

Ausschussvorlage INA 19/57 – öffentlich –

Stellungnahmen der Anzuhörenden

zu dem

Gesetzentwurf

**der Fraktion der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz
zur Änderung des Landtagswahlgesetzes**

– Drucks. [19/5273](#) –

12.	Hessischer Städte- und Gemeindebund	S. 1
13.	Prof. Dr. Dr. Martin Will, EBS Universität Wiesbaden	S. 2
14.	Prof. Dr. Klaus F. Gärditz, Universität Bonn	S. 14
15.	Magistrat der Stadt Lichtenfels	S. 18



Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Vorsitzender
des Innenausschusses
des Hessischen Landtages
Herrn Horst Klee MdL
Postfach 32 40
65022 Wiesbaden

Dezernat 2

Referent(in) Frau Adrian/Herr Heger
Unser Zeichen Adr/Hg/jg

Telefon 06108/6001-0

Telefax 06108/600157

E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001- 51 /-38

Ihr Zeichen I A 2.1

Ihre Nachricht vom 09.10.2017

Datum 27.10.2017

**Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Ge-
setz zur Änderung des Landtagswahlgesetzes – Drucks. 19/5273**
Mündliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages

Sehr geehrter Herr Klee,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übersendung des o. g. Gesetzentwurfes bedanken wir uns.

Wegen der bestehenden Vielzahl von Einzelinteressen bei den Städten und Gemein-
den und den damit verbundenen Interessenkollision für den Hessischen Städte- und
Gemeindebund sehen wir von einer Stellungnahme ab.

Im Übrigen erfolgt eine unmittelbare Anhörung der einzelnen betroffenen Städte und
Gemeinden.

An der geplanten Anhörung wird der Hessische Städte- und Gemeindebund nicht teil-
nehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Diedrich Backhaus

Direktor

Henri-Dunant-Straße 13 • 63165 Mühlheim am Main
Bankverbindung: Sparkasse Langen-Seiligenstadt • Konto-Nr. 80 500 31 (BLZ 506 521 24)
IBAN: DE66506521240008050031 • BIC: HELADEF1SLS
Steuernummer: 035 224 14038

Präsident: Harald Semler • Erster Vizepräsident: Dr. Thomas Stöhr • Vizepräsident: Karl-Heinz Schäfer
Geschäftsführer: Karl-Christian Scheizke • Stv. Geschäftsführer: Diedrich Backhaus

EBS Universität für Wirtschaft und Recht

Gustav-Stresemann-Ring 3

65189 Wiesbaden

www.ebs.edu

Prof. Dr. Dr. Martin Will • EBS Universität • Gustav-Stresemann-Ring 3 • 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Innenausschuss
z.H. Frau Dr. Ute Lindemann
Schloßplatz 1-3

65183 Wiesbaden

**Prof. Dr. iur. Dr. phil. Martin Will,
M.A. LL.M. (Cambridge)**Lehrstuhl für Staatsrecht,
Verwaltungsrecht, Europarecht,
Recht der Neuen Technologien
und Rechtsgeschichte

Telefon +49 611 7102 2223

Telefax +49 611 710210 2223

E-Mail: martin.will@ebs.edu

Office Management:

Roswitha Jung

Telefon +49 611 7102 2232

Telefax +49 611 710210 2232

E-Mail: roswitha.jung@ebs.edu

3. November 2017

Stellungnahme im Rahmen der Anhörung am 9. November 2017 zur Änderung des Landtagswahlgesetzes am 09.11.2017 (Neuzuschnitt Wahlkreise) – Hess. LT-Drs. 19/5273 v. 19.09.2017

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem mir vorgelegten Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung des Landtagswahlgesetzes – Hess. LT-Drs. 19/5273 v. 19.09.2017 – nehme ich wie folgt Stellung:

A. Ausgewählte Ergebnisse der Stellungnahme

1. Es ist zu begrüßen, dass eine Neuzuschneidung einiger Wahlkreise initiiert wurde. Allerdings geht die konkret vorgenommene Neuzuschneidung nicht weit genug und wird auch im Detail den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht vollständig gerecht.

2. Der bei der Neuzuschneidung der Direktwahlkreise im Gesetzentwurf angewandte zentrale Maßstab einer Abweichung von bis zu +/- 25 % von der Durchschnittsgröße der Wahlkreise ist verfassungsrechtlich problematisch. Es sollte ein Grenzwert von maximal +/- 15 % (besser: +/- 10 %) angewandt werden.

