	ja	ja	ja	<i>Im Fall von Mehrsitzen „erhöht sich die Mindestzahl der Abgeordnetensitze um die doppelte Zahl der Mehrsitze. Die so erhöhte Zahl der Abgeordnetensitze wird wiederum nach dem Zweitstimmenergebnis verteilt. Ergibt auch diese Verteilung, dass eine Partei mehr Abgeordnetensitze in den Wahlkreisen erhalten hat, als ihr nach Absatz 5 zustehen, so verbleiben der Partei diese Sitze; die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze (Satz 2) erhöht sich entsprechend.“</i>	§ 35 Abs. 8 LWG
Thüringen	Hare/Niemeyer	ja	ja	nein	-	§ 5 ThürLWG

12. c) Zur Ermittlung der Größe der Landtage

Das Verfahren zur Ermittlung der Größe der Landtage wird im Folgenden in grundsätzlicher Form dargestellt. Unberücksichtigt bleiben dabei wahlrechtliche Besonderheiten der Länder Bayern, Bremen, Saarland und Sachsen, die von den Wahlrechtsregelungen der übrigen Länder erheblich abweichen.

- **Schritt 1:** In allen Landeswahlgesetzen wird eine Grundanzahl der Direktmandate und der Mandate, die nach den Grundsätzen der Verhältniswahl vergeben werden, festgelegt. Diese schwankt, je nach Größe des Bundeslandes.

- **Schritt 2:** Von der Gesamtzahl der Abgeordneten werden nach der Wahl zumeist die gewählten Direktkandidaten abgezogen, die:
 - einer Partei angehören, die die 5% - Hürde nicht erreichen konnte
 - einer Partei angehören, für die keine Landesliste zugelassen ist
 - die parteilos sind.Es ergibt sich dann die sog. bereinigte Anzahl der Sitze im Parlament.

- **Schritt 3:** Alle Zweitstimmen, die für eine Partei abgegeben wurden, werden zusammen gezählt. Es wird festgestellt, wie viele der nach der Durchführung von Schritt zwei verbliebenen Landtagssitze nach dem Zweitstimmenanteil auf die Partei entfallen. Dabei kommen ganz überwiegend die Sitzzuteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer bzw. das Verfahren nach d'Hondt zur Anwendung; vereinzelt wird auch das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers angewandt.

- **Schritt 4:** An die in den Wahlkreisen gewählten Direktkandidaten werden Sitze verteilt.

● **Schritt 5:**

Situation a: Der Partei stehen mehr Direktmandate zu, als nach dem Ergebnis der Verhältniswahl Sitze auf sie entfallen. Die Direktkandidaten ziehen dennoch in den Landtag ein (sog. Überhangmandat).

(Derzeit in allen Bundesländern im Wahlrecht geregelt bis auf Bremen und das Saarland.)

Situation b: Der Partei stehen über die Direktmandate hinaus weitere Sitze zu. Diese werden nach den Landeslisten der Parteien besetzt. Damit sind alle Erst- und Zweitstimmen berücksichtigt.

Das Verfahren ist beendet. (ggf. weiter mit Schritt 8)

- **Schritt 6:** Es werden für die Mehrsitze an die übrigen Parteien Ausgleichsitze vergeben, mit dem Ziel, den verhältnismäßigen Sitzanteil der Parteien nach dem Zweitstimmenergebnis wieder herzustellen.

● **Schritt 7:**

Dies geschieht in einigen Bundesländern (z.B. Baden – Württemberg, Bayern, Berlin) solange, bis der volle Ausgleich erbracht ist, ohne, dass eine absolute Höchstzahl an Sitzen zu beachten wäre.

In anderen Ländern werden nur solange Ausgleichsmandate vergeben, bis die gesetzliche Höchstzahl der Sitze im Landtag erreicht ist (maximal 110 Abgeordnete insgesamt in Brandenburg) oder bis eine andere Form der Begrenzung erreicht ist (z.B. Mecklenburg-Vorpommern: *„Die Anzahl der weiteren Sitze darf dabei jedoch das Doppelte der Anzahl der Mehrsitze nicht übersteigen.“*).

- **Schritt 8:** Sollte sich als Ergebnis der Sitzverteilung nach dem obigen Verfahren eine ungerade Zahl ergeben, kommt es teilweise zur Erhöhung um einen weiteren Sitz.

Die sich nach dem Ende des jeweiligen Verfahrens insgesamt ergebende Anzahl der Mandate stellt die endgültige Größe des jeweiligen Landtags dar.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Anlage verwiesen.

