



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen WD 1-2/52-1651,
52-1654

. März 2014

Die verfassungsrechtliche Relevanz der Bevölkerungszahlen und der Gemeindegrenzen bei der Einteilung der Wahlkreise für die Landtagswahl

A. Auftrag

Die Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Präsident des Landtags und die Vorsitzenden der im Landtag vertretenen Fraktionen haben den Wissenschaftlichen Dienst beauftragt, in einem Gutachten eine verfassungsrechtliche Bewertung der Bevölkerungstoleranzgrenze des § 9 Abs. 4 Landeswahlgesetzes (LWahlG)¹ vorzunehmen. In den gutachtlichen Ausführungen soll die einschlägige Rechtsprechung berücksichtigt und die Rechtslage im Bund und in den Ländern verglichen werden.

Der Wissenschaftliche Dienst wurde des Weiteren gebeten, in seiner Stellungnahme auf die in dem aktuellen Wahlkreisbericht der Landesregierung² enthaltenen Vorschläge zur Absenkung der Bevölkerungstoleranzgrenze und Neuabgrenzung der Wahlkreise einzugehen. Hinsichtlich der vorgeschlagenen Wahlkreiseinteilung hat sich der Wissenschaftliche Dienst auftragsgemäß an das Statistische Landesamt gewandt und die Mitteilung weiterer statistischer Angaben erbeten. Die seitens des Statistischen Landesamtes übersandten Informationen sind dem Gutachten als Anlage beigefügt. Der Wissenschaftliche Dienst wurde schließlich gebeten, auch auf die Bedeutung der gebietskörperschaftlichen Grenzen für die Wahlkreiseinteilung einzugehen.

B. Stellungnahme

Im ersten Teil der vorliegenden Stellungnahme werden die Wahlen zum rheinland-pfälzischen Landtag dargestellt. Anhand der Vorgaben der Landesverfassung (LV) für die Landtagswahl und deren gesetzgeberische Ausgestaltung im LWahlG sollen die Funktionen des Wahlsys-

¹ Landeswahlgesetz (LWahlG) in der Fassung vom 24. November 2004 (GVBl. S. 520), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. September 2010 (GVBl. S. 280), BS 1110-1.

² Bericht der Landesregierung nach § 9 Abs. 3 des Landeswahlgesetzes (Wahlkreisbericht) für die 16. Wahlperiode des Landtags Rheinland-Pfalz, Drs. 16/3215.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung der Direktorin beim Landtag.

tems, die sich an der Wahlkreis- und Landesstimme festmachen lassen, aufgezeigt werden. Angesichts des besonderen Umstands, dass der Landesgesetzgeber selbst Normadressat des zu begutachtenden § 9 Abs. 4 LWahlG ist, setzt sich der zweite Teil der Stellungnahme mit der Rechtsnatur des LWahlG als sog. „materielles Verfassungsrecht“ auseinander und geht auf etwaige Bindungswirkungen für den Landesgesetzgeber ein, die neben den wahlrechtlichen Direktiven der Landesverfassung bestehen könnten. Sodann widmet sich die Stellungnahme im dritten Teil dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichheit der Wahl, der spezifische Anforderungen an die gesetzgeberische Wahlkreiseinteilung stellt und damit auch die Festlegung einer Toleranzschwelle i.S.d. § 9 Abs. 4 LWahlG präjudiziert. Im vierten Teil der Stellungnahme wird der Frage nachgegangen, inwieweit der Gesetzgeber bei der Abgrenzung der Wahlkreise die Grenzen der kommunalen Gebietskörperschaften zu beachten hat. Auf Grund der zuvor gewonnenen Erkenntnisse sollen im fünften Teil die im Wahlkreisbericht der Landesregierung enthaltenen Vorschläge aus verfassungsrechtlicher Sicht bewertet werden, wobei die zur Verfügung gestellten Informationen des Statistischen Landesamtes Berücksichtigung finden. Die Stellungnahme befasst sich in ihrem sechsten Teil mit einem Überblick über die Möglichkeiten des Rechtsschutzes gegen die gesetzgeberische Abgrenzung der Wahlkreise im Vorfeld der Landtagswahl und schließt mit einer Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse.

I. Die rheinland-pfälzischen Landtagswahlen

1. Die Wahl des rheinland-pfälzischen Landtags als Ausgangspunkt demokratischer Legitimation

Nach dem in Art. 74 Abs. 2 LV verorteten Demokratieprinzip ist das Staatsvolk Träger der Staatsgewalt. Die Volkssouveränität, wie sie auch in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG verankert ist, wird in Art. 75 Abs. 1 LV dahingehend konkretisiert, dass das Volk nach den Bestimmungen dieser Verfassung durch seine Staatsbürger und die von ihnen bestellten Organe handelt. Die Verfassung erkennt damit Möglichkeiten sowohl der unmittelbaren als auch mittelbaren demokratischen Einflussnahme der Staatsbürger auf politische Entscheidungen an.³

Den Regelfall direkter demokratischer Einflussnahme stellt die Wahl des rheinland-pfälzischen Landtags dar.⁴ Bei den Landtagswahlen handelt es sich um einen Akt der unmittelbaren Übertragung staatsbürgerlicher Legitimation auf das „oberste Organ der politischen Willensbildung“ (Art. 79 Abs. 1 Satz 1 LV). Zur Erlangung eines hinreichenden Legitimationsniveaus der

³ Schröder, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 75 Rn. 1.

⁴ Lenski, AöR 134 (2009), 473 (474).

Volkvertretung erklärt es die Landesverfassung zur Voraussetzung, dass der Landtag aus allgemeinen, gleichen, unmittelbaren, geheimen und freien Wahlen hervorgeht (Art. 76 Abs. 1 LV). Die sog. Wahlrechtsgrundsätze gelten inhaltsgleich auch für die Wahl des Bundestages (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG).⁵ Sie werden zugleich über das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG für die Wahlen der Volkvertretungen der Länder, Kreise und Gemeinden bundesverfassungsrechtlich gewährleistet. Das Grundgesetz stellt dadurch sicher, dass der Staatsaufbau der Bundesrepublik auf eine einheitliche demokratische Grundlage gestellt wird.⁶ Zugleich dokumentiert der umfassende Geltungsanspruch der Wahlrechtsgrundsätze, dass es sich hierbei um eine Vorbedingung repräsentativer Demokratie handelt.⁷

2. Die Landtagswahl als personalisierte Verhältniswahl (Art. 80 Abs. 1 LV)

Von den Wahlrechtsgrundsätzen, wie sie Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG für die Wahl des Bundestages festlegt und die auf Grund des Homogenitätsgebots des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG auch für die Wahl der Landtage gelten, gehen für den Gesetzgeber keine strikten Vorgaben für ein bestimmtes Wahlsystem aus. Eine reine Mehrheits- oder Verhältniswahl kann ebenso wie ein Mischsystem aus beiden Wahlsystemen geeignet sein, den Wahlrechtsgrundsätzen zu entsprechen und damit ein hinreichendes Maß an demokratischer Legitimation und gesellschaftlicher Integration herzustellen.⁸

Anders als das Grundgesetz schreibt die Landesverfassung dem Gesetzgeber jedoch ein spezifisches Wahlsystem vor. Gemäß Art. 80 Abs. 1 LV werden die Abgeordneten des Landtags nach den Grundsätzen einer mit einer Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt. Ursprünglich hatte der Verfassungsgeber für die rheinland-pfälzischen Landtagswahlen eine reine Verhältniswahl vorgesehen. Gemäß Art. 80 Abs. 1 LV a.F. wurden die Abgeordneten nach den Grundsätzen der Verhältniswahl in den Wahlkreisen gewählt. Der Verfassungsgeber hatte sich für die Verhältniswahl entschieden, weil sie – anders als die Mehrheitswahl – das „Parlament zu einem getreuen Abbild der parteipolitischen Gliederung der Wählerschaft“ macht.⁹ Erst im Jahr 1989 hatte sich der Landesgesetzgeber „nach dem Vorbild des Bundes-

⁵ Vgl. BVerfGE 120, 82 (102).

⁶ BVerfGE 83, 37 (53, 55).

⁷ Die Wahlrechtsgrundsätze gelten nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts darüber hinaus auch für plebisziäre Mitwirkungsrechte als „ungeschriebene Verfassungsgrundsätze“. Die Landesverfassung enthält für Volksentscheide eine ausdrückliche Regelung hierzu (Art. 76 Abs. 1 LV). Auf die Wahl anderer Vertretungsorgane (z.B. der Sozialversicherung) finden die Wahlrechtsgrundsätze ebenfalls Anwendung (BVerfGE 47, 253 [276 f.]; 41, 1 [12]).

⁸ BVerfGE 131, 316 (334 ff.); 121, 266 (296); 120, 82 (103); 95, 335 (349ff.) m.w.N. Zur Legitimations- und Integrationsfunktion der Landtagswahl Wagner, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 80 Rn. 4.

⁹ Süsterhenn/Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1950, Art. 80 Anm. 2.

wahlgesetzes“ (§ 1 Abs. 1 Satz 2 BWahlG¹⁰) für eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl entschieden. Den Staatsbürgern sollte mit der Einführung eines solchen Zweitstimmen-Wahlrechts ermöglicht werden, einen stärkeren Einfluss auf die personelle Zusammensetzung des Landtags zu nehmen.¹¹

Das Landeswahlgesetz regelt in diesem Sinne, dass von den 101 Abgeordneten des rheinland-pfälzischen Landtags (§ 26 Abs. 1 Satz 1 LWahlG) mit der Erststimme 51 nach Wahlkreisvorschlägen in den Wahlkreisen und die übrigen mit der Zweitstimme nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) und Bezirkswahlvorschlägen (Bezirkslisten) gewählt werden (§§ 26 Abs. 2, 27 LWahlG).

3. Funktionen des mit der Wahlkreis- und Landesstimme verbundenen Mehrheits- und Verhältniswahlsystems

Gemäß § 28 Satz 2 LWahlG ist in den Wahlkreisen, in denen je ein Abgeordneter zu wählen ist, derjenige Bewerber gewählt, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt (relative Mehrheit). Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinen ersten Entscheidungen zum Bundestagswahlrecht die Wahl der politischen Parteien in den Mittelpunkt seiner Überlegungen gestellt und dem personellen Element der personalisierten Verhältniswahl nur eine subsidiäre Funktion beigemessen.¹² So hat das Gericht zwar betont, dass der Mehrheitswahl die wichtige Bedeutung zukomme, „eine enge persönliche Beziehung des Abgeordneten zu dem Wahlkreis“ zu sichern.¹³ Erst in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1997 hat das Gericht diese Aussage um den relevanten Zusatz ergänzt, dass „die Wahl des Abgeordneten als Person – und nicht als Exponent einer Partei –“ von zentraler Bedeutung für das Wahlsystem sei, weil es „den repräsentativen Status des Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes“ stärke. Die Wahlkreisstimme gebe, so das Bundesverfassungsgericht, dem „Vertrauen des Wählers zu seinem Repräsentanten eine persönlichkeitsbestimmte Grundlage“.¹⁴ Die Identifikation mit dem direkt gewählten Abgeordneten führt zugleich „zu einem gesteigerten Interesse an der Arbeit des gesamten Parlaments“.¹⁵

¹⁰ Bundeswahlgesetz (BWahlG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084), FNA 111-1.

¹¹ Drs. 11/2503, S. 3.

¹² Vgl. BVerfGE 16, 130 (136 ff.); 13, 127 (128 f.); krit. v. *Arnim*, DVBl. 2003, 553 (555).

¹³ BVerfGE 41, 399 (423); 16, 130 (140); 7, 63 (74).

¹⁴ BVerfGE 95, 335 (352 f.). Siehe auch StGH BW, DÖV 2007, 744 (746).

¹⁵ StGH BW, VBIBW 2012, 462 (464) m.w.N.

Hingegen steht bei der mit der Landesstimme verbundenen Verhältniswahl die Entscheidung der Wähler für eine bestimmte „parteipolitische Richtung“ im Vordergrund. Der Verhältniswahl werde, so das Bundesverfassungsgericht, die Funktion zuteil, „das Parlament zum getreuen Spiegelbild der parteipolitischen Gruppierung der Wählerschaft“ zu machen.¹⁶ Sinn und Zweck der Verhältniswahl ist es danach, einen repräsentativen Parteienproporz zu erzielen.¹⁷

Wie bei der Wahl des Bundestages stehen bei der Wahl des Landtags Mehrheits- und Verhältniswahl nicht isoliert nebeneinander. Beide Teilsysteme hat der Gesetzgeber im Wege einer im Einzelnen in § 29 Abs. 1 bis 4 LWahlG geregelten Verrechnung eng miteinander verbunden. Die Zahl der Abgeordneten, mit der eine Partei oder Wählervereinigung im Landtag vertreten ist, hängt dabei grundsätzlich von dem Ergebnis der Listenwahl ab. Denn von der Anzahl der Mandate, die sich aus dem Zweitstimmen-Ergebnis einer Partei oder Wählervereinigung ergibt, werden die jeweils in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze abgerechnet. Die restlichen Sitze werden aus der Liste in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt, wobei die in den Wahlkreisen erfolgreichen Bewerber unberücksichtigt bleiben (§ 29 Abs. 4 LWahlG). Die Mehrheitsbildung im Landtag, die letztlich über die Funktionsfähigkeit des Staatsorgans entscheidet (insbesondere im Hinblick auf die Gesetzgebung und Regierungsbildung), hängt damit entscheidend von dem Zweitstimmen-Ergebnis ab, weshalb die Landtagswahl auch den „Grundcharakter einer Verhältniswahl“ aufweist.¹⁸

Erzielt eine Partei oder Wählervereinigung nach dem Ergebnis der Erststimmen mehr Sitze, als ihr nach dem Ergebnis der Zweitstimmen zustehen, so verbleiben ihr die Sitze als sog. Überhangmandate (§ 30 Abs. 1 LWahlG), wobei den anderen Parteien oder Wählervereinigungen eine dem Verhältnis der Landesstimmenzahlen entsprechende Anzahl weiterer Sitze gewährt wird (sog. Ausgleichsmandate, § 30 Abs. 2 LWahlG). Der Anfall von Überhang- und Ausgleichsmandaten hat zur Konsequenz, dass sich die Zahl der 101 Abgeordnetensitze des Landtags (§ 26 Abs. 1 Satz 1 LWahlG) erhöht.

II. Der Gesetzgeber als Adressat verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Vorgaben für die Wahlkreiseinteilung

Der Landesgesetzgeber ist bei der Abgrenzung der Wahlkreise maßgeblich an den Grundsatz der Gleichheit der Wahl (Art. 76 Abs. 1 LV), der die demokratisch vorausgesetzte Egalität aller

¹⁶ BVerfGE 95, 335 (352).

¹⁷ *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Auflage 1984, § 10, S. 295.

¹⁸ Vgl. BVerfGE 131, 316 (359, 363); 121, 266 (297); 95, 335 (358) m.w.N.

