

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/1514**

**Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages**

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An die
Parlamentarische Geschäftsführerin
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Frau Monika Heinold, MdL

im Hause

**Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:**

**Mein Zeichen: L 2 – 91/17
Meine Nachricht vom:**

**Bearbeiter/in:
Dr. Hans-Jochen Waack**

**Telefon (0431) 988-1100
Telefax (0431) 988-1250
jochen.waack@landtag.ltsh.de**

15. November 2010

Reduzierung der Wahlkreise

Sehr geehrte Frau Heinold,

mit Schreiben vom 27. Oktober 2010 baten Sie um eine Stellungnahme zur Möglichkeit der Reduzierung der Wahlkreise für die Landtagswahl. Dieser Bitte kommen wir gerne nach.

Frage 1:

Ist es verfassungsgemäß, weniger Direktmandate als Listenmandate im Wahlgesetz zu verankern?

Das Landesverfassungsgericht hat in seinem Urteil im Normenkontrollverfahren vom 30. August 2010 (LVVerfG 3/09) bestimmte Regelungen des Wahlgesetzes für mit Artikel 3 Abs. 1 i.V.m. Artikel 10 Abs. 2 LV unvereinbar erklärt und dem Gesetzgeber mehrere Hinweise für die erforderlichen Änderungen des Landeswahlgesetzes gegeben.

1.

Ausgangspunkt ist Artikel 10 Abs. 2 LV, der für die Abgeordnetenzahl und die Wahlen verschiedene Vorgaben macht:

- Ab der 16. Wahlperiode besteht der Landtag aus 69 Abgeordneten (Satz 2).
- Die Abgeordneten werden nach einem Verfahren gewählt, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet (Satz 3).
- Diese Zahl ändert sich nur, wenn Überhang- oder Ausgleichsmandate entstehen oder wenn Sitze leer bleiben (Satz 4).
- Für den Fall des Entstehens von Überhangmandaten muss das Wahlgesetz Ausgleichsmandate vorsehen (Satz 5).

a)

Nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts kommt in dem Nebeneinander beider Abgeordnetenzahlen in Art. 10 Abs. 2 Satz 1 und 2 LV die Erwartung des Verfassungsgebers zum Ausdruck, dass der Landtag die Zahl von 69 Abgeordneten regelmäßig nicht überschreiten soll. Als Regelgröße verstanden folge daraus, dass die Entstehung von Überhangmandaten – und der damit einhergehende Anfall von Ausgleichsmandaten – zu begrenzen sei. Zu einer Überschreitung solle es nur ausnahmsweise und dann nur in geringem Maße kommen. Es sei ein durch die Verfassung vorgegebenes Ziel, im Ergebnis nur geringfügige Überschreitungen der Regelgröße von 69 Abgeordneten im Landtag zuzulassen (Urteil vom 30.08.2010 – LVerfG 3/09 –, RN 39, 110).

b)

Als Verfassungsvorgabe schreibe Art. 10 Abs. 2 Satz 3 bis 5 LV das Wahlsystem zum Schleswig-Holsteinischen Landtag als „personalisierte Verhältniswahl“ vor. Es handele sich um ein verbundenes einheitliches Wahlsystem, in dem dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit, der aus dem Grundsatz der Wahlgleichheit des Art. 3 Abs. 1 LV folge, nicht nur eine begrenzte, sondern eine das einheitliche Wahlsystem insgesamt umfassende Bedeutung zukomme. Dementsprechend konkretisiere und verstärke die speziellere Vorschrift des Art. 10 Abs. 2 Satz 5 LV den Grundsatz der Erfolgswertgleichheit: Für den Fall des Entstehens von Überhangmandaten müsse das Wahlgesetz Ausgleichsmandate vorsehen. Der Gesetzgeber habe dafür Sorge zu tragen, dass die in der Verhältniswahl angelegte Übereinstimmung zwischen Stimmenverhältnis und Sitzverhältnis wiederhergestellt werde und es so bei einer repräsentativen Wiedergabe des Wählerwillens bleibe, und zwar unter der Vorgabe, dass die Größe

des Landtages diese Zahl von 69 Abgeordneten möglichst erreiche, allenfalls geringfügig übersteige. Diese Stärkung dränge das Teilelement Mehrheitswahl zwangsläufig weiter zurück (RN 43, 37).