13. Unter welchen rechtlichen Bedingungen kann

a. Nicht-Deutschen/Ausländern, die EU-Bürger sind und

b. Ausländern, die nicht EU-Bürger sind

das aktive und passive Wahlrecht bei Landtagswahlen gewährt werden?

(Umdruck 17/297, Frage 5)

Gemäß **Art. 20 Abs. 2 GG** geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Dabei wird die Staatsgewalt vom Staatsvolk durch Wahlen ausgeübt. Zum „Staatsvolk“ gehören nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur Deutsche im Sinne von **Art. 116 Abs. 1 GG**.⁷⁴ Das Wahlrecht für Nicht-Deutsche bei Bundestagswahlen kann folglich nur mittels Grundgesetzänderung eingeführt werden.⁷⁵

Gleiches gilt auch für **Landtagswahlen**. Die den Bundesländern zustehende Staatsgewalt wird durch gewählte Vertreter ausgeübt. Die Wahlentscheidung kann gemäß **Art. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1 Satz 1, 38 Abs. 2 GG** (wie auch bei den Bundestagswahlen) nur von denjenigen getragen werden, die Deutsche im Sinne des Art. 116 GG sind. Für den Bereich der Landtagswahlen tritt dabei der territorial begrenzte Verband der im Bereich des jeweiligen Landes lebenden Deutschen, das Landesvolk, als Legitimationssubjekt an die Stelle des Staatsvolks der Bundesrepublik Deutschland.⁷⁶

⁷⁴ BVerfG vom 31.10.1990, Az: 2 BvF 2/89, 2 BvF 6/89, Rn. 57 – zitiert nach juris.

⁷⁵ Anders sieht dies nur Meyer, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band II, 3. Aufl. 2004, § 38, Rn. 8, der eine Einführung des Ausländerwahlrechts durch einfaches Gesetz für möglich hält; dem ist das Bundesverfassungsgericht jedoch ausdrücklich entgegen getreten; BVerfG vom 31.10.1990, Az: 2 BvF 6/89, Rn. 56 – zitiert nach juris.

⁷⁶ BVerfG vom 31.10.1990, Az: 2 BvF 2/89, 2 BvF 6/89, Rn. 57 – zitiert nach juris.

Ebenso ist die Rechtslage für das passive Wahlrecht zu beurteilen.⁷⁷ Dies ergibt sich daraus, dass es, ebenso wie das aktive Wahlrecht, aus Art. 20 Abs. 2, Art. 38 GG herührt und folglich nur Deutschen im Sinne des Art. 116 GG zukommt.⁷⁸ Für **EU-Bürger** gilt bei Landtagswahlen nichts anderes.

Zusammenfassend lässt sich daher feststellen: zur Einführung eines Wahlrechts für Nicht-Deutsche für Landtagswahlen bedürfte es einer Grundgesetzänderung, die am Maßstab von Art. 79 Abs. 3 GG zu messen wäre.⁷⁹

An einer solchen Gesetzessinitiative auf Bundesebene kann Schleswig-Holstein nur über den Bundesrat mitwirken. Mehrere Gesetzesinitiativen in den Jahren 1996-1999 zur Änderung des Grundgesetzes mit dem Ziel der Einbeziehung von in Deutschland lebenden Ausländern in den Kreis der aktiv und passiv Wahlberechtigten haben keine parlamentarische Mehrheit gefunden.⁸⁰

Für Rückfragen stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez.
Dr. Anika Luch

gez.
Andrea Gorn, LL.B.
(Referendarin)

Anlage

Tabellarische Übersichten über das Wahlrecht der Bundesländer

⁷⁷ BVerfG vom 21.05.1974, Az: 1 BvL 22/71, 1 BvL 21/72, Rn. 81 – zitiert nach juris.

⁷⁸ BVerfG vom 21.05.1974, Az: 1 BvL 22/71, 1 BvL 21/72, Rn. 81 – zitiert nach juris.

⁷⁹ Überwiegende Ansicht (z.B. *Klein*, in: Maunz/Dürig, Stand 10/2009, Art. 38, Rn. 139; *Roth*, in: Umbach/Clemens, 2002, Art. 38, Rn. 27 u.a.) a.A. nur *Meyer*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band II, 3. Aufl. 2004, § 38, Rn. 8.