Staatsbürger bei der Ausübung ihres aktiven und passiven Wahlrechts sicherstellen will¹⁹, gebunden. Er hat dabei zu berücksichtigen, dass der sachliche Gewährleistungsgehalt der Wahlgleichheit bei einer personalisierten Verhältniswahl einen spezifischen Inhalt erfährt, der eng mit den zuvor aufgezeigten Funktionen des Wahlsystems verknüpft ist. Art. 76 Abs. 4 LV verpflichtet den Landesgesetzgeber, die Wahlrechtsgrundsätze und damit auch die Gleichheit der Wahl einfachgesetzlichen auszugestalten. Eine solche, auf den Grundsatz der Wahlgleichheit zurückzuführende Regelung stellt § 9 Abs. 4 LWahlG, nach dem die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl aller Wahlkreise nicht mehr als 33 1/3 v.H. nach oben oder unten abweichen darf, dar. Sofern die Toleranzschwelle überschritten wird, verlangt die Norm eine Neuabgrenzung der Wahlkreise.

Die Einteilung der Wahlkreise stellt angesichts der zentralen Bedeutung demokratischer Wahlen für das Staatswesen eine wesentliche Angelegenheit dar, zu der der Gesetzgeber berufen ist.²⁰ Adressat des § 9 Abs. 4 LWahlG kann daher nur der Landtag selbst sein. Angesichts dieses Umstands stellt sich die Frage, inwieweit der Gesetzgeber an solche, die Verfassungslage konkretisierenden Regelungen des LWahlG bei der Neuabgrenzung der Wahlkreise überhaupt gebunden sein kann.

1. Die Verfassungsaufträge zu einer gesetzlichen Ausgestaltung im Landeswahlgesetz

Art. 76 Abs. 4 LV enthält einen Verfassungsauftrag, der den Landesgesetzgeber anhält, die in Abs. 1 normierten Wahlrechtsgrundsätze einer einfachgesetzlichen Ausgestaltung zuzuführen.²¹ Die Landesverfassung nimmt sich insofern bewusst zurück und beschränkt sich darauf, für Wahlen und Volksentscheide einen verfassungsrechtlichen Rahmen festzulegen, den der Landesgesetzgeber, indem er „das Nähere regelt“, auszufüllen hat.²² Aus Art. 76 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 LV resultiert für den Landesgesetzgeber eine permanente Beobachtungspflicht, ob die Wahlen zum Landtag aus tatsächlichen oder normativen Gründen den Wahlrechtsgrundsätzen noch gerecht werden; speziell der Grundsatz der Wahlgleichheit kann den Gesetzgeber zu einer gesetzlichen Nachbesserung durch eine Neuabgrenzung der Wahlkreise anhalten.²³

¹⁹ BVerfGE 131, 316 (334); 123, 267 (342); 120, 82 (102) m.w.N.

²⁰ HessStGH, NVwZ 2007, 328 (330); *Badura*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), *Das Bonner Grundgesetz, Kommentar*, Loseblatt, Stand: Februar 2008, Anh. z. Art. 38 (Viertbearbeitung) Rn. 59 f.

²¹ Vgl. *Schröder*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 76 Rn. 3.

²² *Wagner*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 80 Rn. 40.

²³ Vgl. BVerfGE 131, 316 (339); 130, 212 (227); 129, 300 (321 f.); 120, 82 (108); 107, 286 (294 f.) m.w.N. Näheres hierzu auf S. 10 ff.

Einen weiteren, jedoch speziell auf die Wahlen des Landtags zugeschnittenen Regelungsauftrag sieht Art. 80 Abs. 4 Satz 1 LV vor.²⁴ Die Verfassungsnorm verpflichtet den Landesgesetzgeber, die verfassungsrechtlich vorgegebene personalisierte Verhältniswahl nach den Vorgaben der Abs. 1 bis 3 im LWahlG auszugestalten. Art. 76 Abs. 4 LV und Art. 80 Abs. 4 Satz 1 LV stehen insofern in einem engen Zusammenhang, als sie gemeinsam den Gesetzgeber verpflichten, nach Maßgabe der vorgenannten verfassungsrechtlichen Determinanten die Wahl des Landtags im Detail zu regeln.

Einen vergleichbaren Verfassungsauftrag hält Art. 38 Abs. 3 GG für den Bundesgesetzgeber in Bezug auf die Wahl des Bundestages bereit.²⁵ Der dortige Regelungsauftrag ist, was die Wahlrechtsgrundsätze anbelangt, mit demjenigen der Landesverfassung deckungsgleich.²⁶ Ein wesentlicher Unterschied zeigt sich jedoch darin, dass Art. 38 Abs. 3 GG dem Bundesgesetzgeber die freie Entscheidung für ein den demokratischen Grundsätzen entsprechendes Wahlsystem belässt²⁷, während Art. 76 Abs. 4 und Art. 80 Abs. 4 Satz 1 LV dem Landesgesetzgeber einen enger gesteckten Auftrag zur gesetzlichen Konkretisierung erteilen, als die Entscheidung für die personalisierte Verhältniswahl bereits auf der verfassungsrechtlichen Ebene (Art. 80 Abs. 1 LV) getroffen wird. Gleichwohl belässt auch die Landesverfassung dem Landesgesetzgeber noch einen nennenswerten Gestaltungsspielraum, wie er die Materie des Landtagswahlrechts – unter Zugrundelegung der in Art. 76 und Art. 80 LV enthaltenen Vorgaben – einer gesetzlichen Regelung zuführen kann.²⁸ So setzt die Durchführung der personalisierten Verhältniswahl denknötwendig weitere gesetzgeberische Entscheidungen, zum Teil höchst technischer Art, voraus. Auch die Verwirklichung der Ziele, die die Verfassung mit den Wahlrechtsgrundsätzen verbindet, ist letztlich eine Aufgabe, die nur der Landesgesetzgeber wahrnehmen kann.²⁹ Er ist insofern dazu aufgerufen, im LWahlG „ein Stück materielles Verfassungsrecht“³⁰ zu schaffen.

2. Keine echte Bindung des Landesgesetzgebers an „materiell verfassungsrechtliche Gesetzesbestimmungen“

Vor dem Hintergrund der vorgenannten Verfassungsaufträge lässt sich erklären, dass sich sowohl das BWahlG als auch das LWahlG an den jeweils eigenen Gesetzgeber richten und von

²⁴ Wagner, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 80 Rn. 39 f.

²⁵ Hierzu Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Auflage 2013, Art. 38 Rn. 84.

²⁶ Vgl. Schröder, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 76 Rn. 2. Vgl. auch BVerfGE 120, 82 (102).

²⁷ BVerfGE 131, 316 (335 f.); 97, 317 (323); 95, 335 (349, 366).

²⁸ Wagner, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 80 Rn. 12 m.w.N.

²⁹ Vgl. BVerfGE 131, 316 (338 f.); 129, 300 (322); 121, 266 (303 f.); 120, 82 (113); BVerfG, NVwZ 2002, 71.

³⁰ BVerfGE 124, 1 (19); 121, 266 (296); 95, 335 (349) m.w.N.

ihm unter bestimmten, verfassungsrechtlich vorgezeichneten Voraussetzungen eine Neuabgrenzung der Wahlkreise einfordern (§§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWahlG, 9 Abs. 4 LWahlG). In der Literatur wird in diesen Fällen mitunter von einer Selbstbindung des Gesetzgebers gesprochen.³¹ Gleichwohl ist dabei nicht zu verkennen, dass der Gesetzgeber – im Unterschied zur vollziehenden Gewalt und Rechtsprechung – an die verfassungsmäßige Ordnung und nicht auch an das Gesetz gebunden ist (Art. 20 Abs. 3 GG, 77 Abs. 2 LV).³² Für den Landesgesetzgeber sind im Falle einer Neuabgrenzung der Wahlkreise wegen des Vorrangs der Verfassung allein die Art. 76 und Art. 80 LV (und ggf. weitere verfassungsrechtliche Bestimmungen, z.B. Art. 74 Abs. 1 und 2 LV³³ und 21 Abs. 1 Satz 1 GG³⁴) verbindlich. Dies gilt selbst dann, wenn einzelne Gesetzesbestimmungen dem Wesen nach „materielles Verfassungsrecht“ darstellen. Dem Gesetzgeber steht es frei, derartige wahlrechtliche Bestimmungen unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Rahmens – mit einfacher Mehrheit³⁵ – zu ändern. Bis zu einer förmlichen Änderung der gesetzlichen Bestimmungen hat er jedoch die sich selbst auferlegten Anforderungen zu beachten.³⁶

3. Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen „ausgestaltenden“ und „eingreifenden“ Regelungen

Von gesetzlichen Bestimmungen, die die Verfassungslage konkretisieren und verdeutlichen, sind Vorschriften zu unterscheiden, die in die Wahlrechtsgrundsätze eingreifen, indem sie deren Gewährleistungsgehalt verkürzen. Sie bedürfen einer verfassungsrechtlichen Legitimation³⁷, die nicht in Art. 76 Abs. 4 LV und Art. 80 Abs. 4 Satz 1 LV gesehen werden kann.³⁸ Eine ausdrückliche Rechtfertigung für einen Eingriff in die Wahlgleichheit hält Art. 80 Abs. 4 Satz 2 LV bereit, weil er dem Landesgesetzgeber die Einführung einer sog. Sperrklausel („Fünf-Prozent-Hürde“, § 29 Abs. 5 LWahlG) und damit einen Eingriff in die Erfolgswertgleichheit der

³¹ *Beckmann/Berg*, NWVBl. 2005, 167 (170); *Löwer*, Aktuelle wahlrechtliche Verfassungsfragen, Rechtsgutachten erstattet dem Deutschen Bundestag, 1996, S. 34; *Hahlen*, in: Schreiber (Hrsg.), BWahlG, Kommentar, 9. Auflage 2013, § 3 Rn. 13; ebenso BVerfG, NVwZ 2002, 71 (72).

³² *Herzog/Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, Stand: Mai 2013, Art. 20 Abs. 3 Rn. 30; *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), a.a.O., Art. 20 Rn. 165 f.

³³ Siehe hierzu etwa StGH BW, VBIBW 2012, 462 (463) m.w.N.

³⁴ Siehe hierzu S. 18 f.

³⁵ *Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 38 Rn. 164.

³⁶ *Beckmann/Berg*, NWVBl. 2005, 167 (170); *Löwer*, a.a.O., S. 34 f.

³⁷ BVerfGE 120, 82 (106 f.); BremStGH, LVerfGE 15, 180 (190); *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., § 10, S. 305.

³⁸ *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Auflage 2011, Art. 38 Rn. 115.

Landesstimmen gestattet, um die Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung abzusichern.³⁹

Die Frage nach der Abgrenzung zwischen ausgestaltenden und eingreifenden Regelungen stellt sich auch in Bezug auf den zu erörternden § 9 Abs. 4 LWahlG. Die Begutachtung der Norm ist maßgeblich davon abhängig, ob die festgelegte Toleranzschwelle i.H.v. 33 1/3 Prozent eine (noch) zulässige Ausgestaltung des Grundsatzes der Wahlgleichheit darstellt oder ob der Gesetzgeber den verfassungsrechtlichen Rahmen überschritten hat, so dass die Regelung Eingriffsqualität aufweist und eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung erfordert.⁴⁰

III. Verfassungsrechtliche Direktiven der Wahlgleichheit (Art. 76 Abs. 1 LV) für die Wahlkreisinteilung – Zur Zulässigkeit einer gesetzlichen Bevölkerungstoleranzgrenze (§ 9 Abs. 4 LWahlG)

1. Der formale Charakter des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl

Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung die zentrale Bedeutung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl (Art. 76 Abs. 1 LV) für das demokratische Staatswesen unterstrichen. Danach wird dem Wahlrechtsgrundsatz die wichtige Funktion zuteil, die vom Demokratieprinzip (Art. 74 Abs. 1 und 2 LV) vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger bei der Ausübung ihres aktiven und passiven Wahlrechts zu schützen.⁴¹ Zugleich stellt die Wahlgleichheit ein entscheidendes legitimationsbegründendes Moment für das Parlament dar.⁴² Der wahlrechtliche Gleichheitssatz verfügt auf Grund seiner Verwurzelung im Demokratieprinzip über einen „strengen“ und „formalen Charakter“⁴³ und hebt sich damit deutlich von den verfassungsrechtlichen Maßstäben ab, die vom allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 17 Abs. 1 und 2 LV) ausgehen. Er wirkt „ungleich schärfer und egalitärer“ und stellt Bedingungen auf, die über ein bloßes Willkürverbot deutlich hinausgehen.⁴⁴

³⁹ Vgl. *Wagner*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 80 Rn. 33 ff.; allg. zur Rechtfertigung sog. Sperrklauseln BVerfG, Urteil vom 24. Februar 2014, Az.: 2 BvE 2/13 (u.a.), Rn. 53 ff. (zitiert nach juris); E 120, 82 (111); 95, 335 (336 f.) m.w.N.

⁴⁰ Vgl. hierzu S. 22 ff.

⁴¹ BVerfG, Urteil vom 24. Februar 2014, Az.: 2 BvE 2/13 (u.a.), Rn. 46; E 131, 316 (334); 129, 300 (317); 123, 267 (342); 121, 266 (295); 120, 82 (102) m.w.N.

⁴² *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, 2011, § 11 Rn. 111.

⁴³ BVerfG, Urteil vom 24. Februar 2014, Az.: 2 BvE 2/13 (u.a.), a.a.O., Rn. 46; E 131, 316 (338); 130, 212 (227); 129, 300 (317, 320); 124, 1 (18); 121, 266 (295); 120, 82 (102) m.w.N.; vgl. auch BayVerfGH, BayVBl. 2013, 140 (141).

⁴⁴ *Kloepfer*, a.a.O., § 7 Rn. 111; siehe auch *Badura*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), a.a.O., Anh. z. Art. 38 (Viertbearbeitung) Rn. 19 m.w.N.

Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass der Grundsatz der Wahlgleichheit sowohl bei einem reinen Mehrheits- oder Verhältniswahlsystem als auch bei einer Kombination beider Wahlsysteme verlangt, dass „alle Wähler bei der Mandatzuteilung strikt gleich zu behandeln sind“. Jeder Staatsbürger muss aus ex-ante Sicht „das aktive und passive Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben können“. Jede Stimme muss „den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance“ haben. Insbesondere die Zählwertgleichheit hat in Anbetracht des preußischen Drei-Klassen-Wahlrechts einen unverkennbaren historischen Hintergrund, weil sie sich „gegen eine unterschiedliche Gewichtung der Stimmen nach der Person des Wählers, seiner Zugehörigkeit zu einer Klasse oder seinen Vermögensverhältnissen“ richtet.⁴⁵ Eingriffe in die Zählwertgleichheit bleiben dem Gesetzgeber daher per se verwehrt.⁴⁶

2. Die Wahlgleichheit in ihrer Ausprägung als Erfolgswert- und Erfolgchancengleichheit

Den darüber hinausgehenden Gewährleistungsgehalt der Wahlgleichheit bestimmt das Bundesverfassungsgericht in Übereinstimmung mit der herrschenden Lehre anhand des jeweiligen Wahlsystems.⁴⁷ Die an dieser Sichtweise geäußerte Kritik, hierdurch werde es dem Wahlgesetzgeber ermöglicht, den sachlichen Schutzbereich der Wahlgleichheit vorzugeben⁴⁸, dürfte mit Blick auf die rheinland-pfälzischen Landtagswahlen dem Grunde nach nicht zutreffen, weil es die Landesverfassung selbst ist, die in Art. 80 Abs. 1 die Entscheidung für eine personalisierte Verhältniswahl, also für eine Kombination von Verhältnis- und Mehrheitswahl, trifft.⁴⁹

Die Wahlgleichheit realisiert sich im (Teil-)System der Verhältniswahl durch das Gebot der Erfolgswertgleichheit.⁵⁰ Hier verlangt der Wahlrechtsgrundsatz, dass sich jede Landesstimme im Wahlergebnis niederschlägt. Aus diesem Grund stellt die Einführung einer Sperrklausel einen Eingriff in die Erfolgswertgleichheit dar, weil die Landesstimmen, die auf die Parteien

⁴⁵ BVerfGE 131, 316 (337); 130, 212 (225); 124, 1 (18); 121, 266 (295); 95, 335 (353) m.w.N.