3. Der Gesetzentwurf wird der Begründungslast, die für die Rechtfertigung von Eingriffen in die Wahlrechtsgleichheit, als höchstwertigem Verfassungswert, gelten, nicht gerecht. Zwar werden die bei der Neuzuschneidung der Wahlkreise zugrunde gelegten Kriterien und Maßstäbe abstrakt benannt. Allerdings wird nicht im Einzelnen transparent gemacht, inwiefern diese bei

EBS Universität für Wirtschaft und Recht gemeinnützige GmbH

Amtsgericht Wiesbaden HRB 19951 // Umsatzsteuer-ID DE 113 891 213 // Steuer-Nr. 40 250 58192

Universitätsleitung: Professor Dr. iur. Markus Ogorek, LL.M. (Präsident) // Geschäftsführung: Peter Schmidt (Kanzler)

Evangelische Bank eG
IBAN: DE11 5206 0410 0005 0136 40
BIC: GENODEF1EK1Rheingauer Volksbank eG
IBAN: DE95 5109 1500 0020 2424 26
BIC: GENODE51RGG

den einzelnen Neuabgrenzungen zur Anwendung gekommen sind. Auch die Parameter der – nach den selbstgesetzten Kriterien – vorzunehmenden Gesamtabwägungen werden im Einzelnen nicht offengelegt.

4. Als sog. „*Gerrymandering*“ ist eine Neuabgrenzung eines Wahlkreises verfassungsrechtlich höchst problematisch, die unter Anwendung früherer Wahlergebnisse erfolgt und dazu führen kann, dass Parteien oder Personen, welche die Neuabgrenzung initiiert haben, ein Vorteil erwächst. Dies ist *prima facie* hinsichtlich der Neuabgrenzung bzgl. der Gemeinde Eiterfeld zwischen den Wahlkreisen 11 – Hersfeld und 14 – Fulda nicht auszuschließen. Jedenfalls hätte näher begründet werden müssen, warum – nach der vorzunehmenden Gesamtabwägung – genau dieser Neuzuschnitt geboten war (und kein anderer möglicher Neuzuschnitt).

5. *De lege ferenda* wird im Lichte der hohen Bedeutung der Wahlrechtsgleichheit empfohlen, in das Hessische Landtagswahlgesetz (LWG)¹ eine strukturell § 3 BWahlG vergleichbare Regelung aufzunehmen, die Kriterien und Maßstäbe für die Neuabgrenzung von Direktwahlkreisen vorgibt. In das Verfahren der Neuabgrenzung sollte unbedingt – ähnlich wie im Rahmen von § 3 BWahlG – eine unabhängige Kommission integriert werden, die im Vorfeld des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens Vorschläge zur Neuabgrenzung unterbreitet. Dies könnte auch dazu beitragen, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den demokratischen Prozess in Hessen zu stärken.

B. Einführung

I. Hessisches Wahlsystem: Personalisierte Verhältniswahl mit Überhang- und Ausgleichsmandaten

Das hessische Landtagswahlrecht gleicht strukturell *cum grano salis* dem Bundestagswahlrecht: Der Landtag besteht aus 110 Abgeordneten,² von denen 55 in Wahlkreisen (mit der in Hessen Wahlkreisstimme genannten Erststimme) und 55 aus Landeslisten (mit der Landesstimme genannten Zweitstimme) gewählt werden.³ Es handelt sich um ein System einer personalisierten Verhältniswahl, d.h. der Proporz der Parteien im Parlament wird – unter Anwendung einer 5%-Sperrklausel – letztlich über die Zweitstimme (die Listenstimme) bestimmt. Da – ähnlich wie bei Bundestagswahlen – allerdings direkt gewählte Wahlkreiskandidaten auf jeden Fall in den Landtag einziehen,⁴ kann es zu Überhangmandaten kommen, die wiederum durch Ausgleichsmandate ausgeglichen werden,⁵ um den Zweitstimmenproporz der Parteien insgesamt wieder herzustellen. Bei den bislang letzten Landtagswahlen am 22. September 2013 sind keine Überhang- und entsprechend auch keine Ausgleichsmandate angefallen, so dass der Landtag derzeit aus 110 Abgeordneten besteht.

¹ Gesetz über die Wahlen zum Landtag des Landes Hessen (Landtagswahlgesetz – LWG) in der Fassung vom 28.12.2005 (GVBl. 2006 I S. 110, ber. S. 439), zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz vom 28.09.2015 (GVBl. 2015 S. 346).

² § 1 LWG.