⁸⁰ Vgl. z.B. BT – Drucksache 13/3520 vom 17.01.1996 (Gesetzentwurf der Bundestagsabgeordneten Uwe-Jens Heuer, Dr. Gregor Gysi und der Gruppe der PDS zur Änderung des BWahlG), BT-Drucksache 14/1126 vom 09.06.1999 (Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Evelyn Kenzler, Marita Böttcher, Roland Claus, Ulla Jelpke, Sabine Jünger, Heidemarie Lüth, Rosel Neuhäuser, Petra Pau, Dr. Gregor Gysi und der Fraktion der PDS zur Änderung des GG und des Wahlgesetzes).

Tabellarische Übersichten über das Wahlrecht der einzelnen Bundesländer:

Baden-Württemberg

Rechtsgrundlage	Landtagswahlgesetz	
Wahlsystem	„Verfahren, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet“	§ 1
Einwohner⁸¹	10.749.506	
Wahlberechtigte⁸²	7.516.919	
Zahl der Mandate	mindestens 120 (derzeit 139)	§ 1
Einwohner/Wahlberechtigte pro Mandat⁸³	89.580 62.641	
Zahl der Wahlkreise	70	§ 1
Stimmen je Wähler	1	§ 1
Sitzverteilungsverfahren	Sainte-Laguë/Schepers (sowohl Sitze/Parteien als auch Mandate jeder Partei/Regierungsbezirke)	§ 2 Abs. 1, 2
Überhangmandate	ja, bezogen auf Regierungsbezirke (derzeit 11)	§ 2 Abs. 4
Ausgleichsmandate	ja, bezogen auf Regierungsbezirke (derzeit 8)	§ 2 Abs. 4
Begrenzung der Überhang-/ Ausgleichsmandate	nein	

⁸¹ 31.12.2008

⁸² Bei der letzten Landtagswahl

⁸³ Regelgröße des Parlaments

Bayern

Rechtsgrundlage	Landeswahlgesetz	
Wahlsystem	„Verbesserte Verhältniswahl“	Art. 19
Einwohner	12.519.728	
Wahlberechtigte	9.321.417	
Zahl der Mandate	180 (derzeit 187)	Art. 21
Zahl der Wahlkreise	7 aufgeteilt in 91 Stimmkreise (je nach Größe des Wahlkreises zwischen 29 und 9)	Art. 21
Einwohner/Wahlberechtigte pro Mandat	66.555 51.786	
Stimmen je Wähler	2 (1 für Wahlkreis, 1 für Stimmkreis)	Art. 36
Sitzverteilungsverfahren	Hare/Niemeyer	Art. 42 Abs. 2
Überhangmandate	ja, bezogen auf Wahlkreise (derzeit 4)	Art. 44 Abs. 2
Ausgleichsmandate	ja, bezogen auf Wahlkreise (derzeit 3)	Art. 44 Abs. 2
Begrenzung der Überhang-/ Ausgleichsmandate	nein	

Berlin

Rechtsgrundlage	Landeswahlgesetz	
Wahlsystem	Personalisierte Verhältniswahl	§ 7
Einwohner	3.431.675	
Wahlberechtigte	2.425.480	
Zahl der Mandate	mindestens 130 (derzeit 149)	§ 7 Abs. 2
Einwohner/Wahlberechtigte pro Mandat	26.398 18.658	
Zahl der Wahlkreise	78	§ 9 Abs. 2
Stimmen je Wähler	2	§ 15 Abs. 1
Sitzverteilungsverfahren	Hare/Niemeyer	§ 17 Abs. 2
Überhangmandate	ja (derzeit 8)	§ 19 Abs. 1
Ausgleichsmandate	ja (derzeit 11)	§ 19 Abs. 2
Begrenzung der Überhang-/ Ausgleichsmandate	nein	

Brandenburg

Rechtsgrundlage	Landeswahlgesetz	
Wahlsystem	„Verfahren, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet“	§ 1
Einwohner	2.522.493	
Wahlberechtigte	2.126.357	
Zahl der Mandate	88	§ 1 Abs. 1
Einwohner/Wahlberechtigte pro Mandat	28.665 24.164	
Zahl der Wahlkreise	44	§ 1 Abs. 1
Stimmen je Wähler	2	§ 1 Abs. 2
Sitzverteilungsverfahren	Hare/Niemeyer	§ 3 Abs. 3
Überhangmandate	ja (derzeit keine)	§ 3 Abs. 6
Ausgleichsmandate	ja (derzeit keine)	§ 3 Abs. 7
Begrenzung der Überhang-/ Ausgleichsmandate	ja (höchstens 110 Abgg. insgesamt)	§ 3 Abs. 7 ff.