⁴⁶ Magiera, in: Sachs (Hrsg.), a.a.O., Art. 38 Rn. 93; Strelen, in: Schreiber (Hrsg.), a.a.O., § 1 Rn. 45.

⁴⁷ BVerfGE 131, 316 (337 f.); 130, 212 (225); 124, 1 (18); 121, 266 (295 f.); 95, 335 (353 f.) - „Der Gesetzgeber gibt dem Wähler jeweils die Wege vor, auf denen sich für sie die Wahlgleichheit verwirklicht.“; BayVerfGH, BayVBl. 2013, 140 (141); Klein, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 38 Rn. 119 ff.; Badura, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), a.a.O., Anh. z. Art. 38 (Viertbearbeitung) Rn. 12; Jakob, Überhangmandate und Gleichheit der Wahl, Dissertation, 1998, S. 87 f.

⁴⁸ So etwa Meyer, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, 2005, § 45 Rn. 22; § 46 Rn. 48; Lenz, AöR 121 (1996), 337 (344 ff.).

⁴⁹ Gleichwohl ist nicht zu verkennen, dass der rheinland-pfälzische Gesetzgeber berechtigt wäre, die personalisierte Verhältniswahl anders, z.B. als sog. „Grabensystem“ (keine Verrechnung der Direkt- und Listenmandate), auszugestalten, so dass er zumindest in Ansätzen in der Lage wäre, auf den Schutzbereich der Wahlgleichheit Einfluss zu nehmen.

⁵⁰ BVerfG, Urteil vom 24. Februar 2014, Az.: 2 BvE 2/13 (u.a.), a.a.O., Rn. 47; E 131, 316 (338); 129, 300 (318); 124, 1 (18); 121, 266 (295 f.); 95, 335 (353) m.w.N.; Badura, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), a.a.O., Anh. z. Art. 38 (Viertbearbeitung) Rn. 12.

oder Wählervereinigungen entfallen, die nicht mindestens 5 Prozent der im Lande abgegebenen gültigen Landesstimmen erhalten haben, unberücksichtigt bleiben (§ 29 Abs. 5 LWahlG).⁵¹

Im (Teil-)System der Mehrheitswahl gewährt der Wahlrechtsgrundsatz lediglich eine Erfolgchancengleichheit der Wahlkreisstimmen.⁵² Dass der Wahlkreisstimme eines jeden Wählers nur eine rechtliche Erfolgchance zukommen kann, ist ein systemimmanentes Kennzeichen der Mehrheitswahl.⁵³ Denn die Stimmen, die auf die unterlegenen Kandidaten eines Ein-Personen-Wahlkreises entfallen, müssen dennotwendig ohne Auswirkung auf die Zusammensetzung des Parlaments, d.h. ohne Erfolgswert, bleiben.⁵⁴

Allgemein anerkannt ist, dass aus dem vorgenannten sachlichen Gewährleistungsgehalt der Gleichheit der Wahl bei einer personalisierten Verhältniswahl die Forderung nach annähernd gleich großen Wahlkreisen resultiert.⁵⁵ Dabei zeigt sich, dass sich die Gründe für dieses Postulat auf die Funktionen des mit der Wahlkreis- und Landesstimme verbundenen Wahlsystems zurückführen lassen.

a) Anforderungen der Erfolgswertgleichheit der Landesstimmen an die Wahlkreiseinteilung

Die personalisierte Verhältniswahl, wie sie der Wahl des Bundestages und des Landtags Rheinland-Pfalz zugrunde liegt, weist den „Grundcharakter einer Verhältniswahl“ auf, weil von dem Ergebnis der Landesstimmen die parteibezogene Zusammensetzung des Parlaments und damit dessen Funktionsfähigkeit abhängt.⁵⁶ Aus diesem Grund kommt dem Grundsatz der Wahlgleichheit in seiner Ausprägung als Erfolgswertgleichheit eine maßgebliche Bedeutung zu.⁵⁷

Das Gebot annähernd gleich großer Wahlkreise wird mitunter aus der zu gewährleistenden Erfolgswertgleichheit der Landesstimmen abgeleitet. Die Erfolgswertgleichheit fordert aus den nachstehend dargelegten Gründen, dass (nicht ausgeglichene) Überhangmandate mög-

⁵¹ Klein, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 38 Rn. 126; Kretschmer, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl. 2011, Art. 38 Rn. 52.

⁵² BVerfGE 131, 316 (337); 130, 212 (226); 121, 266 (297) m.w.N. Das Bundesverfassungsgericht versteht den Begriff der Erfolgchancengleichheit als ein qualitatives Minus zur Erfolgswertgleichheit, vgl. etwa BVerfGE 121, 266 (300).

⁵³ Badura, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), a.a.O., Anh. z. Art. 38 (Viertbearbeitung) Rn. 12.

⁵⁴ Vgl. BVerfGE 131, 316 (337); 130, 212 (225); 121, 266 (295); 95, 335 (353).

⁵⁵ Vgl. etwa Badura, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), a.a.O., Anh. z. Art. 38 (Viertbearbeitung) Rn. 59 f.; Klein, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 38 Rn. 124 m.w.N.

⁵⁶ Vgl. BVerfGE 131, 316 (359, 363); 121, 266 (297); 95, 335 (358) m.w.N.

⁵⁷ Badura, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), a.a.O., Anh. z. Art. 38 (Viertbearbeitung) Rn. 12 a.E; Roth, NJW 1994, 3269 (3270).

lichst zu vermeiden sind.⁵⁸ Die Wahrscheinlichkeit für den Anfall von Überhangmandate steigt jedoch, wenn Wahlkreise unterschiedlich groß sind. Der Maßstab für die Wahlkreisgröße ist dabei grundsätzlich die Anzahl der Wahlberechtigten.⁵⁹

Die entscheidenden Fragen sind infolgedessen, warum unterschiedlich große Wahlkreise gerade den Anfall von Überhangmandaten fördern (aa) und derartige, nicht verrechnungsfähige Direktmandate in die Erfolgswertgleichheit der Landesstimmen eingreifen (bb). Schließlich zeigt sich, dass ein etwaiger Anfall von Überhangmandaten nach den Regelungen des LWahlG nicht in die Erfolgswertgleichheit der Landesstimmen eingreifen kann (cc).

aa) Aus statistischer Sicht steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Überhangmandate anfallen, wenn ein Wahlgebiet Wahlkreise aufweist, deren Anzahl an Wahlberechtigten deutlich variiert. Die Ursache liegt darin begründet, dass in den kleineren Wahlkreisen mit einer verhältnismäßig niedrigeren relativen Mehrheit Direktmandate gewonnen werden können, woraus eine nennenswerte Divergenz zum jeweiligen Ergebnis der Zweistimmen resultieren kann.⁶⁰ Erfahrungsgemäß nimmt hierdurch die Anzahl an Direktmandaten, die nicht von der Anzahl der Mandate, die einer Partei oder Wählervereinigung nach dem Ergebnis der Landesstimmen zustehen, abgerechnet werden können, zu.⁶¹

bb) Überhangmandate greifen in die Erfolgswertgleichheit der Landesstimmen ein, weil sie ihnen zu einem unterschiedlichen Stimmgewicht verhelfen.⁶² Die Partei oder Wählervereinigung, die Überhangmandate erzielt, benötigt im Durchschnitt weniger Landesstimmen, um einen Sitz im Landtag zu erhalten. Der Zweitstimme derjenigen Wähler, die eine Partei oder Wählervereinigung gewählt haben, die Überhangmandate errungen hat, kommt daher ein größeres Stimmgewicht zu; sie hat einen größeren Einfluss auf die Zusammensetzung des

⁵⁸ Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 38 Rn. 124 a.E; *Ridder*, Die Einteilung der Parlamentswahlkreise, 1976, S. 81; vgl. auch BVerfGE 130, 212 (226).

⁵⁹ BVerfGE 130, 212 (230).

⁶⁰ BVerfGE 130, 212 (226); *Jakob*, a.a.O., S. 48; *Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 38 Rn. 130a; *Mager/Uerpmann*, DVBl. 1995, 273.

⁶¹ Vgl. BVerfGE 95, 335 (345 f., 367); *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band II, 2010, Art. 38 Rn. 138; *Badura*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), a.a.O., Anh. z. Art. 38 (Viertbearbeitung) Rn. 57, 59; *Lenski*, AöR 134 (2009), 473 (483 f.); *Schreiber*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 12 Rn. 93; *Strelen*, in: Schreiber (Hrsg.), a.a.O., § 6 Rn. 30; *Trute*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Band I, 6. Auflage 2012, Art. 38 Rn. 61.

⁶² *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band II, 2. Auflage 2006, Art. 38 Rn. 112.

Parlaments.⁶³ Überhangmandaten wird infolgedessen eine proporzverzerrende Wirkung zugeschrieben, weil sie das Ergebnis der Landesstimmen verfälschen.⁶⁴

An der vorgenannten Sichtweise könnte zu kritisieren sein, dass die beiden Teilsysteme der Mehrheits- und Verhältniswahl keiner isolierten verfassungsrechtlichen Überprüfung unterzogen werden können, weil sie, wie § 29 Abs. 4 LWahlG zeigt, eng miteinander verbunden sind.⁶⁵ Der strenge Maßstab der Erfolgswertgleichheit der Landesstimmen könnte eher bei einem sog. „Grabensystem“ angezeigt sein, bei dem es zu keiner Verrechnung der Direkt- und Listenmandate kommt. Insofern könnte der verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab „lediglich“ die Wahlgleichheit in ihrer Ausprägung als Erfolgchancengleichheit sein.

In diese Richtung tendiert auch das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil vom 10. April 1997.⁶⁶ In dieser mit Stimmgleichheit getroffenen Entscheidung⁶⁷ hat das Gericht den ausgleichslosen Anfall von Überhangmandaten unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit der Wahl verfassungsrechtlich gebilligt und sich damit gegen die herrschende Lehre⁶⁸ gestellt. Zwar hat das Gericht die Auffassung vertreten, dass „die Gleichheit der Wahl im jeweiligen Teilwahlsystem gewahrt“ bleiben muss⁶⁹, allerdings auch betont, dass der „Proporz nach Zweitstimmen nicht zum ausschließlichen Verteilungssystem erhoben“ wird.⁷⁰ Den Anfall von Überhangmandaten auf Grund der vorgeschalteten Mehrheitswahl in den Wahlkreisen erachtet das Bundesverfassungsgericht als einen systemimmanenten Bestandteil der personalisierten Verhältniswahl, wenn es ausführt, dass der „verhältniswahlrechtlichen Erfolgswertgleichheit aller Stimmen nur eine von vornherein begrenzte Tragweite“ zukommt.⁷¹ Dies gilt nach Ansicht des Gerichts jedenfalls dann, wenn die Anzahl der nicht ausgeglichenen Überhangmandate – analog der Höhe der Sperrklausel (§ 6 Abs. 3 BWahlG) – 5 Prozent der gesetzlichen Parlamentssitze nicht übersteigt.⁷² Diese Grenze hatte die Anzahl der bisher bei Bundestagswahlen erzielten Überhangmandate nicht überschritten. Gleichwohl hatte das Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang angemahnt, dass es „unter Gesichtspunkten der Gleichheit der Wahl

⁶³ Vgl. die rückblickende Berechnung des BVerfG zur Bundestagswahl 1961, bei der fünf Überhangmandate der Fraktion der CDU angefallen waren, BVerfGE 95, 335 (359).

⁶⁴ BVerfGE 95, 335 (358); *Mager/Uerpmann*, DVBl. 1995, 273 (277); *Kloepfer*, a.a.O., § 7 Rn. 124.

⁶⁵ Vgl. S. 5.

⁶⁶ BVerfGE 95, 335.

⁶⁷ Gemäß § 15 Abs. 4 Satz 3 BVerfGG (Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 [BGBl. I S. 1473], zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. August 2013 [BGBl. I S. 3463]) kann bei Stimmgleichheit ein Verstoß gegen das Grundgesetz nicht festgestellt werden.

⁶⁸ Vgl. die Übersicht bei *Strelen*, in: *Schreiber* (Hrsg.), a.a.O., § 6 Rn. 32 (Fn. 58).

⁶⁹ BVerfGE 95, 335 (354).

⁷⁰ BVerfGE 95, 335 (356).

⁷¹ BVerfGE 95, 335 (358).

⁷² BVerfGE 95, 335 (366).

künftig nicht genügt, die vom Bundesverfassungsgericht bisher zugelassene Abweichungsgrenze von 33 1/3 v.H., bezogen auf die durchschnittliche Bevölkerungszahl der Wahlkreise, einzuhalten“.⁷³

Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung vom 25. Juli 2012⁷⁴ unter Bezugnahme auf das vorgenannte Urteil die Klarstellung getroffen, dass der verfassungsrechtliche Maßstab für die Beurteilung von Überhangmandaten weiterhin die Erfolgswertgleichheit der Stimmen sei. Einen Eingriff in die Erfolgswertgleichheit sieht das Gericht darin begründet, dass ein Wähler nicht allein mit seiner Zweitstimme, sondern zusätzlich mit seiner Erststimme, die auf einen Wahlkreiskandidaten fällt, der ein Überhangmandat errungen hat, Einfluss auf die politische Zusammensetzung des Parlaments nehmen kann.⁷⁵ In seinem Urteil vom 10. April 1997 hatte das Gericht diese in der Rechtslehre verbreitete Ansicht, den Stimmen solcher Wähler komme ein „doppeltes Stimmgewicht“⁷⁶ zu, noch ausdrücklich abgelehnt.⁷⁷ Den Eingriff in die Erfolgswertgleichheit erachtet das Gericht wegen der persönlichkeits- und parteibezogenen Ausrichtung der personalisierten Verhältniswahl für verfassungsrechtlich legitim, sofern hierdurch nicht der Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl in Frage gestellt wird.⁷⁸ Die Integrationsfunktion der Wahl wird nämlich unterlaufen, wenn durch eine Vielzahl von Überhangmandaten der „Wert der (...) Zweitstimme“ verloren geht.⁷⁹ Die verfassungsrechtliche Grenze zulässiger, nicht ausgeglichener Überhangmandate sieht das Gericht nunmehr als überschritten an, wenn derartige Mandate nicht „im Umfang von mehr als etwa einer halben Fraktionsstärke zu erwarten sind“.⁸⁰ Nur unter dieser Voraussetzung hält das Gericht auch die Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWahlG, wonach Abweichungen der Größe der Wahlkreise von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl bis zu 25 v.H. zulässig sind, für verfassungsrechtlich gerechtfertigt.⁸¹

cc) Bei den vergangenen 5 Landtagswahlen, die als personalisierte Verhältniswahl ausgestaltet waren, sind keine Überhangmandate angefallen.⁸² Das verfassungsrechtliche Problem eines durch Überhangmandate verzerrten Zweitstimmen-Proporz hat sich für den rheinland-pfälzischen Gesetzgeber bisher nicht gestellt. Gleichwohl hat der Landesgesetzgeber Vorsor-

⁷³ BVerfGE 95, 335 (365).