2.

An den Gesetzgeber hat das Landesverfassungsgericht für die notwendige Änderung des Wahlrechts verschiedene Hinweise gerichtet.

a)

Was die Vorgabe der Verfassung zum Wahlsystem anbelangt, hat das Landesverfassungsgericht zunächst abstrakt ausgeführt:

Mehrheitswahl und Verhältniswahl ließen sich in verschiedener Weise miteinander verbinden. Sei eine Verbindung beider Wahlsysteme vorgesehen, müsse der Gesetzgeber das letztlich angestrebte Regelungsziel und das normative Umfeld mit der spezifischen Ordnungsstruktur des ausgewählten Wahlsystems systemgerecht und widerspruchsfrei aufeinander abstimmen. Das ausgewählte Wahlsystem sei in seinen Grundelementen einheitlich und folgerichtig zu gestalten und dürfe keine strukturwidrigen Elemente enthalten. Dabei sei die Gleichheit der Wahl nicht nur innerhalb des jeweiligen Abschnitts des Systems zu wahren, sondern es müssten darüber hinaus die Teilwahlsysteme sachgerecht zusammenwirken. Das schleswig-holsteinische Landtagswahlsystem sei maßgeblich geprägt und im Ergebnis bestimmt von den Grundsätzen der Verhältniswahl. Dem Maßstab der Erfolgswertgleichheit komme damit eine übergreifende Tragweite zu; insgesamt müsse jede Wählerstimme von gleichem Gewicht sein (RN 49 bis 51, 57).

b)

Der Verfassungsgeber habe sich entschieden, selbst die Abgeordnetenzahl im Landtag festzulegen und damit eine größenmäßige Zielvorgabe zu schaffen. Damit sei in der Verfassung ein Ziel formuliert, an dem sich der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts zu orientieren habe. Trotz der zugleich vorgesehenen Möglichkeit der Erhöhung durch Überhang- und Ausgleichsmandate verpflichte dies den Gesetzgeber, ein Landeswahlrecht zu schaffen, das in der politischen Wirklichkeit die Entstehung von Überhang- und ihnen folgend Ausgleichsmandaten soweit wie möglich verhindere (RN 109, Leitsatz 2).

Unter den derzeitigen politischen Gegebenheiten eines erweiterten Parteienspektrums und der derzeitigen gesetzlichen Ausgestaltung des übrigen Wahlgesetzes sei die Regelung (die zahlenmäßige Begrenzung des Mehrsitzausgleichs) nicht geeignet, im Sinne der verfassungsmäßigen Zielvorgabe von 69 Abgeordneten zu wirken. Zudem erfolge diese Begrenzung einseitig zu Lasten der Ausgleichsmandate und ignoriere damit, dass unter der verfassungsrechtlich zugleich gegebenen Vorgabe der Erfolgswertgleichheit unter den Bedingungen einer personalisierten Verhältniswahl vorrangig Überhangmandate zu vermeiden seien. Die mit der Deckelung der Ausgleichsmandate verbundene Beeinträchtigung der Wahlgleichheit sei nicht erforderlich, da der Gesetzgeber die Möglichkeit habe, durch das Zusammenspiel anderer geeigneter Maßnahmen zu einer Reduzierung der Abgeordnetenzahl zu kommen, die weder die Wahlgleichheit noch andere von der Verfassung geschützten Belange beeinträchtigen. Diese Möglichkeit setze bei der derzeitigen Ausgestaltung des Wahlrechts insbesondere in den § 1 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 sowie § 16 LWahlG an (Zweistimmwahlrecht, Anzahl der Wahlkreise und direkt gewählter Abgeordneter, Abweichung der Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von bis zu 25 v. H. von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise) [RN 109, 110, 112].

Einen besonders großen Einfluss auf das Entstehen von Überhangmandaten habe die Zahl der Wahlkreise (RN 115).

Im Rahmen des ihm zur Verfügung stehenden verfassungsrechtlichen Gestaltungsrahmens bleibe es ihm überlassen, in welcher Weise er von den oben aufgezeigten Möglichkeiten Gebrauch mache. Der dem Gesetzgeber zur Verfügung stehende verfassungsrechtliche Gestaltungsrahmen sei vom Gericht zu achten, solange dessen Grenzen eingehalten seien (RN 128, 110).