³ §§ 6, 8 LWG.

⁴ § 10 Abs. 5 S. 1 LWG.

⁵ § 10 Abs. 5 S. 2 i.V.m. Abs. 3 LWG.

II. Verfassungsrechtliche Vorgaben hinsichtlich der gleichen Wahl

Während das Landtagswahlrecht im Einzelnen im Landtagswahlgesetz (LWG) geregelt ist, ergeben sich verfassungsrechtliche Vorgaben für dessen Gestaltung sowohl aus dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (GG) als auch aus der Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (HV): Insbes. gelten nach dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG die sog. Wahlrechtsgrundsätze, zu denen maßgeblich der Grundsatz der gleichen Wahl zählt, auch für Landtagswahlen. Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit ergibt sich – weitestgehend inhaltsgleich – zudem auch aus Art. 73 Abs. 2 S. 1 HV, nach dem das Stimmrecht allgemein, gleich, geheim und unmittelbar ist.

Der Grundsatz der gleichen Wahl fordert neben der sog. Zählwertgleichheit, nach welcher jeder Stimme bei der Auszählung das gleiche Gewicht zukommen muss, auch die Erfolgswertgleichheit, nach welcher sich jede Stimme gleichermaßen in Mandaten niederschlagen können muss. Für die – für den Gesetzentwurf relevante – Direktwahl von 55 Abgeordneten in Wahlkreisen bedeutet dies, dass die einzelnen Wahlkreise hinsichtlich des zu berücksichtigenden Bevölkerungsanteils (nicht hinsichtlich der Fläche) grds. möglichst gleich groß sein müssen.⁶

Bsp.: Beträge der relevante Bevölkerungsanteil (die Wahlberechtigten) in Wahlkreis A 100.000 Personen und in Wahlkreis B 200.000 Personen, wäre das Stimmgewicht von Wählerinnen und Wählern, die in Wahlkreis A wahlberechtigt wären, doppelt so groß wie dasjenige von Wählerinnen und Wählern, die in Wahlkreis B stimmberechtigt wären. Es läge ein offensichtlicher Verstoß gegen den Grundsatz der gleichen Wahl aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 73 Abs. 2 S. 1 HV vor.

Der konkrete Zuschnitt der hessischen Wahlkreise ist in der Anlage zum LWG festgelegt.⁷ Dabei wird jeweils definiert, welche Städte, Gemeinden oder auch Ortsteile den 55 Wahlkreisen zugeordnet sind. Anders als z.B. das Bundeswahlgesetz⁸ (in § 3 BWahlG) enthält das Hessische LWG allerdings keine abstrakt-generellen Vorgaben für den Zuschnitt der Wahlkreise, also z.B. für die Größe, den relevanten Bevölkerungsanteil als Bezugsmaßstab und zulässige Abweichungen von der Durchschnittsgröße. Auch ein Verfahren für die Neuabgrenzung wird anders als in § 3 BWahlG nicht geregelt.

III. Ziele und Gegenstand des Gesetzentwurfs

Der vorgelegte Gesetzentwurf zielt vor diesem Hintergrund und im Lichte der verfassungsrechtlichen Vorgaben aus dem Grundgesetz und der Hessischen Verfassung auf eine Angleichung der Größe bestimmter Wahlkreise, die über 25 % hinaus vom Mittelwert aller Wahlkreise nach unten oder oben abweichen, ab. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen die Wahlkreise so zugeschnitten werden, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben aus dem

⁶ Vgl. (zu Bundestagswahlen) BVerfGE 130, 212 (225 f.) unter Bezugnahme auf BVerfGE 124, 1 (18); 121, 266 (295) und 95, 335 (353).

⁷ Gem. § 7 Abs. 1 LWG.

⁸ Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch Art. 4 Gesetzes vom 8. Juni 2017 (BGBl. I S. 1570).

Grundsatz der gleichen Wahl erfüllt werden.⁹ Als Referenzwert orientiert sich der Gesetzentwurf – wie sich aus der Gesetzesbegründung ergibt – mit +/- 25 % insbesondere an den Vorgaben aus § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BWahlG.

§ 3 Abs. 1 BWahlG lautet:

(1) Bei der Wahlkreiseinteilung sind folgende Grundsätze zu beachten:

[...]

3. Die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises soll von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nicht um mehr als 15 vom Hundert nach oben oder unten abweichen; beträgt die Abweichung mehr als 25 vom Hundert, ist eine Neuabgrenzung vorzunehmen.