⁷⁴ BVerfGE 131, 316.

⁷⁵ BVerfGE 131, 316 (361 f.).

⁷⁶ *Isensee*, DVBl. 2010, 269 (276); *Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 38 Rn. 175 f.; *Jakob*, a.a.O., S. 89; *Trute*, in: v. Münch/Kunig, a.a.O., Art. 38 Rn. 61.

⁷⁷ BVerfGE 95, 335 (362).

⁷⁸ BVerfGE 131, 316 (363, 365 ff.).

⁷⁹ BVerfGE 131, 316 (367).

⁸⁰ BVerfGE 131, 316 (363).

⁸¹ BVerfGE 131, 316 (367).

⁸² Vgl. *Wagner*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 80 Rn. 16.

ge getroffen und einen Lösungsweg beschritten, den auch das Bundesverfassungsgericht in den letztgenannten Entscheidungen aufgezeigt hat.⁸³ Überhangmandate, die bei rheinland-pfälzischen Landtagswahlen errungen werden, können keinen Eingriff in die Erfolgswertgleichheit der Landesstimmen bewirken, weil § 30 Abs. 2 LWahlG deren vollständigen Ausgleich anordnet. Durch diese Ausgleichsmandate hat der Landesgesetzgeber sichergestellt, dass der erzielte Parteienproporz wiederhergestellt wird und Überhangmandate zu keiner Differenzierung des Erfolgswertes der Landesstimmen führen können.⁸⁴ Die Rechtslage ist insofern eine andere, als sie im BWahlG zum Zeitpunkt der beiden vorgenannten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts der Jahre 1997 und 2012 bestand. Erst durch das 22. BWahlÄndG vom 3. Mai 2013⁸⁵ hatte sich der Bundesgesetzgeber – auch um der Paradoxie des sog. „negativen Stimmgewichts“⁸⁶ zu begegnen – für einen Ausgleich angefallener Überhangmandate entschieden (§ 6 Abs. 5 und 6 BWahlG).

Da § 30 Abs. 2 LV den sachlichen Gewährleistungsgehalt der Wahlgleichheit in seiner Ausprägung als Erfolgswertgleichheit der Landesstimmen vollends aufgreift, könnte die verfassungsrechtliche Direktive, das Land in annähernd gleich große Wahlkreise zu gliedern, maßgeblich von der durch Art. 76 Abs. 1 LV gewährleisteten Erfolgsschancengleichheit aller Wahlkreisstimmen ausgehen.

b) Anforderung der Erfolgsschancengleichheit der Wahlkreisstimmen an die Wahlkreiseinteilung

Das Bundesverfassungsgericht hat zuletzt in seiner Entscheidung vom 25. Juli 2012 die Bedeutung gleich großer Wahlkreise für die Wahl der Wahlkreisabgeordneten hervorgehoben. Das Gericht hat klargestellt, dass bei der Aufteilung des Wahlgebiets in mehrere selbständige Wahlkörper die Umstände, die den möglichen Einfluss einer Stimme prägen, in allen Wahlkörpern annähernd gleich sein müssen. Bei der Wahl von Abgeordneten in Ein-Personen-Wahlkreisen in Mehrheitswahl fordert, so das Gericht, das Gebot der Erfolgsschancengleichheit, „dass alle Wahlberechtigten auf der Grundlage möglichst gleich großer Wahlkreise und damit mit annähernd gleichem Stimmgewicht am Kreationvorgang teilnehmen können“.⁸⁷ In seiner Entscheidung vom 10. Februar 2011 hatte das Gericht bereits betont, dass die Forderung nach annähernd gleich großen Wahlkreisen nicht allein aus dem Bestreben folge, Überhangmandate möglichst zu vermeiden und dadurch die Erfolgswertgleichheit der Zweitstim-

⁸³ Vgl. BVerfGE 131, 316 (362 ff.).

⁸⁴ Wagner, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 80 Rn. 16.

⁸⁵ BGBl. 2013 I S. 1082.

⁸⁶ Hierzu BVerfGE 121, 266.

⁸⁷ BVerfGE 131, 316 (337); 130, 212 (225 f.); 124, 1 (18); 95, 335 (353).

men zu wahren.⁸⁸ Das Bundesverfassungsgericht hat sich damit deutlich von seiner jüngeren Rechtsprechung distanziert, wonach „der Größe der Wahlkreise im Rahmen des vom Bundeswahlgesetz normierten Wahlverfahrens in aller Regel eine letztlich entscheidende Bedeutung für das Wahlergebnis nicht zukommt“.⁸⁹

Aus der zu gewährleistenden Erfolgchancengleichheit aller Wahlkreisstimmen resultiert insofern die Forderung, dass alle Wahlkreise über ungefähr gleich viele Wahlberechtigte verfügen, damit diese am Kreativevorgang (aa) mit annähernd gleichem Stimmgewicht (bb) teilhaben können.

aa) Vorliegend ist eine genauere Betrachtung angezeigt, was den Kreativevorgang der Landtagswahl in diesem Fall genau ausmacht. Maßgeblich sind dabei die mit der personalisierten Verhältniswahl verbundenen Funktionen.⁹⁰ Im Unterschied zu einer reinen Verhältniswahl steht bei der personalisierten Verhältniswahl nicht allein im Vordergrund, dass das Wahlergebnis einen repräsentativen Parteienproporz ergibt. Die Funktion der personalisierten Verhältniswahl liegt zusätzlich darin begründet, dass die Wahlberechtigten auf die personelle Zusammensetzung des Parlaments Einfluss nehmen können.⁹¹

Der gewöhnlich zur Charakterisierung des Wahlsystems verwendete Begriff der „personalisierten Verhältniswahl“ würde insofern fehlgedeutet werden, wenn man das Element der Personenwahl vollständig dem Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl unterordnen wollte.⁹² Art. 80 Abs. 1 LV, der von einer mit einer „Personenwahl verbundenen Verhältniswahl“ spricht, bringt vielmehr zum Ausdruck, dass die Mehrheitswahl in den Wahlkreisen selbständig zur Geltung kommen muss.⁹³ Für den verfassungsändernden Gesetzgeber der 11. Wahlperiode war dieser Gesichtspunkt ein entscheidendes Motiv, von der bisher in Art. 80 Abs. 1 LV a.F. angeordneten reinen Verhältniswahl Abstand zu nehmen.⁹⁴

⁸⁸ BVerfGE 130, 212 (226).

⁸⁹ BVerfGE 16, 130 (136).

⁹⁰ Siehe hierzu S. 4 f.

⁹¹ BVerfGE 131, 316 (338).

⁹² Vgl. NdsStGH, NVwZ 2000, 670 (671); *Badura*, JZ 1997, 681 (683); *ders.*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), a.a.O., Anh. z. Art. 38 (Viertbearbeitung) Rn. 53; *Hahlen*, in: Schreiber (Hrsg.), a.a.O., § 3 Rn. 6. Ebenso HessStGH, NVwZ 2007, 328 (330) ohne Begründung.

⁹³ Siehe auch NdsStGH, NVwZ 2000, 670 (671).

⁹⁴ Drs. 11/2503, S. 3; siehe hierzu S. 3 f.

bb) Unterschiedlich große Wahlkreise führen zu einem ungleichen Gewicht der abgegebenen Wahlkreisstimmen.⁹⁵ Nicht alle Wahlberechtigten haben die Chance, auf die personelle Zusammensetzung des Landtags gleichermaßen Einfluss zu nehmen. Den Wählern eines Wahlkreises mit weniger Wahlberechtigten wird im Vergleich zu denjenigen eines größeren Wahlkreises von vornherein eine weitreichendere Möglichkeit zugestanden, die personelle Zusammensetzung des Parlaments zu bestimmen. Ihre Stimme verfügt über eine größere Stimmkraft.⁹⁶

Mithin haben die Wahlberechtigten kleinerer Wahlkreise von Anfang an die besseren „Repräsentativchancen“ im Parlament.⁹⁷ Auch wenn alle Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV)⁹⁸, so ist die Rückkopplung zwischen dem Wahlkreisabgeordneten und den Bürgerinnen und Bürgern seines Wahlkreises gleichwohl ein wesentliches Anliegen, dass die Verfassung mit der personalisierten Verhältniswahl verfolgt.⁹⁹ Bei den Wahlen zum rheinland-pfälzischen Landtag geht es daher auch um die Integration spezieller lokaler Interessen, die im Parlament in Gestalt des Wahlkreisabgeordneten repräsentiert werden sollen.¹⁰⁰

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 25. Juli 2012 dargelegt, dass die Wahl als Integrationsvorgang in Frage steht, wenn sich den Wahlberechtigten der Eindruck aufdrängen muss, dass der Wert ihrer Zweitstimme (infolge einer Vielzahl von Überhangmandaten) verloren geht.¹⁰¹ Nichts anderes kann im Ergebnis aus den vorgenannten Gründen für den Wert der Erststimme gelten, die allen Wahlberechtigten die in Art. 76 Abs. 1 i.V.m. Art. 80 Abs. 1 LV verbürgte Chance einräumen können muss, unter formal gleichen Bedingungen bestimmte Personen in den Landtag wählen zu können.

Damit ergibt sich das Gebot annähernd gleich großer Wahlkreise im rheinland-pfälzischen Wahlsystems auf Grund des vollständigen Ausgleichs etwaiger Überhangmandate vor allem

⁹⁵ *Badura*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), a.a.O., Anh. z. Art. 38 (Viertbearbeitung) Rn. 59 a.E; *Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 38 Rn. 124.

⁹⁶ NdsStGH, NVwZ 2000, 670 f.; OVG Münster, NVwZ 1983, 627 (628); *Hahlen*, in: Schreiber (Hrsg.), a.a.O., § 3 Rn. 6; *Schild*, NVwZ 1983, 597 (598); v. *Arnim*, DVBl. 2003, 553 (560); *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), a.a.O., Art. 38 Rn. 104; *Jakob*, a.a.O., S. 92; *Kloepfer*, a.a.O., § 7 Rn. 115. Vgl. auch BVerfGE 130, 212 (235 f.).

⁹⁷ So *Hahlen*, in: Schreiber (Hrsg.), a.a.O., § 3 Rn. 6; vgl. auch BayVerfGH, BayVBl. 2013, 140 (141); ders., VerfGH 43, 100 (104); *Frohwein*, DÖV 1963, 857 (858 f.); *Jakob*, a.a.O., S. 92; *Lenz*, AöR 121 (1996), 337 (355); *Schild*, NVwZ 1983, 597 (598).

⁹⁸ Allg. hierzu BVerfGE 131, 316 (342).

⁹⁹ Vgl. BayVerfGH, BayVBl. 2013, 140 (141, 144); ders., NVwZ-RR 2002, 473; NdsStGH, NVwZ 2000, 670 (671); *Löwer*, a.a.O., S. 27 f. Siehe auch *Wagner*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 80 Rn. 13 f.

¹⁰⁰ Vgl. auch BVerfG, NVwZ 2002, 71 (72); E 95, 335 (358, 364 f.).

¹⁰¹ BVerfGE 131, 316 (367).

aus der zu gewährleistenden Erfolgchancengleichheit aller Wahlkreisstimmen (Art. 76 Abs. 1 LV).

3. Anforderungen der passiven Wahlrechtsgleichheit an die Wahlkreiseinteilung – Zur Chancengleichheit der Wahlbewerber, Parteien und Wählervereinigungen

Die Forderung nach annähernd gleich großen Wahlkreisen leitet sich nicht nur aus der aktiven, sondern auch aus der passiven Wahlrechtsgleichheit, die Art. 76 Abs. 1 LV ebenfalls umfasst, ab.¹⁰² Jeder Wahlbewerber, jede Partei und jede Wählervereinigung soll ihr passives Wahlrecht in formal gleicher Weise ausüben können.¹⁰³ Die Bedingungen der Kandidatur, des Wahlkampfes und des Wahlverfahrens dürfen den Wettbewerb im Kampf um Wählerstimmen nicht verfälschen.¹⁰⁴ Auch parteilose Bewerber müssen im Vorfeld der Wahl die gleiche Chance haben, Mitglied des Parlaments zu werden.¹⁰⁵

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts steht die Chancengleichheit der Parteien untereinander in einem engen Kontext zu ihrer Gründungsfreiheit.¹⁰⁶ Das Gericht hat die Chancengleichheit der Parteien daher zuletzt allein auf Art. 21 Abs. 1 GG gestützt.¹⁰⁷ Für diese Einordnung spricht, dass sich das Gebot der Chancengleichheit der Parteien nicht nur an den Wahlgesetzgeber richtet, sondern auch für weitere Regelungsbereiche Geltung beansprucht (z.B. Parteienfinanzierung).¹⁰⁸ Soweit die Chancengleichheit der Parteien die Gleichheit im Wettbewerb um Wählerstimmen schützt, ist gleichwohl ein untrennbarer Bezug zum Grundsatz der Wahlgleichheit (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 76 Abs. 1 LV) gegeben. Das Bundesverfassungsgericht hat die Chancengleichheit der Parteien in der Vergangenheit daher auch aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 21 Abs. 1 abgeleitet.¹⁰⁹ Ungeachtet der Frage nach der dogmatischen Herleitung steht für das Gericht jedenfalls fest, dass die Chancengleichheit der Parteien und die Wahlgleichheit eine einheitliche „Prägung durch das Demokratieprinzip“ und das daraus folgende Mehrparteiensystem erfahren und daher in einem „strikten und formalen Sinn“ verstanden werden müssen.¹¹⁰ Infolgedessen erweist sich der

¹⁰² Siehe S. 9 f.

¹⁰³ BVerfG, Urteil vom 24. Februar 2014, Az.: 2 BvE 2/13 (u.a.), a.a.O., Rn. 46; E 129, 300 (317); 121, 266 (295); 120, 82 (102) m.w.N.

¹⁰⁴ Vgl. BVerfGE 73, 40 (89); 20, 56 (116).

¹⁰⁵ BVerfGE 41, 399 (412 ff.).

¹⁰⁶ Vgl. BVerfGE 73, 40 (65); 52, 63 (88); 47, 198 (225). Siehe bereits BVerfGE 8, 51 (64 f.).

¹⁰⁷ BVerfG, Urteil vom 24. Februar 2014, Az.: 2 BvE 2/13 (u.a.), a.a.O., Rn. 50; E 129, 300 (319), hier zusammen mit Art. 3 Abs. 1 GG.

¹⁰⁸ Vgl. BVerfGE 104, 14 (20); *Badura*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), a.a.O., Anh. z. Art. 38 (Viertbearbeitung) Rn. 16.

¹⁰⁹ BVerfGE 124, 1 (20); 84, 304 (324); 82, 322 (337).

¹¹⁰ BVerfG, Urteil vom 24. Februar 2014, Az.: 2 BvE 2/13 (u.a.), a.a.O., Rn. 50; E 129, 300 (319).