Möchte der Gesetzgeber an dem bestehenden Wahlsystem im Rahmen des Art. 10 Abs. 2 LV festhalten und auch an der Begrenzung des Mehrsitzausgleichs, sollte er jedenfalls die genannten Handlungsmöglichkeiten, die zur Vermeidung von Überhangmandaten beitragen, soweit wie möglich und gleichzeitig ausschöpfen. Sollte der Gesetzgeber die Deckelung zum Schutze der Erfolgswertgleichheit streichen, bliebe zu bedenken, dass ein im Übrigen unverändertes Wahlrecht zu Ergebnissen führen könne, die sich von der Zielvorgabe des Art. 10 Abs. 2 Satz 2 LV (sc. 69 Abgeordnete) noch weiter entfernten. Auch dann müssten die weiteren Handlungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden (RN 129).

3.

Der Gesetzgeber hat demnach bei der Schaffung eines an der politischen Wirklichkeit orientierten Wahlrechts die Vorgaben der Landesverfassung zu einem schonenden Ausgleich zu bringen, wobei der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit und der aus ihm folgende Grundsatz der Erfolgswertgleichheit zu wahren sind und nur zwingende Gründe eine Differenzierung erlauben.

Zu diesem Ausgleich hat das Bundesverfassungsgericht für den Bundesgesetzgeber ausgeführt, der Gesetzgeber dürfe beide Wahlsysteme – die Mehrheitswahl und die Verhältniswahl – miteinander verbinden, etwa indem er „eine Erstreckung des Verhältniswahlprinzips auf die gesamte Sitzverteilung unter Vorbehalt **angemessener Gewichtung der Direktmandate** gestattet oder sich für eine andere Kombination entscheidet, wenn dabei die Gleichheit der Wahl im jeweiligen Teilwahlsystem gewahrt wird, die Systeme sachgerecht zusammenwirken und die Unmittelbarkeit und Freiheit der Wahl nicht gefährdet werden.“ (BVerfG, Urteil vom 03.07.2008, DVBl. 2008, S. 1045, 1046; Schreiber, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl., RN 113 zu § 1 BWahlG). Diese Grundsätze, insbesondere der Vorbehalt der angemessenen Gewichtung der Direktmandate, gelten auch für das von der Landesverfassung vorgegebene verbundene Wahlsystem.

Der Landesgesetzgeber hat einen Gestaltungsspielraum, welches Gewicht er jeweils dem Element der Persönlichkeitswahl und den Grundsätzen der Verhältniswahl beimisst. Wenn der Gesetzgeber sich – was der Auftrag voraussetzt – grundsätzlich im Rahmen des bestehenden Wahlrechts hält, stellt die Reduzierung der Direktmandate nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts das effektivste Mittel des Ausgleichs zwischen dem von der Landesverfassung vorgegebenen Wahlsystem und der ebenfalls von der Landesverfassung vorgegebenen Größe des Landtages dar. Die Entscheidung für das Zurücktreten der Mehrheitswahl als Persönlichkeitswahl gegenüber der Verhältniswahl ist ein dem Gesetzgeber zu Gebote stehendes Mittel, den Ausgleich zwischen Wahlsystem und Abgeordnetenzahl herzustellen, wobei er jedoch die angemessene Gewichtung der Elemente des Wahlsystems zu wahren hat. Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit im Sinne der Erfolgswertgleichheit der abgegebenen Stimmen wird nicht berührt.

4.

Im Ergebnis ist es nach alledem grundsätzlich verfassungsgemäß, weniger Abgeordnete durch Mehrheitswahl in den Wahlkreisen zu wählen als durch Verhältniswahl in den Landeslisten.

Frage 2:

Ist es – bei der Annahme von einer in der Verfassung vorgegebenen Gesamtabgeordnetenanzahl von 69 Abgeordneten – verfassungsgemäß die Wahlkreise auf 30, 27 oder 23 zu reduzieren?

Diese Frage wirft das Problem auf, inwieweit im Einzelnen in dem von der Landesverfassung vorgegebenen Wahlsystem die Persönlichkeitswahl hinter die Verhältniswahl zurücktreten kann.

Das Bundesverfassungsgericht hält zu Recht – wie bereits ausgeführt – eine „angemessene Gewichtung der Direktmandate“ in einem Kombinationswahlsystem für erforderlich.