4. Der Wahlkreis soll ein zusammenhängendes Gebiet bilden.

5. Die Grenzen der Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte sollen nach Möglichkeit eingehalten werden.

Bei Ermittlung der Bevölkerungszahlen bleiben Ausländer (§ 2 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes) unberücksichtigt.

Um die Wahlkreisgrößen verfassungskonform zuzuschneiden, arrondierte Art. 1 des Gesetzesentwurfs durch Änderung verschiedener Ziffern der Anlage zum LWG mehrere Wahlkreise neu, indem einzelne Gemeinden – z.T. landkreisübergreifend – von ihrem bisherigen Wahlkreis in einen anderen, angrenzenden Wahlkreis verschoben werden. Dabei werden insgesamt Änderungen nur bei solchen (insgesamt 8 plus „passiv“ betroffene) Wahlkreisen vorgenommen, bei denen die 25%-Abweichungsgrenze überschritten ist. Als Bezugsmaßstab zur Berechnung der Wahlkreisgröße wird auf „die Zahl der Deutschen im Sinne des Art. 116 GG in Hessen über 18 Jahre abgestellt“,¹⁰ da diese weitgehend der Zahl der Wahlberechtigten entsprechen. Was dies genau bedeutet sowie der Zeitpunkt und die Art und Weise, wie diese Zahl genau ermittelt wurde, wird in der Begründung nicht transparent gemacht.

IV. Verfassungsrechtliche Probleme

Mit Blick auf die Verfassungskonformität des vorgeschlagenen Änderungsgesetzes, aber auch des bestehenden LWG stellen sich mehrere zentrale Fragen, denen diese Stellungnahme im Folgenden überblicksartig nachgeht:

1. Ist der zugrunde gelegte Referenzwert einer Abweichung von +/- 25 % vom Mittelwert verfassungskonform?

2. a) Auf welches Bezugsobjekt bezieht sich der Prozentwert? (Z.B.: Zahl der Wahlberechtigten, deutsche (Wohn-)bevölkerung, Zahl der über 18-jährigen Deutschen i.S.d. Art. 116 GG?)

b) Gibt es verfassungsrechtliche Vorgaben hinsichtlich des Zeitpunktes für die Bemessung der Referenzwerte und des Bezugsobjekts (temporales Element)?

3. Gibt es verfassungsrechtliche Vorgaben, anhand welcher Kriterien eine verfassungsrechtlich wegen Überschreitung tolerabler Schwankungsgrenzen gebotene Neuarrondierung von Wahlkreisen vorzunehmen ist?

⁹ LT-Drs. 19/5273, S. 5 f.

¹⁰ LT-Drs. 19/5273, S. 6.

4. Gibt es verfassungsrechtliche Vorgaben für die Begründungslast, die den Gesetzgeber beim Neuzuschnitt von Wahlkreisen trifft?

C. Zulässige Abweichung vom Mittelwert (bis +/- 25 % verfassungskonform?)

I. Grundlagen der +/- 25 %-Grenze

Wie oben bereits ausgeführt, orientiert sich der Gesetzentwurf offensichtlich primär an dem Ziel, eine prozentuale Abweichung der Wahlkreisgröße vom Durchschnittswahlkreis von mehr als 25 % bei den 2018 anstehenden Landtagswahlen zu vermeiden.¹¹ Weder das Grundgesetz noch die Hessische Verfassung gibt eine entsprechende Größenordnung ausdrücklich vor. Die Gesetzesbegründung nimmt insoweit – wie bereits angerissen mangels positivrechtlicher Regelung im LWG – auf § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BWahlG und eine „entsprechende Toleranzspanne“ der „Bundesländer Rheinland-Pfalz, Thüringen und Bayern“ Bezug.¹²

II. 25 %-Grenze des BWahlG als äußerste Grenze

Zu beachten ist insoweit zunächst, dass die Toleranzgrenze i.H.v. 25 % in § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BWahlG bei Bundestagswahlen tatsächlich nur eine äußerste Grenze darstellt. Gem. § 3 Abs. 1 Nr. 3 2. HS BWahlG „ist eine Neuabgrenzung vorzunehmen“, wenn die Abweichung mehr als 25 % beträgt. Gem. § 3 Abs. 1 Nr. 3 1. HS BWahlG „soll“ aber „von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nicht um mehr als 15 vom Hundert nach oben oder unten“ abgewichen werden. Dies bedeutet, dass nach Auffassung des Bundesgesetzgebers eine Abweichung bereits ab 15 % im Lichte des Grundsatzes der gleichen Wahl verfassungsrechtlich so problematisch ist, dass – im Regelfall – eine Neuabgrenzung vorgenommen werden soll. Hinter diesem Maßstab bleibt der hessische Gesetzentwurf zurück.