Gewährleistungsgehalt beider Schutzgüter im Bereich der Wahlen im Wesentlichen als deckungsgleich.¹¹¹

Ein Grund dafür, dass auch die von Art. 76 Abs. 1 LV geschützte passive Wahlgleichheit eine Einteilung des Wahlgebiets in annähernd gleich große Wahlkreise fordert, ist, dass der Bewerber eines Wahlkreises mit überdurchschnittlich vielen Wahlberechtigten in der Regel mehr Erststimmen zum Erreichen der relativen Mehrheit benötigt, als es in einem Wahlkreis mit weniger Wahlberechtigten der Fall wäre.¹¹² Die Chancengleichheit der Parteien, Wählervereinigungen und ihrer Direktkandidaten sowie der unabhängigen Wahlkreisbewerber ist bei deutlich divergierenden Wahlkreisgrößen von Anfang an nicht gewährleistet. Als weiteres Argument wird mitunter genannt, dass die nach § 34 Abs. 3 Satz 3 LWahlG erforderliche Anzahl an Unterzeichnungen in einem kleineren Wahlkreis schwerer als in einem größeren Wahlkreis erreicht werden kann.¹¹³ Auch aus diesem Grund fordert der Grundsatz der Wahlgleichheit mit Blick auf das passive Wahlrecht die Einteilung des Wahlgebiets in annähernd gleich große Wahlkreise.

4. Zur Eingriffsdogmatik: Die Wahlkreiseinteilung als komplexe Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers

Die vorgenannten Differenzierungen in Bezug auf die Erfolgchancen der Wahlkreisstimmen und das passive Wahlrecht verkürzen den sachlichen Gewährleistungsgehalt der Wahlgleichheit (Art. 76 Abs. 1 LV). Derartige Eingriffe bedürfen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eines „besonderen, sachlich legitimierten Grundes“.¹¹⁴ Als Gründe für eine Differenzierung lässt das Gericht nur solche gelten, die „durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlgleichheit die Waage halten kann“.¹¹⁵ Die Regelung muss geeignet, erforderlich und hinsichtlich ihrer Eingriffsintensität auch angemessen sein.¹¹⁶ Auch wenn der Gesetzgeber bis zu einem gewissen Grad über eine eigene Entscheidungs- und Beurteilungsprärogative bei der Ordnung des Wahlrechts verfügt, so unterliegt doch zu-

¹¹¹ BVerfG, Urteil vom 24. Februar 2014, Az.: 2 BvE 2/13 (u.a.), a.a.O., Rn. 52 ff.; E 129, 300 (319 ff.).

¹¹² NdsStGH, NVwZ 2000, 670 (671); OVG Münster, NVwZ 1983, 626 (628); *Hahlen*, in: Schreiber (Hrsg.), a.a.O., § 3 Rn. 5; *Schild*, NVwZ 1983, 597 (598); i.d.S. wohl auch v. *Arnim*, DVBl. 2003, 553 (560).

¹¹³ *Schild*, NVwZ 1983, 597 (598) m.w.N.

¹¹⁴ BVerfG, Urteil vom 24. Februar 2014, Az.: 2 BvE 2/13 (u.a.), a.a.O., Rn. 53; E 131, 316 (338); 130, 212 (227); 129, 300 (320); 121, 266 (297) m.w.N.

¹¹⁵ BVerfG, Urteil vom 24. Februar 2014, Az.: 2 BvE 2/13 (u.a.), a.a.O., Rn. 53; E 131, 316 (338); 130, 212 (227 f.); 129, 300 (320); 121, 266 (297); BayVerfGH, BayVBl. 2013, 140 (142); StGH BW, VBIBW 2012, 462 (464) m.w.N.

¹¹⁶ BVerfG, Urteil vom 24. Februar 2014, Az.: 2 BvE 2/13 (u.a.), a.a.O., Rn. 53, 55; E 131, 316 (339); 129, 300 (321); 95, 408 (418, 420); 71, 81 (86); 51, 222 (238); 6, 84 (94); NVwZ 2002, 71 f.; BremStGH, LVerfGE 15, 180 (192).

mindest der in Anspruch genommene Spielraum mit seinen Differenzierungen einer „strengen verfassungsrechtlichen Überprüfung“.¹¹⁷

Dies gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere für die Materie der Wahlkreiseinteilung. Die gesetzgeberische Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise zählt das Gericht zu denjenigen wahlrechtlichen Regelungsbereichen, „die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren“. Das Gericht verweist auf die Gefahr, dass „die parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird“ und sich „statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt“ (sog. „Wahlkreisgeometrie/Gerrymandering“).¹¹⁸ Das Bundesverfassungsgericht behält sich vor, solche Differenzierungen im Wahlrecht „einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle“ zu unterziehen.¹¹⁹

Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht auch die Notwendigkeit anerkannt, dass dem Gesetzgeber bei der Einteilung des Wahlgebiets in gleich große Wahlkreise ein gewisser Beurteilungsspielraum zustehen muss. Danach ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, die mit der Parlamentswahl verbundenen Ziele, die gelegentlich auch in Widerspruch zueinander stehen, „folgerichtig“ zum Ausgleich zu bringen.¹²⁰ Derartige Ziele können die „Funktionsfähigkeit des Parlaments“, das „Anliegen weitgehender integrativer Repräsentanz“, das „Gebot der Wahlgleichheit“ sowie die „Chancengleichheit der Parteien“ sein.¹²¹ Der Gesetzgeber hat auch zu berücksichtigen, dass jeder Wahlkreis „ein zusammengehörendes und abgerundetes Ganzes“ bilden muss, um eine „territoriale Verankerung“ des Wahlkreisabgeordneten zu ermöglichen; auch die „historisch verwurzelten Verwaltungsgrenzen“ sollen nach Möglichkeit mit den Wahlkreisgrenzen deckungsgleich sein.¹²² Ferner hat der Gesetzgeber in seine Überlegungen einzustellen, dass eine ständige Änderung der Wahlkreisgrenzen den „Prinzipien der demokratischen Legitimation“ zuwiderlaufen würde. Es bedarf daher einer „gewissen

¹¹⁷ BVerfGE 131, 316 (338); 130, 212 (228 f.); 129, 300 (322 f.); 124, 1 (19). Krit. *Hahlen*, in: Schreiber (Hrsg.), a.a.O., § 3 Rn. 6.

¹¹⁸ BVerfG, Urteil vom 24. Februar 2014, Az.: 2 BvE 2/13 (u.a.), a.a.O., Rn. 59; E 130, 212 (229); 129, 300 (322 f.); 120, 82 (105), *Puhl*, in: Depenheuer/Heintzen/Jestaedt/Axer (Hrsg.), *Staat im Wort*, Festschrift für Josef Isensee, 2007, S. 441 (449); zur Wahlkreisgeometrie *Hahlen*, in: Schreiber (Hrsg.), a.a.O., § 3 Rn. 14 m.w.N.

¹¹⁹ BVerfG, Urteil vom 24. Februar 2014, Az.: 2 BvE 2/13 (u.a.), a.a.O., Rn. 59; E 129, 300 (322 f.); 120, 82 (105).

¹²⁰ BVerfGE 131, 316 (338); 130, 212 (229); 121, 266 (303); 120, 82 (113); 95, 408 (420); vgl. auch StGH BW, VBIBW 2012, 462 (463); BremStGH, LVerfGE 15, 180 (192).

¹²¹ BVerfGE 129, 300 (320 f.); 121, 266 (298); 95, 408 (418); BVerfG, NVwZ 2002, 71.

¹²² BVerfGE 130, 212 (228); 95, 335 (364); 16, 130 (141); StGH BW, VBIBW 2012, 462 (464); ders., DÖV 2007, 744 (746 f.); NdsStGH, NVwZ 2000, 670 (671); BayVerfGH, VerfGH 43, 100 (105); HessStGH, NVwZ 2007, 328 (330). Vgl. auch BVerfG, NVwZ 2002, 71 (72).

Kontinuität der räumlichen Gestalt des Wahlkreises“.¹²³ Zudem ist zu bedenken, dass die Bevölkerungsverteilung dauernden Wandlungen unterworfen ist.¹²⁴ Die Wahlkreiseinteilung im Vorfeld einer Wahl ist daher zu einem gewissen Grad auch immer mit einer Prognoseentscheidung verbunden.¹²⁵

Die Berücksichtigung der vorgenannten Aspekte hat zur Folge, dass sich die Gleichheit der Wahl bei der Wahlkreiseinteilung im Rahmen der gesetzgeberischen Abwägung niemals mathematisch genau, sondern lediglich „unvollkommen“ verwirklichen lässt.¹²⁶ Zu bedenken ist auch, dass sich im Regelfall eine bestimmte Wahlkreiseinteilung nicht „als einzig verfassungskonforme Lösung aufdrängen wird“.¹²⁷ Das Bundesverfassungsgericht prüft daher nur, ob sich der Gesetzgeber mit der differenzierenden Regelung an einem legitimen Ziel orientiert hat und die Regelung erforderlich und angemessen ist. Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Kontrolle ist nicht die Frage, ob der Gesetzgeber eine zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösung gefunden hat.¹²⁸ Wegen der verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung zwischen Legislative und Judikative bleibt es dem Gericht auch verwehrt, anstelle des Gesetzgebers „die relevanten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte selbst zu ermitteln und gegeneinander abzuwägen“.¹²⁹ Für den Gesetzgeber empfiehlt es sich daher, die Grundlagen seiner Abwägungsentscheidung zu dokumentieren.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht die gesetzgeberische Konzeption einer Toleranzschwelle i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWahlG und die Anerkennung vier weiterer Prinzipien der Wahlkreiseinteilung, die etwa dem Bundesstaatsprinzip und dem Gedanken der demokratischen Repräsentanz Rechnung tragen (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2, 4 und 5 BWahlG), als verfassungsrechtlich legitim erachtet.¹³⁰

¹²³ BVerfGE 130, 212 (228 f.); 95, 335 (364); StGH BW, VBIBW 2012, 462 (464); ders., DÖV 2007, 744 (746 f.); BayVerfGH, NVwZ-RR 2002, 473 (474).

¹²⁴ BVerfGE 130, 212 (228); 16, 130 (141); StGH BW, DÖV 2007, 744 (746); NdsStGH, NVwZ 2000, 670 (671).

¹²⁵ Vgl. auch BVerfGE 130, 212 (228, 236). Der Gesetzgeber hat bei der Wahlkreiseinteilung „Tendenzen bei der Bevölkerungsentwicklung in den Blick zu nehmen.“

¹²⁶ BVerfGE 16, 130 (141); siehe auch BVerfGE 130, 212 (228); NdsStGH, NVwZ 2000, 670 (671); *Hahlen*, in: Schreiber (Hrsg.), a.a.O., § 3 Rn. 21.

¹²⁷ StGH BW, VBIBW 2012, 462 (464).

¹²⁸ BVerfGE 131, 316 (338 f.); 121, 266 (303 f.); 95, 335 (354); BVerfG, NVwZ 2002, 71; BayVerfGH, BayVBl. 2013, 140 (145); BremStGH, LVerfGE 15, 180 (192).

¹²⁹ BVerfGE 129, 300 (322); 120, 82 (113) m.w.N. Vgl. auch BayVerfGH, NVwZ-RR 2002, 473 (475 f.); BremStGH, LVerfGE 15, 180 (192).

¹³⁰ BVerfG, NVwZ 2002, 71 (72).

5. Verfassungsrechtliche Bewertung der Toleranzschwelle in § 9 Abs. 4 LWahlG

Gemäß § 9 Abs. 4 LWahlG ist eine Neuabgrenzung der Wahlkreise vorzunehmen, wenn die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl aller Wahlkreise mehr als 33 1/3 v.H. nach oben oder unten abweicht. Bei der Ermittlung der Bevölkerungszahlen bleiben Ausländer (§ 2 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetz) unberücksichtigt. Minderjährige Deutsche werden hingegen, auch wenn sie nicht über das aktive Wahlrecht verfügen (Art. 76 Abs. 2 LV, § 2 Abs. 1 Nr. 1 LWahlG), berücksichtigt.

Der Gesetzgeber hat in § 9 Abs. 4 LWahlG dem zuvor beschriebenen sachlichen Gewährleistungsgehalt der Wahlgleichheit (Art. 76 Abs. 1 LV) Rechnung tragen wollen. Sofern die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises die Toleranzgrenze i.H.v. 33 1/3 v.H. überschreitet, geht der Gesetzgeber von einem erheblichen Eingriff in die Wahlgleichheit aus, der auch aus den zuvor genannten Gründen wie z.B. der Wahlkreiskontinuität keiner verfassungsrechtlichen Rechtfertigung mehr zugänglich ist. Eine Neuabgrenzung ist daher zwingend vorzunehmen.¹³¹

a) Höhe der Toleranzschwelle im Bund und in den Ländern

Der Bundes- und die meisten Landesgesetzgeber haben sich ebenfalls dazu entschieden, in ihren Wahlgesetzen Bevölkerungstoleranzen festzulegen, die für die Einteilung der Wahlkreise Geltung beanspruchen.

aa) Mitunter legen die Wahlgesetze neben einer „Muss“-Toleranzschwelle im vorgenannten Sinn zusätzlich eine Marge fest, ab der eine Neuabgrenzung vorgenommen werden „soll“. Hierzu lässt sich anmerken, dass die Gesetzgeber bis zum Erreichen dieser „Soll“-Toleranzschwelle den Gewährleistungsgehalt der Wahlgleichheit regelmäßig als gewahrt ansehen. Abweichungen bis zur „Soll“-Marge stellen daher gewissermaßen Bagatellfälle dar. Aus verfassungsrechtlicher Sicht dürfte sich diese Konzeption damit begründen lassen, dass es sich um einen Bagatellvorbehalt für Eingriffe in das Grundrecht der Wahlgleichheit handelt, der einfachgesetzlich aufgegriffen wird.¹³²

Abweichungen, die sich zwischen der „Soll“- und „Muss“-Toleranzschwelle bewegen, sollen hingegen als Grundrechtseingriff aufzufassen sein, der im Einzelfall aus verfassungsrechtlich

¹³¹ Vgl. hierzu auch Drs. 14/3229, S. 8.

¹³² Vgl. zur zum Teil umstrittenen Anerkennung von Bagatellvorbehalten bei Grundrechtseingriffen Lang, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), a.a.O., Art. 2 Rn. 67; Di Fabio, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Rn. 60 m.w.N.

legitimen Gründen gerechtfertigt sein kann. In dieser Konstellation ist grundsätzlich eine Neuabgrenzung der betreffenden Wahlkreise vorzunehmen; in besonderen Fällen, die einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung zugänglich sind, darf ausnahmsweise hierauf verzichtet werden.¹³³

bb) Eine alleinige „Muss“-Toleranzschwelle i.H.v. +/- 33 1/3 v.H. sieht nur noch das Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft (§ 18 Abs. 3 HbgLWahlG)¹³⁴ vor. Ein Unterschied besteht jedoch zur Rechtslage in Rheinland-Pfalz, weil nicht nur Ausländer, sondern auch Minderjährige (unter 16 Jahren) bei der Ermittlung der Bevölkerungszahlen unberücksichtigt bleiben (§ 18 Abs. 4 HbgLWahlG).

Lediglich eine „Muss“-Toleranzschwelle i.H.v. +/- 25 v.H. sehen § 10 Abs. 2 Satz 2 des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes (NdsLWahlG)¹³⁵ und § 2 Abs. 4 Satz 3 des Thüringer Wahlgesetzes für den Landtag (ThürLWahlG)¹³⁶ vor. Während nach § 2 Abs. 5 ThürWahlG lediglich Ausländer bei der Ermittlung der Einwohner- und Bevölkerungszahlen unberücksichtigt bleiben, dienen nach § 10 Abs. 2 Satz 2 NdsLWahlG die Wahlberechtigten als Bemessungsgrundlage.