Es stellt sich jedoch die Frage, in welchen Fällen die Direktmandate in dem von der Landesverfassung vorgegebenen Kombinationswahlsystem angemessen gewichtet sind. Im konkreten Fall muss diese Frage vor dem Hintergrund beantwortet werden, dass die Antwort Teil eines vom Gesetzgeber vorzunehmenden schonenden Ausgleichs zwischen den Verfassungszielen der Abgeordnetenzahl und der Ausbalancierung des von der Verfassung vorgegebenen Wahlsystems, insbesondere der Gewichtung der Persönlichkeitswahl und der Verhältniswahl ist.

Der Gesetzgeber hat bei der Gewichtung der Direktmandate einen Gestaltungsrahmen, den das Gericht zu achten hat, solange er die Grenzen der Angemessenheit der Gewichtung einhält (vgl. Urteil des LVerfG, RN 110). Das Verfassungsgericht prüft lediglich, ob dessen Grenzen überschritten sind, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat (vgl. BVerfG, aaO, S. 1048).

Die äußersten Grenzen des Gestaltungsrahmens dürften sich markieren lassen: Einerseits ist die Grenze sicher gewahrt, wenn der Gesetzgeber die Elemente der Persönlichkeitswahl und der Verhältniswahl gleich gewichtet, d. h. die Mandate hälftig als Direkt- und als Listenmandate vergibt. Andererseits wäre die Grenze der Angemessenheit sicher überschritten, wenn das Element der Persönlichkeitswahl gänzlich zurücktreten und bedeutungslos würde. Diese Grenze dürfte verlässlich nicht bei einer bestimmten Zahl festzulegen sein.

Die Entscheidung des Gesetzgebers über die Zahl der Direktmandate ist Teil einer Gesamtabwägung, mittels derer der Gesetzgeber die Zielvorgaben der Landesverfassung mit der politischen Wirklichkeit in Einklang zu bringen hat. In diesem Rahmen hat der Gesetzgeber einerseits über die Angemessenheit der Gewichtung der Direktmandate zu entscheiden. Angemessen heißt ihrer Bedeutung entsprechend gewichtet (vgl. dazu: Sachs, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl., RN 154 zu Art. 20 GG). In dem von der Verfassung vorgegebenen Kombinationswahlsystem erschließt sich diese Bedeutung, indem die mit der Mehrheitswahl als Persönlichkeitswahl angestrebten Vorzüge – Stärkung der Verbindung zwischen den Wählerinnen und Wählern und ihren Abgeordneten – mit dem mit der Verhältnismäßigkeitswahl angestrebten Nutzen – Vertretung der Parteien im Parlament entsprechend ihrem Stimmanteil im Wahlgebiet – gegenübergestellt und bewertet werden. Der Gesetzgeber hat andererseits den Grundsatz der Erfolgswertgleichheit, von dem er nur in zwingenden Gründen abweichen darf, zu beachten. Im Rahmen der Gesamtabwägung hat der Gesetzgeber sich darüber hinaus an der von der Verfassung vorgegebenen Abgeordnetenzahl auszurichten, von der er nur geringfügig abweichen darf. Als Handlungsoptionen stehen dem Gesetzgeber ferner – bei grundsätzlicher Beibehaltung des geltenden Wahlrechts – die Änderung der Wahlrechtsbestimmungen über das Zwei-Stimmen-Wahlrecht, die Abweichung der Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von der durchschnittlichen Bevölkerung der Wahlkreise und das Abstellen auf die Wahlberechtigten als Bemessungsgrundlage für die Wahlkreise zur Verfügung.

Je mehr der Gesetzgeber sich auf die Reduzierung der Wahlkreise konzentriert und diese Änderung als evtl. einziges Mittel zur Anpassung des Wahlrechts an die politische Wirklichkeit benutzt, desto eher wird er die Grenze der angemessenen Gewichtung der Direktmandate erreichen und möglicherweise überschreiten. Ob diese Grenze letztlich bei 23 Direktmandaten liegt, ist nicht eindeutig festzustellen. Bei 30 Direktmandaten dürfte sie noch nicht überschritten sein.

Für weitere Fragen stehen wir – wie immer – gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Hans-Jochen Waack