III. Argumente für eine niedrigere Grenze von maximal 10-15 %

Verschiedene andere Gründe sprechen dafür, dass die dem hessischen Gesetzentwurf zugrunde liegende Toleranzgrenze von 25 % zu hoch angesetzt ist: So stellt grds. jedwede Größenabweichung vom Mittelwert der Wahlkreise einen Eingriff in den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit dar, welcher – wie auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) immer wieder betont – zwingenden Charakter besitzt und für die Demokratie in Bund und Ländern schlechthin konstituierend ist. Abweichungen vom Durchschnittswert sind ihrerseits nur aus zwingenden verfassungsrechtlichen Gründen gerechtfertigt, welche der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten können. Schon im Lichte des hohen Stellenwertes der gleichen Wahl erscheint eine Toleranzgrenze von 25 % (die sich nach oben und unten auf 50 % summieren kann) als problematisch.

Insoweit ist auch darauf hinzuweisen, dass das *Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)* der OSZE der Bundesrepublik nach der Bundestagswahl 2009 empfohlen hat, die bei Bundestagswahlen geltenden Grenzen von +/- 15 % und höchstens +/- 25 % gem. § 3

¹¹ LT-Drs. 19/5273, S. 5 f.

¹² LT-Drs. 19/5273, S. 6.

Abs. 1 Nr. 3 BWahlG auf +/- 10 % und höchstens +/- 15 % zu reduzieren.¹³ Diese Grenzen entsprechen zudem den allgemeinen Empfehlungen der *Venedig-Kommission des Europarates* (Europäische Kommission für Demokratie durch Recht).¹⁴

Spricht somit viel dafür, dass bereits die +/- 15 %- und +/- 25 %-Grenze in § 3 BWahlG verfassungsrechtlich problematisch ist, bestehen Abweichungen zwischen dem hessischen Landtagswahlrecht und dem Bundestagswahlrecht, die zusätzlich dafür sprechen, dass die Toleranzgrenze in Hessen noch niedriger anzusetzen ist als bei Bundestagswahlen:

Wie auch das BVerfG in seiner Rechtsprechung zum Verhältnis Wahlkreisgröße und Wahlrechtsgleichheit herausgearbeitet hat, stellt der Wahlrechtsgrundsatz der gleichen Wahl umso strengere Anforderungen an eine gleiche Größe der Wahlkreise, je größer die Relevanz der Wahlkreisstimme für das Wahlsystem insgesamt ist. Die Bedeutung der Wahlkreisstimme liegt primär im Persönlichkeitsprinzip, kann die Direktwahl bestimmter Abgeordneter doch das Vertrauen in diese Abgeordnete steigern und so auch Akzeptanz und Popularität der Demokratie insgesamt fördern.¹⁵

Insoweit ist nun aber zu beachten, dass das hessische Wahlsystem die Bedeutung der Wahlkreisstimme – im Vergleich zur Erststimme bei Bundestagswahlen – noch stärker betont: Für einen aus dem Landtag ausscheidenden Wahlkreiskandidaten, also direkt im Wahlkreis gewählte Kandidaten, rückt nämlich gem. § 40 Abs. 2 S. 1 LWG ein Ersatzkandidaten nach, der bereits im Kreiswahlvorschlag als Ersatzkandidat aufgestellt wurde. Im Gegensatz dazu rückt bei Bundestagswahlen gem. § 48 Abs. 1 BWahlG für erfolgreiche Wahlkreisbewerber kein Ersatzbewerber aus dem jeweiligen Wahlkreis, sondern der nächste Kandidat aus der Landesliste nach. Schon aus diesem Grund besitzt die Wahlkreisstimme im Rahmen von Wahlen zum Hessischen Landtag eine noch größere Bedeutung als die Erststimme bei Wahlen zum Bundestag. Dies spricht ebenfalls dafür, dass die Toleranzgrenze für Wahlkreisgrößenabweichungen in Hessen noch tiefer liegen muss als im Bundesmaßstab.