Eine alleinige „Muss“-Toleranzschwelle i.H.v. +/- 20 v.H. sehen §§ 13 Abs. 2 Satz 3 des Gesetzes über die Wahl zum Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW-LWahlG)¹³⁷, 10 Abs. 1 Satz 2 des Wahlgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (SachsALWahlG)¹³⁸ und § 16 Abs. 3 Satz 1 des Wahlgesetzes für den Landtag von Schleswig-Holstein (SchlHLWahlG)¹³⁹ vor. Bemessungsgrundlage ist nach § 13 Abs. 2 Satz 3 NRW-LWAHLG die Einwohnerzahl. Nach § 10 Abs. 1 Satz 5 SachsALWahlG bleiben bei der Ermittlung der Bevölkerungszahlen Ausländer unberücksichtigt. § 16 Abs. 3 Satz 1 SchlHLWahlG erachtet die Bevölkerungszahl für maßgeblich.

¹³³ Vgl. *Hahlen*, in: Schreiber (Hrsg.), a.a.O., § 3 Rn. 22. Vgl. auch BVerfGE 130, 212 (237); BayVerfGH, BayVBl. 2013, 140 (146).

¹³⁴ Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft in der Fassung vom 22. Juli 1986 (HmbGVBl. S. 223), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Februar 2013 (HmbGVBl. S. 48), Gliederungs-Nr. 111-1.

¹³⁵ Niedersächsisches Landeswahlgesetz in der Fassung vom 30. Mai 2002 (Nds. GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 23. April 2012 (Nds. GVBl. S. 84), Gliederungs-Nr. 1121001.

¹³⁶ Thüringer Wahlgesetz für den Landtag (GVBl. 2012, S. 309), Gliederungs-Nr. 111-3.

¹³⁷ Gesetz über die Wahl zum Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. August 1993 (GV NRW S. 516), zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. März 2012 (GV NRW S. 137), Gliederungs-Nr. 1110.

¹³⁸ Wahlgesetz des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Februar 2010 (GVBl. LSA S. 80), Gliederungs-Nr. 111.1.

¹³⁹ Wahlgesetz für den Landtag von Schleswig-Holstein in der Fassung vom 7. Oktober 1991 (GVOBl. S. 442), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Mai 2013 (GVOBl. S. 168), Gliederungs-Nr. 111-1.

Eine „Soll“-Toleranzschwelle i.H.v. +/- 25 v.H. und eine „Muss“-Toleranzschwelle i.H.v. +/- 33 1/3 v.H enthält § 15 Abs. 2 Satz 1 des Wahlgesetzes für den Landtag Brandenburg (BbgLWahlG)¹⁴⁰. Ab dem 1. Dezember 2014 dient hier nicht mehr die Bevölkerungs-, sondern die Wahlberechtigtenzahl als Bemessungsgrundlage.¹⁴¹

„Soll“-Toleranzschwellen i.H.v. +/- 15 v.H. und „Muss“-Toleranzschwellen i.H.v. +/- 25 v.H. weisen § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWahlG, Art. 5 Abs. 2 Satz 3 des Gesetzes über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid des Freistaates Bayern (BayLWahlG)¹⁴² und § 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 des Gesetzes über die Wahlen zum Sächsischen Landtag (SächsLWahlG)¹⁴³ auf. Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 BWahlG und § 3 Abs. 2 Satz 4 SächsLWahlG bleiben bei der Ermittlung der Bevölkerungszahlen Ausländer unberücksichtigt. Art. 21 Abs. 1 Satz 3 BayLWahlG erachtet ebenfalls die deutsche Wohnbevölkerung für maßgeblich.

In den Wahlgesetzen der Länder Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Saarland sind keine Toleranzgrenzen, die den Grundsatz der Wahlgleichheit aufgreifen, geregelt.¹⁴⁴

Danach ist in drei Bundesländern eine „Muss“-Toleranzgrenze i.H.v. +/- 33 1/3 v.H. geregelt. In vier Bundesländern besteht eine „Muss“-Toleranzgrenze i.H.v. +/- 25 v.H. (und zusätzlich beim Bund). Die Wahlgesetze dreier Bundesländer sehen eine „Muss“-Toleranzgrenze i.H.v. +/- 20 v.H. vor. In zwei Bundesländern existiert ebenso wie beim Bund des Weiteren eine „Soll“-Marge i.H.v. +/- 15 v.H. Eine „Soll“-Toleranzgrenze i.H.v. +/- 25 v.H. weist ein Bundesland aus.

b) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Toleranzschwelle in § 9 Abs. 4 LWahlG dem Grunde und der Höhe nach

aa) In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung besteht Einigkeit darin, dass der Wahlgesetzgeber berechtigt ist, gewisse „Soll“- und „Muss“-Toleranzgrenzen bei den Wahlkreisgrö-

¹⁴⁰ Wahlgesetz für den Landtag Brandenburg in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2004 (GVBl. I S. 30), Gliederungs-Nr. 111-6.

¹⁴¹ Vgl. Art. 1 Nr. 1 b) aa), Art. 3 des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Wahlkreiseinteilung für die Wahl zum Landtag Brandenburg vom 16. Mai 2013 (GVBl. I Nr. 19).

¹⁴² Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juli 2002 (GVBl. S. 277), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Dezember 2012 (GVBl. S. 620), Gliederungs-Nr. 111-1-I.

¹⁴³ Gesetz über die Wahlen zum Sächsischen Landtag in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. September 2003 (SächsGVBl. S. 525), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juni 2013 (SächsGVBl. S. 442), Gliederungs-Nr. 113-3.

¹⁴⁴ Ein internationaler Vergleich zulässiger Margen findet sich bei BVerfGE 95, 335 (363 f.); Lenz, AöR 121 (1996), 337 (355).

ßen festzulegen.¹⁴⁵ Hierfür sprechen nicht zuletzt die den jeweiligen Verfassungen zu entnehmenden Regelungsaufträge zu den Wahlrechtsgrundsätzen.¹⁴⁶ Diese Ermächtigungen sind jedoch nicht so zu verstehen, dass dem Gesetzgeber eine Art Pauschalisierungsbefugnis bei der gesetzlichen Wahlkreiseinteilung zukäme. Die aus dem Grundsatz der Wahlgleichheit folgenden Direktiven für die Wahlkreiseinteilung lassen sich nicht zahlenmäßig generalisieren. Trotz des Bestehens einfachgesetzlicher „Soll“- und „Muss“-Toleranzschwellen bleibt die Wahlkreiseinteilung für den Gesetzgeber regelmäßig eine individuelle Entscheidung, der eine Abwägung diverser kollidierender, legitimer Zielsetzungen vorausgehen kann. Je mehr sich die Abweichung der „Muss“-Toleranzschwelle nähert, desto gewichtiger müssen die verfassungsrechtlich legitimierten Gründe sein, die für eine Beibehaltung der bestehenden Wahlkreisgrenzen streiten. Auch wenn die gegenwärtige Obergrenze i.H.v. +/- 33 1/3 v.H. (§ 9 Abs. 4 LWahlG) bei einem Wahlkreis deutlich unterschritten werden sollte, so bleibt der Gesetzgeber gleichwohl zu einer einzelfallbezogenen Abwägung angehalten.¹⁴⁷

bb) Fraglich ist schließlich, ob die in § 9 Abs. 4 LWahlG festgelegte Marge der Höhe nach mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit in Einklang steht.

Vorauszuschicken ist, dass die „Muss“-Toleranzschwelle i.H.v. +/- 33 1/3 v.H. keine echte Normkonkretisierung des sachlichen Gewährleistungsgehalts der Wahlgleichheit darstellt. Unangetastet dürfte der Gewährleistungsgehalt der Wahlgleichheit, der annähernd gleich große Wahlkreise fordert, nur bis zum Erreichen einer „Soll“-Toleranzgrenze, wie sie § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWahlG i.H.v. +/- 15 v.H. festlegt, bleiben.¹⁴⁸ Aus grundrechtlicher Sicht handelt es sich bei § 9 Abs. 4 LWahlG vielmehr um eine Obergrenze, ab deren Überschreiten der Gesetzgeber sich das Ergebnis der vorzunehmenden Abwägung vorwegnimmt: Der Eingriff in die Wahlgleichheit ist bei einer Abweichung von über 33 1/3 v.H. derart massiv, dass er auch auf Grund anderer Sachgründe nicht mehr gerechtfertigt sein kann; daher ist eine Neuabgrenzung des Wahlkreises zwingend.¹⁴⁹ Die Norm verwehrt es dem Gesetzgeber jedoch nicht, bereits bei einer geringeren Abweichung die Neuabgrenzung eines Wahlkreises anzuordnen. Sie ist in diesen Fällen offen für die verfassungsrechtlich gewollte Abwägungsentscheidung. Bereits aus diesem Grund dürfte es fraglich sein, ob § 9 Abs. 4 LWahlG der Höhe nach überhaupt in Widerspruch zu Art. 76 Abs. 1 LV geraten kann. Es dürfte näher liegen, die individuel-

¹⁴⁵ Vgl. zuletzt etwa BVerfGE 130, 212 (229); BVerfG, NVwZ 2002, 71 (72); BayVerfGH, BayVBl. 2013, 140 (145); StGH BW, VBIBW 2012, 462 (465).

¹⁴⁶ Siehe hierzu bereits S. 6 f.

¹⁴⁷ Vgl. BayVerfGH, VerfGH 43, 100 (106); Wagner, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 80 Rn. 17; Hahlen, in: Schreiber (Hrsg.), a.a.O., § 3 Rn. 20, 22.

¹⁴⁸ Siehe bereits S. 22.

¹⁴⁹ Vgl. auch StGH BW, VBIBW 2012, 462 (464).

le Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers über eine Wahlkreiseinteilung an der Wahlgleichheit zu messen.

Ungeachtet der vorherigen Überlegungen dürfte der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zu entnehmen sein, dass die gegenwärtige „Muss“-Toleranzschwelle i.H.v. $+/-33\frac{1}{3}$ v.H. zwingend abzusenken wäre. In der bereits zitierten Entscheidung vom 10. April 1997¹⁵⁰ hat das Gericht zwar angemerkt, „dass es unter Gesichtspunkten der Wahlgleichheit künftig nicht genügt, die vom Bundesverfassungsgericht bisher zugelassene Abweichungsgrenze von $33\frac{1}{3}$ v.H., bezogen auf die durchschnittliche Bevölkerungszahl der Wahlkreise, einzuhalten“.¹⁵¹ Das Gericht dürfte diese Aussage jedoch vor dem Hintergrund getroffen haben, dass bei künftigen Bundestagswahlen eine hohe Anzahl von ausgleichslosen Überhangmandaten droht, die den Zweitstimmen-Proporz verfälschen würden. In der ebenfalls bereits genannten Entscheidung vom 25. Juli 2012¹⁵² hat das Gericht seine Aussage im vorgenannten Sinn präzisiert: „Auch die Maßgabe des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWG, wonach Abweichungen der Größe der Wahlkreise von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl bis zu 25 % zulässig sind, ist nur gerechtfertigt, wenn ausgleichslose Überhangmandate nur in einem begrenzten Umfang zugeteilt werden.“¹⁵³

Die Forderung des Gerichts nach einer Absenkung der Toleranzschwelle dürfte daher im Zusammenhang mit der zu gewährleistenden Erfolgswertgleichheit der Zweitstimmen stehen, die bei einer Verzerrung des Parteienproporzes auf Grund ausgleichsloser Überhangmandate beeinträchtigt sein kann.¹⁵⁴ Die vorgenannten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum BWahlG dürften nicht auf das rheinland-pfälzische Landtagswahlrecht zu übertragen sein, weil der Landesgesetzgeber vorsorglich den Ausgleich etwaiger Überhangmandate angeordnet (§ 30 Abs. 2 LWahlG) und dadurch eine Verzerrung des Parteienproporzes ausgeschlossen hat.¹⁵⁵ Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfte daher nicht zu entnehmen sein, dass eine Absenkung der Toleranzschwelle des § 9 Abs. 4 LWahlG verfassungsrechtlich geboten ist.

¹⁵⁰ BVerfGE 95, 322. Siehe hierzu S. 13 f.

¹⁵¹ BVerfGE 95, 335 (365).

¹⁵² BVerfGE 131, 316. Siehe hierzu S. 14.

¹⁵³ BVerfGE 131, 316 (367).

¹⁵⁴ Siehe hierzu S. 14.

¹⁵⁵ Ebenso *Wagner*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 80 Rn. 17. Vgl. auch HessStGH, NVwZ 2007, 328 (330); NdsStGH, NVwZ 2000, 670 (671).

Weiterhin offen bleibt jedoch die Frage, ob nicht die verfassungsrechtlichen Direktiven der Wahlgleichheit mit Blick auf die Erfolgchancengleichheit aller Wahlkreisstimmen¹⁵⁶ und das passive Wahlrecht¹⁵⁷ eine niedrigere Toleranzschwelle einfordern. Hierzu ist anzumerken, dass von einem nennenswerten Teil der Rechtslehre eine Toleranzschwelle i.H.v. +/- 33 1/3 v.H. als unvereinbar mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit und damit als zu hoch erachtet wird.¹⁵⁸ Auch der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg hat zuletzt in einer Entscheidung vom 22. Mai 2012¹⁵⁹ diese Sichtweise geteilt. Hierzu ist anzumerken, dass auch das baden-württembergische Landtagswahlrecht den Ausgleich von Überhangmandaten vorsieht (§ 2 Abs. 4 Landtagswahlgesetz Baden-Württemberg¹⁶⁰). Nach Ansicht des Gerichts stellt eine Toleranzschwelle i.H.v. +/- 25 v.H. „die absolute Grenze der aus anderen, rechtfertigenden Gründen im Hinblick auf den Grundsatz der Wahlgleichheit noch hinzunehmenden Abweichung der Wahlkreisgröße vom Durchschnittswert“ dar.¹⁶¹

Diese Auffassung dürfte nachvollziehbar sein, wenn man bedenkt, dass bei einer Marge i.H.v. +/- 33 1/3 v.H. der größte Wahlkreis doppelt so groß sein darf wie der kleinste und es daher zu einer erheblichen Divergenz im Gewicht der Erststimmen kommen kann. In diesem Vergleichsfall kommt den Wahlberechtigten des kleineren Wahlkreises in Bezug auf die Erststimme die doppelte Stimmkraft zu.¹⁶² Ein Wahlbewerber eines solchen Wahlkreises benötigt in der Regel eine vergleichsweise deutlich niedrigere relative Mehrheit, um im Landtag vertreten zu sein.¹⁶³ Infolgedessen dürfte eine Absenkung der gegenwärtigen Toleranzgrenze aus Gründen der aktiven und passiven Wahlrechtsgleichheit ratsam erscheinen.

c) Die Wahlberechtigten als Bemessungsgrundlage

Gemäß § 9 Abs. 5 LWahlG bleiben bei der Ermittlung der Bevölkerungszahlen Ausländer (§ 2 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes) unberücksichtigt. Das LWahlG stellt insofern auf die deutsche Wohnbevölkerung als Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Toleranzabweichungen ab. Minderjährige Deutsche, die gemäß Art. 76 Abs. 2 LV, § 2 Abs. 1 Nr. 1 LWahlG bei Wahlen

¹⁵⁶ Siehe hierzu S. 15 ff.