Bremen

Rechtsgrundlage	Wahlgesetz	
Wahlsystem	„mit Personenwahl verbundene Verhältniswahl“	§ 7 Abs. 1
Einwohner	661.866	
Wahlberechtigte	486.103	
Zahl der Mandate	83	§ 5 Abs. 1
Einwohner/Wahlberechtigte pro Mandat	7.975 5.857	
Zahl der Wahlkreise	zwei Wahlbereiche (Bremen 68/Bremerhaven 15 Mandate)	§ 5 Abs. 1
Stimmen je Wähler	5 (Kumulieren und Panaschieren möglich)	§ 6
Sitzverteilungsverfahren	Sainte-Laguë/Schepers	§ 7 Abs. 1
Überhangmandate	nein	
Ausgleichsmandate	nein	
Begrenzung der Überhang-/ Ausgleichsmandate	–	

Hamburg

Rechtsgrundlage	Bürgerschaftswahlgesetz	
Wahlsystem	„mit Personenwahl verbundene Verhältniswahl“	§ 2 Abs. 1
Einwohner	1.772.100	
Wahlberechtigte	1.236.671	
Zahl der Mandate	121	§ 2 Abs. 1
Einwohner/Wahlberechtigte pro Mandat	14.646 10.221	
Zahl der Wahlkreise	71	§ 2 Abs. 2
Stimmen je Wähler	5 (Kumulieren und Panaschieren möglich)	§ 3
Sitzverteilungsverfahren	Sainte-Laguë/Schepers	§ 4 Abs 2
Überhangmandate	ja (derzeit keine)	§ 5 Abs. 5
Ausgleichsmandate	ja (derzeit keine)	§ 5 Abs. 5
Begrenzung der Überhang-/ Ausgleichsmandate	nein	
Anmerkungen	„Ist die erhöhte Gesamtzahl der Sitze eine gerade Zahl, so wird diese um ei- nen zusätzlichen Sitz erhöht.“	§ 5 Abs. 5

Hessen

Rechtsgrundlage	Landtagswahlgesetz	
Wahlsystem	Personalisierte Verhältniswahl	§ 6
Einwohner	6.064.953	
Wahlberechtigte	4.375.286	
Zahl der Mandate	110 (derzeit 118)	§ 1
Einwohner/Wahlberechtigte pro Mandat	55.136 39.776	
Zahl der Wahlkreise	55	§ 6
Stimmen je Wähler	2	§ 8
Sitzverteilungsverfahren	Hare/Niemeyer	§ 10 Abs. 3
Überhangmandate	ja (derzeit 4)	§ 10 Abs. 5
Ausgleichsmandate	ja (derzeit 4)	§ 10 Abs. 5
Begrenzung der Überhang-/ Ausgleichsmandate	nein	

Mecklenburg-Vorpommern

Rechtsgrundlage	Landeswahlgesetz	
Wahlsystem	Personalisierte Verhältniswahl	§ 1 Abs. 1
Einwohner	1.664.356	
Wahlberechtigte	1.415.321	
Zahl der Mandate	71	§ 1 Abs. 1
Einwohner/Wahlberechtigte pro Mandat	23.442 19.934	
Zahl der Wahlkreise	36	§ 1 Abs. 1
Stimmen je Wähler	2	§ 1 Abs. 2
Sitzverteilungsverfahren	Hare/Niemeyer	§ 4 Abs. 3
Überhangmandate	ja (derzeit keine)	§ 4 Abs. 6
Ausgleichsmandate	ja (derzeit keine)	§ 4 Abs. 6
Begrenzung der Überhang-/ Ausgleichsmandate	„Die Anzahl der weiteren Sitze darf das Doppelte der Anzahl der Mehrsitze nicht übersteigen.“	§ 4 Abs. 6
Anmerkungen	„Ist die erhöhte Gesamtsitzzahl eine gerade Zahl, so wird diese um einen zusätzlichen Sitz erhöht.“	§ 4 Abs. 6