Hinzu kommt, dass das BVerfG als Grund für eine Milderung der Strenge der Gleichheitsanforderungen bzgl. des Wahlkreiszuschnitts bei Bundestagswahlen u.a. anführt, „dass die Wahlkreise im Verhältnis der Bevölkerungsanteile auf die einzelnen Länder zu verteilen sind (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BWG).“¹⁶ Dieses Argument für eine Milderung der Strenge der Gleichheitsanforderungen entfällt allerdings bei Landtagswahlen, da hier keine Vorverteilung auf unterschiedliche Länder vorzunehmen ist.

Die Bedeutung des Wahlrechtsgrundsatzes der gleichen Wahl für die Wahlkreisstimme wird auch nicht etwa aus dem Grund nivelliert, dass Überhangmandate grds. durch Ausgleichs-

¹³ Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission vom 14.12.2009, S. 7; abrufbar unter: <<http://www.osce.org/de/odihr/elections/germany/40879?download=true>> (zuletzt abgerufen am 01.11.2017).

¹⁴ Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, Verhaltenskodex für Wahlen, CDL-AD (2002) 23, I.,2.2., angenommen im Juli/Okttober 2002, abrufbar unter: <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023-ger](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023-ger)> (zuletzt abgerufen am 01.11.2017).

¹⁵ So auch m.w.N. *Hans-Hermann Schild*, in: NVwZ 1983, 597 (598).

¹⁶ BVerfGE 130, 212 (228).

mandate ausgeglichen werden. Die Ausgleichsmandate führen nämlich nur dazu, dass der Parteienproporz im Landtag wieder hergestellt wird. Wie sich der Landtag konkret zusammensetzt, hängt hingegen für (mindestens 55 Abgeordnete) allein von der Wahlkreisstimme ab, deren Gleichheit schon aus diesem Grund gewährleistet werden muss.

Hinzu kommt zweierlei: Erstens können aufgrund der Wahlkreisstimme auch unabhängige Abgeordnete in den Landtag einziehen. Insoweit spielen Ausgleichsmandate dann keine Rolle. Wer in den Landtag einzieht, bestimmt sich allein anhand der Wahlkreisstimme. Zweitens soll die Direktwahl in den Wahlkreisen – wie ausgeführt – eine persönliche Interessenwahrnehmung durch direkt gewählte Abgeordnete fördern. Wenn nun aber die Größe der Wahlkreise in erheblichem Maße voneinander abweicht, dann werden die Interessen der Wählerinnen und Wähler auch in unterschiedlichem Maße wahrgenommen: Je kleiner der Wahlkreis, umso intensiver kann sich der Abgeordnete um die Interessen dieser kleineren Wählergruppe kümmern. Damit werden aber die Wählerinnen und Wähler größerer Wahlkreise benachteiligt. Auch der Sinn und Zweck der Direktwahl in Wahlkreisen spricht damit entscheidend für eine möglichst starke Annäherung der Größe der Wahlkreise.

IV. Zwischenergebnis: Überschreitung der verfassungsrechtlichen Toleranzgrenze und fehlende Begründung für verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Im Lichte des zwingenden Charakters der Wahlrechtsgleichheit und deren schlechthin konstituierender Bedeutung für das Demokratieprinzip sprechen gute Gründe dafür, dass neben den Wahlkreisen, bei denen nach dem Gesetzentwurf eine Neuarrondierung vorgenommen werden soll, auch eine Reihe weiterer Wahlkreise nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen (jedenfalls ab 15 % Abweichung nach oben oder unten vom Mittelwert). Selbst hinsichtlich der meisten der neuarrondierten Wahlkreise bestehen nach der geplanten Neuabgrenzung entsprechende Bedenken. Dabei fällt besonders auf, dass nach der Neuabgrenzung verschiedene Wahlkreise selbst die Vorgabe von 25 % nur sehr knapp erfüllen (bspw. Wahlkreis 41 – Main Kinzig II mit + 25,0 % (vorher +21,7 %) oder Wahlkreis 54 – Bergstraße I + 24,3 % (vorher +27,9 %)).¹⁷ Insoweit ist auch zu bedenken, dass eine derart knappe Orientierung an den selbstgesetzten Vorgaben die Gefahr in sich trägt, dass bei der nächsten Wahl erneut eine Neuarrondierung vorgenommen werden muss. Gerade das Ziel der Kontinuität des Wahlkreiszuschnitts, das oft gegen eine Neuarrondierung von Wahlkreisen ins Feld geführt wird, könnte daher – in langfristiger Perspektive – dafür sprechen, eine stärkere Angleichung der Wahlkreise vorzunehmen. Letztlich wird die Neuabgrenzung so auch nicht der – ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs – selbst gesetzten Zielsetzung gerecht, nach der die Neuabgrenzung „möglichst so vorgenommen werden [soll], dass sie für mehrere Wahlen Bestand haben kann“.¹⁸

Verfassungsrechtskonform sind die entsprechenden Abweichungen der Wahlkreisgrößen vom Mittelwert nur, wenn die Abweichungen ihrerseits im Einzelnen durch besondere, durch die Verfassung legitimierte Gründe, die ihrerseits der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten

¹⁷ LT-Drs. 19/5273, S. 7.