¹⁵⁷ Siehe hierzu S. 18 f.

¹⁵⁸ Vgl. etwa *Wagner*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 80 Rn. 17 m.w.N.; *Hahlen*, in: Schreiber (Hrsg.), a.a.O., § 3 Rn. 23; *Lenz*, NJW 1997, 1534 (1536).

¹⁵⁹ StGH BW, VBIBW 2012, 462.

¹⁶⁰ Gesetz über die Landtagswahlen in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. April 2005 (GBl. S. 384), zuletzt geändert durch Verordnung vom 25. Januar 2012 (GBl. S. 65, 68), Gliederungs-Nr. 1113.

¹⁶¹ Vgl. auch StGH BW, VBIBW 2012, 462 (464) m.w.N. Mit Urteil vom 22. Oktober 2008 hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass eine Toleranzschwelle i.H.v. +/- 25 v.H. bei Kommunalwahlen gegen die Wahlgleichheit verstößt. Das Gericht hat seine Erwägungen jedoch ausdrücklich auf die kommunale Ebene begrenzt (BVerfGE 132, 166 [172 ff.]).

¹⁶² Siehe hierzu S. 17.

¹⁶³ Siehe hierzu S. 19.

zum Landtag nicht stimmberechtigt sind, werden im Unterschied zu den §§ 18 Abs. 4 HbgLWahlG, 10 Abs. 2 Satz 2 NdsLWahlG und § 15 Abs. 2 Satz 1 BbgLWahlG (letzterer in der Fassung ab dem 1. Dezember 2014), bei der Berechnung berücksichtigt.

In seiner Entscheidung vom 10. Februar 2011 hat das Bundesverfassungsgericht bekräftigt, dass die Wahlberechtigten und nicht die Wohnbevölkerung Anknüpfungspunkt des Grundsatzes der Wahlgleichheit sind. Der Gesetzgeber hat, so das Gericht, „eine Bemessungsgrundlage für die Wahlkreiseinteilung zu wählen, die die Chancengleichheit aller an der Wahl Beteiligten wahrt“. Hieraus schließt das Gericht, „dass jeder Wahlkreis möglichst die gleiche Zahl an Wahlberechtigten“ umfassen muss.¹⁶⁴ Nicht entscheiden musste das Gericht, ob es unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Repräsentation gerechtfertigt ist, den Anteil minderjähriger Deutscher zu berücksichtigen.¹⁶⁵ Das Gericht scheint sich mit solchen Überlegungen erst dann auseinandersetzen zu wollen, wenn der Gesetzgeber einen entsprechenden Willen auch dokumentiert hat.¹⁶⁶

Die Wahlgleichheit wird jedoch auch bei Heranziehung der deutschen Wohnbevölkerung nicht verletzt, „solange sich der Anteil der Minderjährigen an der deutschen Bevölkerung regional nur unerheblich unterscheidet“. Denn in diesem Fall ist „in allen Wahlkreisen weitgehend dieselbe Stimmenzahl erforderlich, um ein Mandat zu erringen“.¹⁶⁷ Der Gesetzgeber hat aus diesem Grund, so das Bundesverfassungsgericht, etwaige Tendenzen bei der Bevölkerungsentwicklung in Bezug auf den Anteil der Minderjährigen bei der Wahlkreiseinteilung zu berücksichtigen.¹⁶⁸

Das Bundesverfassungsgericht behält sich im Einzelfall auch vor, den unterschiedlichen Minderjährigenanteil der Wahlkreise in Relation zu den jeweiligen Abweichungen der Bevölkerungszahlen zu setzen. Denn die vergleichsweise geringere Stimmkraft der Wahlberechtigten eines größeren Wahlkreises wird gestärkt, wenn dort überdurchschnittlich viele Minderjährige wohnhaft sind.¹⁶⁹ Die Stimmkraft nähert sich auch im umgekehrten Fall dem Durchschnitt an.

¹⁶⁴ BVerfGE 130, 212 (230, 236).

¹⁶⁵ BVerfGE 130, 212 (231); ebenfalls offen gelassen BayVerfGH, BayVBl. 2013, 140 (143). Dafür *Hahlen*, in: *Schreiber* (Hrsg.), a.a.O., § 3 Rn. 32.

¹⁶⁶ BVerfGE 130, 212 (231).

¹⁶⁷ BVerfGE 130, 212 (230, 237).

¹⁶⁸ BVerfGE 130, 212 (236).

¹⁶⁹ Vgl. BVerfGE 130, 212 (233).

Vor diesem Hintergrund ist die in § 9 Abs. 5 LWahlG festgelegte Bemessungsgrundlage nicht per se mit der Wahlgleichheit unvereinbar. Entscheidend ist, ob sich der Anteil der deutschen Minderjährigen landesweit weitgehend homogen verteilt.¹⁷⁰

IV. Die Bedeutung der gebietskörperschaftlichen Grenzen bei der Wahlkreiseinteilung

Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BWahlG soll der Bundesgesetzgeber bei der Wahlkreiseinteilung die Grenzen der Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte nach Möglichkeit einhalten. Das Bundesverfassungsgericht geht angesichts des eindeutigen Wortlauts des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BWahlG davon aus, dass der Wahlgesetzgeber bei der Wahlkreiseinteilung mit Blick auf die Grenzen der kommunalen Gebietskörperschaften nur einer geringen Bindung unterliegt. Das Gericht sah keinen Anlass, diese gesetzgeberische Entscheidung aus verfassungsrechtlicher Sicht zu beanstanden.¹⁷¹

Auch wenn das LWahlG keine identische Vorschrift enthält, so misst es gleichwohl den Gemeindegrenzen eine gewisse Relevanz bei der Wahlkreiseinteilung zu. § 9 Abs. 6 Satz 1 LWahlG regelt, dass sich, sofern die Gemeindegrenzen geändert werden, entsprechend auch die Grenzen der betroffenen Wahlkreise ändern. Der Gesetzgeber legt diesem Verständnis eine gewisse Akzessorietät der Gemeinde- und Wahlkreisgrenzen zugrunde. Bei der Neubildung einer Gemeinde aus Gemeinden oder Gebietsteilen von Gemeinden, die zu verschiedenen Wahlkreisen gehören, fällt die neue Gemeinde dem nach der Bevölkerungszahl kleineren Wahlkreis zu (§ 9 Abs. 6 Satz 2 LWahlG). Der Gesetzgeber will hierdurch sicherstellen, dass der Grundsatz der Wahlgleichheit, der landesweit annähernd gleich große Wahlkreise verlangt, gewahrt bleibt. Gebietsänderungen, die nach Ablauf des dritten Jahres der Wahlperiode eintreten, wirken sich gemäß § 9 Abs. 6 Satz 3 LWahlG auf die Wahlkreiseinteilung erst in der nächsten Wahlperiode aus. Sinn und Zweck dieser Regelung ist, dass eine gewisse Kontinuität des Wahlkreises aus Sicht der Wähler, Parteien und Wahlbewerber sowie aus Gründen der Wahlorganisation im Vorfeld einer Landtagswahl geboten ist.

Für die Wahrung der Gemeindegrenzen bei der Wahlkreiseinteilung wird mitunter eine ganze Reihe von Gründen aufgeführt. So vereinfacht die Wahrung der kommunalen Grenzen regelmäßig die Wahl- und Parteiorganisation.¹⁷² Durch die Berücksichtigung der Gemeindegrenzen kann zugleich der Wahlkreismanipulation vorgebeugt werden.¹⁷³ Regelmäßig wird auch die

¹⁷⁰ Siehe hierzu S. 32.

¹⁷¹ BVerfG, NVwZ 2002, 71 (72).

¹⁷² BVerfG, NVwZ 2002, 71; *Hahlen*, in: Schreiber (Hrsg.), a.a.O., § 3 Rn. 28.

¹⁷³ BayVerfGH, BayVBl. 2013, 140 (141); ders., VerfGH 43, 100 (105); OVG Münster, NVwZ 1983, 627 (628).

demokratisch gewollte Kommunikation der Wählerschaft untereinander¹⁷⁴ und die Bindung zu „ihrem“ Wahlkreisabgeordneten erleichtert, wenn bei der Wahlkreiseinteilung auf die kommunalen Grenzen Rücksicht genommen wird. Dem Wahlkreisabgeordneten wird es hierdurch zugleich erleichtert, einen bestimmten Bevölkerungsteil zu repräsentieren und lokalpolitische Anliegen aufzugreifen.¹⁷⁵ Trotz dieser Vorzüge ist nicht zu verkennen, dass die Wahrung der kommunalen Grenzen bei der Wahlkreiseinteilung kein verfassungsrechtliches Muss darstellt. Der Grundsatz der Wahlgleichheit kann mit seinem Postulat nach annähernd gleich großen Wahlkreisen im Einzelfall dafür sprechen, dass die Grenzen einer kommunalen Gebietskörperschaft gerade nicht eingehalten werden.¹⁷⁶

V. Verfassungsrechtliche Bewertung der im Wahlkreisbericht enthaltenen Vorschläge unter Einbeziehung der übersandten Angaben des Statistischen Landesamtes (Anlage)

Bei der Bewertung des aktuellen Wahlkreisberichts¹⁷⁷ soll auf die zuvor gewonnenen Erkenntnisse zurückgekommen werden. Einbezogen werden sollen ebenfalls die statistischen Angaben, die der Präsident des Statistischen Landesamtes dem Wissenschaftlichen Dienst mit Schreiben vom 18. Februar 2014 übersandt hat (Anlagen). Die Landesregierung dürfte in ihrem Wahlkreisbericht drei grundlegende Themen angesprochen haben, auf die nachstehend eingegangen wird.

1. Absenkung der Toleranzschwelle in § 9 Abs. 4 LWahlG von +/- 33 1/3 v.H. auf +/- 25 v.H./Ausnahme für den Wahlkreis 49 (Südliche Weinstraße)

Den Ausführungen der Landesregierung dürfte darin zuzustimmen sein, dass sich allein aus den bisherigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Wahlkreiseinteilung für die Wahlen zum Bundestag keine Anhaltspunkte ergeben, die zwingend für eine Absenkung der gegenwärtigen Toleranzschwelle sprechen. Die kritischen Ausführungen des Gerichts zur Toleranzschwelle nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWahlG (a.F.) dürften erkennbar im Zusammenhang mit dem Anfall ausgleichsloser Überhangmandate und der daraus resultierenden Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit der Zweitstimmen stehen. Ungeachtet des Umstands, dass die bisherige Wahlkreiseinteilung seit Einführung der personalisierten Verhältniswahl im Jahr 1989 offenbar keine Überhangmandate begünstigt hat, kann ein solcher proporzverzer-

¹⁷⁴ Siehe hierzu BVerfG, NVwZ 2002, 71 (72); StGH BW, VBIBW 2012, 462 (464).

¹⁷⁵ I.d.S. BVerfGE 130, 212 (228); 95, 335 (364); StGH BW, VBIBW 2012, 462 (464); *Hahlen*, in: Schreiber (Hrsg.), a.a.O., § 3 Rn. 28.

¹⁷⁶ *Hahlen*, in: Schreiber (Hrsg.), a.a.O., § 3 Rn. 30.

¹⁷⁷ Drs. 16/3215.

render Effekt im rheinland-pfälzischen Wahlsystem nicht auftreten, weil der Gesetzgeber vorsorglich den Ausgleich etwaiger Überhangmandate angeordnet hat (§ 30 Abs. 2 LWahlG).¹⁷⁸

Vor diesem Hintergrund dürfte allein die Frage maßgeblich sein, ob der Grundsatz der Wahlgleichheit in seiner Ausprägung als Erfolgchancengleichheit der Wahlkreisstimmen und mit Blick auf das passive Wahlrecht der Parteien, Wählervereinigungen und Wahlbewerber eine Absenkung der Toleranzschwelle auf +/- 25 v.H. einfordert. Von einer verfassungsrechtlichen Pflicht zur Absenkung der Toleranzschwelle dürfte man ausgehen, wenn man auf die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg abstellt. Das Verfassungsgericht sieht eine Marge i.H.v. +/- 25 v.H. als absolute verfassungsrechtliche Schranke an, deren Überschreiten gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit verstößt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Ausführungen des Gerichts auf ein Wahlsystem beziehen, das ebenfalls den Ausgleich von Überhangmandaten vorsieht (§ 2 Abs. 4 Landtagswahlgesetz Baden-Württemberg).¹⁷⁹

Die vorliegende Stellungnahme kommt zu dem Ergebnis, dass die Toleranzschwelle des § 9 Abs. 4 LWahlG abgesenkt werden sollte. Für diese Sichtweise dürfte vorliegender Vergleich sprechen: Bei einer zulässigen Marge i.H.v. +/- 33 v.H. kann im Extremfall der größte Wahlkreis doppelt so groß sein wie der kleinste. Der Erststimme der Wahlberechtigten des kleineren Wahlkreises kommt vergleichsweise ein doppeltes Gewicht zu. Sie haben in Bezug auf die personelle Zusammensetzung des Landtags die doppelten Repräsentativchancen. Die Wahlbewerber des kleineren Wahlkreises benötigen in der Regel eine vergleichsweise deutlich geringere relative Mehrheit, um ein Mandat zu erringen. Es dürfte anzunehmen sein, dass derartige Divergenzen beim aktiven und passiven Wahlrecht nicht mehr mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit im Einklang stehen.¹⁸⁰

Die vorliegende Stellungnahme teilt vor diesem Hintergrund die Einschätzung des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg, dass eine Marge i.H.v. +/- 25 v.H. als absolute verfassungsrechtliche Obergrenze aufgefasst werden dürfte. Im Falle der Überschreitung dieser Toleranzschwelle dürften Eingriffe in die Wahlrechtsgleichheit auch aus anderen, verfassungsrechtlich anerkannten Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigen sein.¹⁸¹

¹⁷⁸ Siehe S. 14 f.

¹⁷⁹ Siehe S. 27.

¹⁸⁰ Siehe S. 27.

¹⁸¹ Siehe S. 22 f., 25.

Nach den Angaben des Statistischen Landesamtes (Anlagen 1 und 3) beträgt die Abweichung des Wahlkreises 49 (unter Berücksichtigung der von der Landesregierung vorgeschlagenen Änderungen) von der durchschnittlichen Wahlkreisgröße 27 v.H. (31. Dezember 2012) bzw. 27,6 v.H. (2016) und überschreitet damit die Höchstmarge i.H.v. +/- 25 v.H. Aus den vorgenannten Gründen dürfte eine solche Abweichung auch unter dem Gesichtspunkt der Wahlkreiscontinuität keiner verfassungsrechtlichen Legitimation mehr zugänglich sein.

2. Festlegung der Bemessungsgrundlage in § 9 Abs. 5 LWahlG – Berücksichtigung von minderjährigen Deutschen

Die in den Anlagen 1 und 3 enthaltenen Angaben dürften es nahelegen, dass der Anteil von minderjährigen Deutschen in den bisherigen und von der Landesregierung vorgeschlagenen Wahlkreisen weitgehend als gleichmäßig verteilt angesehen werden kann. Unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfte daher die Einschätzung der Landesregierung zu teilen sein, dass die deutsche Wohnbevölkerung weiterhin als Bemessungsgrundlage i.S.d. § 9 Abs. 5 LWahlG dienen kann.¹⁸²

Unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit könnte es für den Gesetzgeber gleichwohl erwägenswert sein, dass neben Ausländern künftig auch minderjährige Deutsche bei der Ermittlung der Bevölkerungszahlen unberücksichtigt bleiben. Die in den Anlagen 1 und 3 enthaltenen Angaben des Statistischen Landesamtes dürften dafür sprechen, dass keine zusätzlichen Neuabgrenzungen erforderlich werden, sofern ausschließlich auf die deutsche Bevölkerung im Alter von über 18 Jahren abgestellt wird.