Niedersachsen

Rechtsgrundlage	Landeswahlgesetz	
Wahlsystem	Personalisierte Verhältniswahl	§ 1 Abs. 1
Einwohner	7.947.244	
Wahlberechtigte	6.087.297	
Zahl der Mandate	mindestens 135 (derzeit 152)	§ 1 Abs. 1
Einwohner/Wahlberechtigte pro Mandat	58.869 45.092	
Zahl der Wahlkreise	87	§ 1 Abs. 1
Stimmen je Wähler	2	§ 1 Abs. 3
Sitzverteilungsverfahren	d'Hondt	§ 33 Abs. 5
Überhangmandate	ja (derzeit 9)	§ 33 Abs. 7 (s. Anmerk.)
Ausgleichsmandate	ja (derzeit 7)	§ 33 Abs. 7
Begrenzung der Überhang-/ Ausgleichsmandate	ja	
Anmerkungen	„Ergibt die Berechnung, dass eine Partei mehr Abgeordnetensitze in den Wahlkreisen erhalten hat, als ihr nach Absatz 5 zustehen, so verbleiben ihr die darüber hinausgehenden Abgeordnetensitze (Mehrsitze). In diesem Fall erhöht sich die Mindestzahl der Abgeordnetensitze um die doppelte Zahl der Mehrsitze. Die so erhöhte Zahl der Abgeordnetensitze wird wiederum nach den Absätzen 4 bis 6 verteilt. Ergibt	§ 33 Abs. 7

	<p>auch diese Verteilung, dass eine Partei mehr Abgeordnetensitze in den Wahlkreisen erhalten hat, als ihr nach Absatz 5 zustehen, so verbleiben der Partei diese Sitze; die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze (Satz 2) erhöht sich entsprechend.“</p>	
--	---	--

Nordrhein-Westfalen

Rechtsgrundlage	Landeswahlgesetz	
Wahlsystem	Personalisierte Verhältniswahl	§ 14
Einwohner	17.933.064	
Wahlberechtigte	13.239.170	
Zahl der Mandate	181 (derzeit 187)	§ 14 Abs. 2
Einwohner/Wahlberechtigte pro Mandat	99.078 73.145	
Zahl der Wahlkreise	128	§ 13 Abs. 1
Stimmen je Wähler	2	§ 26 Abs. 1
Sitzverteilungsverfahren	Saint-Laguë/Schepers	§ 33 Abs. 4
Überhangmandate	ja (derzeit 3)	§ 33 Abs. 5
Ausgleichsmandate	ja (derzeit 3)	§ 33 Abs. 5
Begrenzung der Überhang-/ Ausgleichsmandate	nein	
Anmerkungen	„Ist durch die erhöhte Ausgangszahl die Gesamtzahl der Sitze eine gerade Zahl, so wird diese Ausgangszahl um eins erhöht.“	§ 33 Abs. 5

Rheinland-Pfalz

Rechtsgrundlage	Landeswahlgesetz	
Wahlsystem	„mit Personenwahl verbundene Verhältniswahl“	§ 26 Abs. 1
Einwohner	4.028.351	
Wahlberechtigte	3.075.577	
Zahl der Mandate	101	§ 26 Abs. 1
Einwohner/Wahlberechtigte pro Mandat	39.884 30.451	
Zahl der Wahlkreise	51	§ 26 Abs. 2
Stimmen je Wähler	2	§ 27
Sitzverteilungsverfahren	Sainte-Laguë/Schepers	§ 29 Abs. 2
Überhangmandate	ja (derzeit keine)	§ 30 Abs. 1
Ausgleichsmandate	ja (derzeit keine)	§ 30 Abs. 2
Begrenzung der Überhang-/ Ausgleichsmandate	nein	

Saarland

Rechtsgrundlage	Landtagswahlgesetz	
Wahlsystem	Verhältniswahl	§ 38
Einwohner	1.030.324	
Wahlberechtigte	804.622	
Zahl der Mandate	51	§ 1 Abs. 1
Einwohner/Wahlberechtigte pro Mandat	20.203 15.777	
Zahl der Wahlkreise	3 (41 Sitze)	§ 1 Abs. 2, § 3
Stimmen je Wähler	1	§ 10 Abs. 1
Sitzverteilungsverfahren	d'Hondt	§ 38 Abs. 2
Überhangmandate	nein	
Ausgleichsmandate	nein	
Begrenzung der Überhang-/ Ausgleichsmandate	–	