¹⁸ LT-Drs. 19/5273, S. 6.

können,¹⁹ gerechtfertigt sind. In Rechtsprechung und Literatur wurde hier bspw. anerkannt, dass Wahlkreise aus einem zusammenhängenden und abgerundeten Gebiet bestehen, eine gewisse Kontinuität im Zuschnitt der Wahlkreise (keine zu häufige Änderung) sowie historische und kulturelle Gegebenheiten. Das BVerfG hat insoweit für Bundestagswahlen in Anlehnung an § 3 BWahlG formuliert, dass jeder Wahlkreis nach dem Gedanken einer territorialen Verankerung des im Wahlkreis gewählten Abgeordneten zugleich ein zusammengehörendes und abgerundetes Ganzes bilden soll und dass sich die historisch verwurzelten Verwaltungsgrenzen nach Möglichkeit mit den Wahlkreisgrenzen decken sollen.²⁰ Die durch die Erststimme geknüpfte engere persönliche Beziehung der Wahlkreisabgeordneten zu dem Wahlkreis, in dem sie gewählt worden seien, bedürfe zudem einer gewissen Kontinuität der räumlichen Gestalt des Wahlkreises.²¹ Substantielle Argumente für die im Einzelnen konkret vorgenommenen Gebietsabgrenzungen können der Gesetzesbegründung indes weder hinsichtlich der geplanten Neuabgrenzung noch hinsichtlich der Größenabweichungen der (weiter) bestehenden Wahlkreise entnommen werden. Die Gesetzesbegründung führt die Kriterien lediglich in abstrakter Form auf, bezieht sie aber nicht auf die einzelnen Wahlkreise.²²

D. Bezugsmaßstab für die Wahlkreisgröße

I. Bezugsmaßstab des Gesetzentwurfs

Bezugsmaßstab des Gesetzentwurfs für die Beurteilung der unterschiedlichen Wahlkreisgrößen ist „die Zahl der Deutschen im Sinne des Art. 116 GG in Hessen über 18 Jahren“ an.²³ Begründet wird dies damit, dass diese Zahl „weitgehend der Zahl der Wahlberechtigten“ entspreche. Mit dieser Bezugnahme auf die Zahl der Wahlberechtigten knüpft die Gesetzesbegründung an eine Interpretation des Beschlusses des BVerfG vom 31. Januar 2012 an, nach dem die Wahlrechtsgleichheit bei Bundestagswahlen grds. eine Einteilung der Wahlkreise auf der Grundlage der Zahl der Wahlberechtigten gebiete.²⁴

II. Verfassungskonformer Bezugsmaßstab

In der Tat ist richtiger Bezugsmaßstab bei der Bemessung der „Größe“ der verschiedenen Wahlkreise die Zahl der Wahlberechtigten i.S.d. § 2 f. LWG. Dies ergibt sich daraus, dass es hier um die Verwirklichung des Wahlrechtsgrundsatzes der gleichen Wahl geht. Die gleiche Wahl soll aber den einzelnen Wahlberechtigten ein gleiches Stimmgewicht gewährleisten und nicht Bevölkerungsproportionen widerspiegeln. Es wäre daher bspw. unzutreffend bei der Bemessung der Größe der Wahlkreise auf die gesamte Bevölkerung (also z.B. auch unter Einbeziehung der unter 18-jährigen) abzustellen. Unklar bleibt, was die Gesetzesbegründung genau mit der „Zahl der Deutschen im Sinne des Art. 116 GG in Hessen über 18 Jahren“ meint. Dies wäre jedenfalls präziser zu definieren.

¹⁹ Vgl. insbes. BVerfGE 95, 408 (418); 121, 266 (297); 124, 1 (19); 129, 300 (320); 130, 212 (227 f.).

²⁰ BVerfGE 130, 212 (228).

²¹ BVerfGE 130, 212 (228 f.).

²² LT-Drs. 19/5273, S. 5 f.

²³ LT-Drs. 19/5273, S. 6.

²⁴ Vgl. BVerfGE 130, 212 (225 ff.).