Sofern sich der Landesgesetzgeber für eine Beibehaltung der gegenwärtigen Bemessungsgrundlage aussprechen sollte, dürfte ihm zu empfehlen sein, sein Festhalten an § 9 Abs. 5 LWahlG zusätzlich auf den Gesichtspunkt der demokratischen Repräsentation der minderjährigen Deutschen zu stützen und dieses Motiv gesetzestechisch zu dokumentieren.¹⁸³ Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass – soweit ersichtlich – bisweilen kein Verfassungsgericht entschieden hat, dass eine Einbeziehung minderjähriger Deutscher unter diesem Aspekt gerechtfertigt sein kann. Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung hat sich vielmehr dahingehend geäußert, dass grundsätzlich der Kreis der Wahlberechtigten als Bemessungsgrundlage heranzuziehen ist.

¹⁸² Siehe S. 27 ff.

¹⁸³ Siehe S. 28.

3. Auswirkungen der Kommunal- und Verwaltungsreform

Die Landesregierung legt in ihrem Wahlkreisbericht dar, dass die Bildung der neuen Verbandsgemeinden Otterbach-Otterberg, Traben-Trarbach und Thaleischweiler-Fröschen-Wallhalben zum 1. Juli 2014 eine Neuabgrenzung der Wahlkreise 45 und 44, 22 und 23 sowie 46 und 47 erforderlich macht. In ihrem Wahlkreisbericht hat die Landesregierung hierzu Vorschläge unterbreitet. Diesbezüglich ist festzustellen, dass die künftigen Verbandsgemeinden vollumfänglich den Wahlkreisen 45, 22 und 47 zugeordnet werden sollen. Unter den bereits dargelegten, im Demokratieprinzip wurzelnden Gründen¹⁸⁴ dürfte es zu begrüßen sein, dass die künftigen Verbandsgemeindegrenzen bei der Neuabgrenzung der Wahlkreise berücksichtigt wurden. Wie den Angaben des Statistischen Landesamtes (Anlagen 1 und 3) zu entnehmen ist, dürfte dabei zugleich dem Grundsatz der Wahlgleichheit entsprochen worden sein, weil die Toleranzschwelle i.H.v. +/- 25 v.H. sowohl zum 31. Dezember 2012 als auch im Jahr 2016 nicht überschritten wird.

VI. Exkurs: Überblick über die statthaften Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Einteilung der Wahlkreise im Vorfeld der Landtagswahl

Die gesetzliche Neuabgrenzung der Wahlkreise kann einer Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz unterzogen werden. Während die Gültigkeit der Wahl als solche Gegenstand des Wahlprüfungsverfahrens vor dem Wahlprüfungsausschuss des Landtags ist (Art. 82 Satz 1 LV)¹⁸⁵, können die Rechtssatzverfassungsbeschwerde (Art. 130a LV), das Organstreitverfahren (Art. 130 Abs. 1 LV) sowie die abstrakte Normenkontrolle (Art. 130 Abs. 1 LV) als statthafte Verfahrensarten angesehen werden, wenn die in der Anlage zum LWahlG vorgenommene Wahlkreiseinteilung einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung vor dem Wahltermin unterzogen werden soll.

Die Wahlrechtsgrundsätze (Art. 76 Abs. 1 LV) stellen für die aktiv und passiv wahlberechtigten Individuen ein subjektiv-öffentliches Recht (grundrechtsgleiches Recht) dar.¹⁸⁶ Die Rechtssatzverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof (Art. 130a LV) ist daher statthaft, wenn ein Wähler, eine Wählervereinigung oder ein Wahlbewerber behauptet, die in der Anlage zum LWahlG vorgenommene Neuabgrenzung eines Wahlkreises verletze seine Wahlrechts-

¹⁸⁴ Siehe S. 29 f.

¹⁸⁵ *Glauben*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 83 Rn. 4 ff. Gegen die Entscheidung des Wahlprüfungsausschusses ist wiederum die Wahlprüfungsbeschwerde an den Verfassungsgerichtshof statthaft (Art. 82 Satz 3 LV).

¹⁸⁶ *Badura*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), a.a.O., Anh. z. Art. 38 (Viertbearbeitung) Rn. 32; *Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 38 Rn. 135 ff.

gleichheit.¹⁸⁷ Nicht statthaft wäre hingegen eine Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG), weil sich Art. 76 Abs. 1 LV als *lex specialis* zum allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG erweist und diesen verdrängt.¹⁸⁸

Parteien können mithilfe des Organstreitverfahrens (Art. 130 Abs. 1 LV) geltend machen, die gesetzliche Wahlkreiseinteilung verletze ihr Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG.¹⁸⁹ Bei den Parteien handelt es sich um „andere Beteiligte, die durch diese Verfassung (...) mit eigenen Rechten ausgestattet sind“ (Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV).¹⁹⁰ Zwar enthält die Landesverfassung keine Norm, die den Parteien ein Art. 21 Abs. 1 GG entsprechendes Statusrecht zubilligt. Art. 21 Abs. 1 GG gehört jedoch zu denjenigen Normen des Grundgesetzes, die Teil des ungeschriebenen Landesverfassungsrechts sind.¹⁹¹

Schließlich kann der Verfassungsgerichtshof auch durch den Landtag oder durch die im Landtag vertretenen Fraktionen angerufen werden, um die in der Anlage zum LWahlG enthaltenen Neuabgrenzungen der Wahlkreise im Wege einer abstrakten Normenkontrolle einer verfassungsrechtlichen Überprüfung zu unterziehen (Art. 130 Abs. 1 Satz 1 LV).¹⁹² Die abstrakte Normenkontrolle ist auch für Parteien nach vorgenannter Maßgabe statthaft (Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV).

VII. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Gemäß Art. 76 Abs. 4 LV und Art. 80 Abs. 4 Satz 1 LV ist der Landesgesetzgeber dazu berufen, die Wahlen zum rheinland-pfälzischen Landtag als personalisierte Verhältniswahl auszugestalten. Er hat dabei die in Art. 76 Abs. 1 LV aufgeführten Wahlrechtsgrundsätze zu beachten, die dem zu wählenden Landtag ein hinreichendes demokratisches Legitimationsniveau sichern sollen. Zugleich hat der Landesgesetzgeber sicherzustellen, dass die mit der personalisierten Verhältniswahl verbundenen Wahlfunktionen, die sich an der Wahlkreis- und Landesstimme festmachen lassen, gewahrt bleiben: Die Wahlberechtigten müssen in dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Zwei-Stimmen-Wahlssystem nicht nur auf die parteipolitische, sondern zusätzlich auf die personelle Zusammensetzung des Landtags gleichermaßen Einfluss nehmen können.

¹⁸⁷ *Beckmann/Berg*, NWVBl. 2005, 167 (172); *Klein*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 38 Rn. 148 f.

¹⁸⁸ BVerfGE 99, 1 (8 ff.).

¹⁸⁹ *Beckmann/Berg*, NWVBl. 2005, 167 (172).

¹⁹⁰ *Bier*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Art. 130 Rn. 14.

¹⁹¹ *Jutzi*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), a.a.O., Einleitung C Rn. 28; *Beckmann/Berg*, NWVBl. 2005, 167 (172) m.w.N.

¹⁹² *Beckmann/Berg*, NWVBl. 2005, 167 (172 f.).

Die Verfassungsaufträge verpflichten den Landesgesetzgeber damit, im LWahlG ein Stück „materielles Verfassungsrecht“ zu schaffen. Gleichwohl bleibt für den Gesetzgeber auch in diesen Fällen allein die verfassungsmäßige Ordnung maßgeblich; eine echte, verfassungsgleiche Bindung an Bestimmungen des LWahlG besteht, auch wenn diese als „materielles Verfassungsrecht“ zu qualifizieren sind und der Gesetzgeber Normadressat ist, nicht.

Von dem in Art. 76 Abs. 1 LV aufgeführten Grundsatz der Gleichheit der Wahl, der allen Staatsbürgern die vom Demokratieprinzip (Art. 74 Abs. 1 und 2 LV) vorausgesetzte Egalität bei der Ausübung sowohl des aktiven als auch des passiven Wahlrechts gewährleistet, geht das Postulat nach annähernd gleich großen Wahlkreisen aus. Der Maßstab für die Wahlkreisgröße ist grundsätzlich die Anzahl der Wahlberechtigten. Der Gesetzgeber hat diese verfassungsrechtliche Direktive in § 9 Abs. 4 LWahlG aufgreifen wollen, indem er festgelegt hat, dass eine Neuabgrenzung der Wahlkreise vorzunehmen ist, sofern die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl aller Wahlkreise mehr als 33 1/3 v.H. nach oben oder unten abweicht.

Die verfassungsrechtliche Forderung nach annähernd gleich großen Wahlkreisen kann aus der zu gewährleistenden Erfolgswertgleichheit der Landesstimmen abgeleitet werden, die durch den Anfall von Überhangmandaten beeinträchtigt werden kann. Ein Grund für den Anfall von Überhangmandaten können nennenswerte Größenunterschiede der Wahlkreise sein. Indem der Landesgesetzgeber in § 30 Abs. 2 LWahlG den vollständigen Ausgleich von Überhangmandaten anordnet, hat er sichergestellt, dass allen Landesstimmen trotz des Anfalls von Überhangmandaten das gleiche Stimmgewicht zukommt. Zu einer Verzerrung des Parteienproporz kommt es nicht. Auf Grund dieser vorsorglichen Regelung dürfte die entscheidende verfassungsrechtliche Direktive, die Wahlkreise annähernd gleich groß zu gliedern, vorliegend nicht von der Erfolgswertgleichheit der Landesstimmen ausgehen.

In Bezug auf das rheinland-pfälzische Wahlsystem lässt sich die Forderung nach annähernd gleich großen Wahlkreisen hingegen auf die Erfolgchancengleichheit der Wahlkreisstimmen stützen. Die Wahlberechtigten eines verhältnismäßig kleineren Wahlkreises verfügen im Vergleich zu den Wahlberechtigten eines größeren Wahlkreises über eine größere Chance, auf die personelle Zusammensetzung des Landtags Einfluss nehmen zu können; ihre Wahlkreisstimme ist von größerem Gewicht. Die Wahlberechtigten des kleineren Wahlkreises haben mithin auch die besseren Repräsentativchancen.

Die Wahlrechtsgleichheit fordert überdies auch mit Blick auf die passive Wahlrechtsgleichheit annähernd gleich große Wahlkreise. Denn der Wahlbewerber eines unterdurchschnittlich großen Wahlkreises benötigt in der Regel weniger Wahlkreisstimmen als der Wahlbewerber eines größeren Wahlkreises, um die erforderliche relative Mehrheit zu erreichen. Weiterhin lässt sich für ein Bedürfnis nach annähernd gleich großen Wahlkreisen anführen, dass die nach § 34 Abs. 3 Satz 3 LWahlG erforderliche Anzahl an Unterzeichnungen in einem größeren Wahlkreis einfacher zu erreichen sein dürfte als in einem wesentlich kleineren Wahlkreis.

Die gegenwärtige Bevölkerungstoleranzschwelle lässt es zu, dass den Stimmen der Wahlberechtigten ein deutlich unterschiedliches Gewicht zukommt. Theoretisch wäre es möglich, dass der größte Wahlkreis über doppelt so viele Wahlberechtigte verfügt wie der kleinste Wahlkreis. Die Wahlkreisstimme der Wahlberechtigten des kleineren Wahlkreises wäre, was die Möglichkeit der Einflussnahme auf die personelle Zusammensetzung des Landtags anbelangt, von doppeltem Gewicht. Es dürfte nicht davon auszugehen sein, dass ein derart massiver Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit noch einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung zugänglich ist. Aus diesem Grund schließt sich die vorliegende Stellungnahme der Einschätzung der Landesregierung an, dass die gegenwärtige Toleranzschwelle auf +/- 25 v.H. abgesenkt werden sollte. Anders als der Wahlkreisbericht empfiehlt die vorliegende Stellungnahme jedoch, diese Toleranzgrenze als absolute verfassungsrechtliche Obergrenze auszugestalten, die auch aus anderen verfassungsrechtlich legitimen Gründen wie etwa der Wahlkreiskontinuität nicht überschritten werden darf.

Die verfassungsrechtliche Bemessungsgrundlage für die Wahlkreisgröße ist grundsätzlich die Anzahl der Wahlberechtigten. Minderjährige Deutsche verfügen über kein aktives Wahlrecht und müssen daher grundsätzlich unberücksichtigt bleiben. § 9 Abs. 5 LWahlG sieht im Unterschied dazu vor, dass bei der Ermittlung der Bevölkerungszahlen allein Ausländer unberücksichtigt bleiben. Eine Einbeziehung der deutschen Minderjährigen kann jedoch gerechtfertigt sein, wenn deren Anteil an der deutschen Bevölkerung in allen Wahlkreisen annähernd gleich groß ist. Dem Wahlkreisbericht dürfte, auch unter Zugrundelegung der Angaben des Statistischen Landesamtes, darin zuzustimmen sein, dass sich der Anteil minderjähriger Deutscher landesweit als weitgehend homogen erweist. Daher dürfte an dem bisherigen § 9 Abs. 5 LWahlG festzuhalten sein. Aus Gründen der Rechtssicherheit dürfte es sich gleichwohl anbieten, künftig nur noch auf die Gruppe der Wahlberechtigten abzustellen. Die Angaben des Statistischen Landesamtes dürften es nahelegen, dass mit dieser Umstellung kein zusätzlicher Bedarf nach einer Neuabgrenzung der Wahlkreise einhergeht. Sofern der Landesgesetzgeber an der bisherigen Bemessungsgrundlage festhalten sollte, wird empfohlen, diesen Schritt zu-

sätzlich auf den Aspekt der demokratischen Repräsentation der minderjährigen Deutschen zu stützen und dieses Motiv im Rahmen einer etwaigen Änderung des § 9 Abs. 4 LWahlG auch gesetzestechnisch zu dokumentieren.

Die Landesregierung hat in ihrem Wahlkreisbericht dargelegt, dass die Kommunal- und Verwaltungsreform eine Neuabgrenzung der Wahlkreise erforderlich macht. Sie schlägt vor, drei neue Verbandsgemeinden unter Wahrung der Gemeindegrenzen anderen Wahlkreisen zuzuordnen. Anerkannt ist, dass sich die Gemeindegrenzen aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zwangsläufig mit den Wahlkreisgrenzen decken müssen. Unter demokratischen Gesichtspunkten ist es gleichwohl zu begrüßen, dass bei einer Neuabgrenzung der Wahlkreise die kommunalen Grenzen gewahrt bleiben, weil hierdurch nicht nur die Wahl- und Parteiorganisation, sondern auch die Möglichkeiten des Wahlkreisabgeordneten, einen bestimmten Teil der rheinland-pfälzischen Bevölkerung zu repräsentieren und lokalpolitische Anliegen aufzugreifen, erleichtert werden.

Wissenschaftlicher Dienst

– Anlagen –