Sachsen

Rechtsgrundlage	Wahlgesetz	
Wahlsystem	„Verfahren, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet“	§ 1 Abs. 1
Einwohner	4.192.801	
Wahlberechtigte	3.510.336	
Zahl der Mandate	120 (derzeit 132)	§ 1 Abs. 1
Einwohner/Wahlberechtigte pro Mandat	34.941 29.253	
Zahl der Wahlkreise	60	§ 1 Abs. 2
Stimmen je Wähler	2	§ 4
Sitzverteilungsverfahren	d'Hondt	§ 6 Abs. 3
Überhangmandate	ja (derzeit 6)	§ 6 Abs. 6
Ausgleichsmandate	ja (derzeit 6)	§ 6 Abs. 6
Begrenzung der Überhang-/ Ausgleichsmandate	ja	
Anmerkungen	„Die Zahl der Ausgleichsmandate darf die der Überhangmandate nicht übersteigen.“	§ 6 Abs. 6

Sachsen-Anhalt

Rechtsgrundlage	Wahlgesetz	
Wahlsystem	„Verfahren, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet“	§ 1 Abs. 1
Einwohner	2.381.872	
Wahlberechtigte	2.078.659	
Zahl der Mandate	91 (derzeit 97)	§ 1 Abs. 1
Einwohner/Wahlberechtigte pro Mandat	26.175 22.843	
Zahl der Wahlkreise	45	§ 1 Abs. 1
Stimmen je Wähler	2	§ 1 Abs. 3
Sitzverteilungsverfahren	Hare/Niemeyer	§ 35 Abs. 5
Überhangmandate	ja (derzeit 3)	§ 35 Abs. 8 (s. Anmerk.)
Ausgleichsmandate	ja (derzeit 3)	§ 35 Abs. 8
Begrenzung der Überhang-/ Ausgleichsmandate	ja	
Anmerkungen	„Ergibt die Berechnung, dass eine Partei mehr Abgeordnetensitze in den Wahlkreisen erhalten hat, als ihr nach den Absätzen 5 und 6 zustehen, so verbleiben ihr die darüber hinausgehenden Abgeordnetensitze (Mehrsitze). In diesem Fall erhöht sich die Mindestzahl der Abgeordnetensitze um die doppelte Zahl der Mehrsitze. Die so erhöhte	§ 35 Abs. 8

	<p>Zahl der Abgeordnetensitze wird wiederum nach den Absätzen 4 bis 7 verteilt. Ergibt auch diese Verteilung, dass eine Partei mehr Abgeordnetensitze in den Wahlkreisen erhalten hat, als ihr nach Absatz 5 und 6 zustehen, so verbleiben der Partei diese Sitze; die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze erhöht sich entsprechend.“</p>	
--	--	--

Schleswig-Holstein

Rechtsgrundlage	Landeswahlgesetz	
Wahlsystem	Mehrheitswahl mit Verhältnisausgleich	§ 1 Abs. 1
Einwohner	2.834.260	
Wahlberechtigte	2.224.100	
Zahl der Mandate	69 (derzeit 95)	§ 1 Abs. 1
Einwohner/Wahlberechtigte pro Mandat	41.077 32.234	
Zahl der Wahlkreise	40	§ 1 Abs. 1
Stimmen je Wähler	2	§ 1 Abs. 2
Sitzverteilungsverfahren	d'Hondt	§ 3 Abs. 3
Überhangmandate	ja (derzeit 11)	§ 3 Abs. 5
Ausgleichsmandate	ja (derzeit 15)	§ 3 Abs. 5
Begrenzung der Überhang-/ Ausgleichsmandate	„Die Anzahl der weiteren Sitze darf das Doppelte der Anzahl der Mehrsitze nicht übersteigen.“	§ 3 Abs. 5
Anmerkungen	„Ist die erhöhte Gesamtsitzzahl eine gerade Zahl, so wird auf die noch nicht berücksichtigte nächstfolgende Höchstzahl ein zusätzlicher Sitz vergeben.“	§ 3 Abs. 5

Thüringen

Rechtsgrundlage	Landeswahlgesetz	
Wahlsystem	Personalisierte Verhältniswahl	§ 1 Abs. 1
Einwohner	2.267.763	
Wahlberechtigte	1.910.074	
Zahl der Mandate	88	§ 1 Abs. 1
Einwohner/Wahlberechtigte pro Mandat	25.770 21.705	
Zahl der Wahlkreise	44	§ 1 Abs. 2
Stimmen je Wähler	2	§ 3
Sitzverteilungsverfahren	Hare/Niemeyer	§ 5 Abs. 3
Überhangmandate	ja (derzeit keine)	§ 5 Abs. 6
Ausgleichsmandate	ja (derzeit keine)	§ 5 Abs. 6
Begrenzung der Überhang-/ Ausgleichsmandate	nein	