III. Temporales Element

Aus dem allgemeinen rechtsstaatlichen Gebot, die Erfüllung verfassungsrechtlicher (und auch sonstiger gesetzlicher) Vorgaben im Lichte der tatsächlichen Gegebenheiten und z.B. nicht etwa am Maßstab unzutreffend ermittelter oder veralteter Sachverhalten zu messen und zu verwirklichen, ergibt sich, dass der Bemessung der einzelnen Wahlkreisgrößen möglichst aktuelle Zahlen zugrunde gelegt werden müssen. Es ergibt sich aus der Natur der Sache, dass dies nicht die Zahlen sein können, die am Wahltag bestehen, da die Wahlkreisgröße stets fluktuiert und die konkreten Wahlkreise aus Gründen der Wahlvorbereitung rechtzeitig im Vorfeld der Wahl zugeschnitten werden müssen.

Es ergibt sich aber ein verfassungsrechtliches Gebot, einerseits diesen Zuschnitt der Wahlkreise nicht unverhältnismäßig früh vorzunehmen und andererseits, in dem Moment, in dem der Zuschnitt erfolgt, die besten verfügbaren Daten zugrunde zu legen. Sollten also bspw. aufgrund der Bundestagswahlen vom 24. September 2017 aktuellere Zahlen über die Wahlberechtigten i.S.d. § 2 f. LWG zur Verfügung stehen, als im Gesetzentwurf zugrunde gelegt, ergäbe sich aus dem hohen Stellenwert des Wahlrechtsgrundsatzes der gleichen Wahl, dass diese aktuelleren Zahlen zugrunde zu legen wären.

E. Maßstäbe und Kriterien für den Neuzuschnitt

I. Maßstäbe und Kriterien des Gesetzentwurfs

Als konkreten Maßstab für die vorzunehmende Neuarrondierung der Wahlkreise führt die Begründung des Gesetzentwurfs zunächst in erster Linie die oben schon inhaltlich diskutierte 25 %-Grenze (nach oben oder unten) an.²⁵ Daneben liegen der Neuabgrenzung ausweislich der Begründung „im Wesentlichen die gleichen Grundsätze zugrunde, die schon bei der letzten Abgrenzung herangezogen wurden“:²⁶ U.a. sollen die Wahlkreisgrößen „besser als bisher aneinander angeglichen werden“ und die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises „soll der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise so weit sie möglich entsprechen“. Möglichst sollen Kreisgrenzen eingehalten werden. Jeder Wahlkreis soll ein in sich zusammenhängendes Gebiet bilden. Historische, politische, kulturelle und wirtschaftliche Gegebenheiten könnten ebenso wie die voraussichtliche demografische Entwicklung und die flächenmäßige Ausdehnung als Korrektive berücksichtigt werden. Schließlich sollten die Kriterien „in einer Gesamtschau“ gegeneinander abgewogen werden, „bei der auch das Interesse an einer Kontinuität der Wahlkreiseinteilung und die darauf beruhende Akzeptanz in der Wählerschaft, den Gebietskörperschaften sowie den Organisationsstrukturen der Parteien und Wählergruppen möglichst beachtet werden sollen“. Der Kontinuitätsgedanke gelte auch für Neueinteilungen: „Sie soll[en] möglichst so vorgenommen werden, dass sie für mehrere Wahlen Bestand haben“.

²⁵ LT-Drs. 19/5273, S. 5 f.

²⁶ LT-Drs. 19/5273, S. 6.

II. Verfassungsrechtliche Maßstäbe und Kriterien

Oben wurde bereits im Einzelnen dargelegt, dass die – nach der Gesetzesbegründung offensichtlich primär handlungsleitende Grenze von +/- 25 % Abweichung von der mittleren Wahlkreisgröße insgesamt als verfassungsrechtlich problematisch erscheint. Im Übrigen hat das BVerfG – wie oben bereits angerissen wurde – in seiner jüngeren Rechtsprechung in Anlehnung an § 3 BWahlG im Wesentlichen folgende Grundsätze für die Abgrenzung anerkannt: Dass jeder Wahlkreis „nach dem Gedanken einer territorialen Verankerung des im Wahlkreis gewählten Abgeordneten zugleich ein zusammengehörendes und abgerundetes Ganzes bilden soll“ und dass sich „die historisch verwurzelten Verwaltungsgrenzen nach Möglichkeit mit den Wahlkreisgrenzen decken sollen“.²⁷ Die „durch die Erststimme geknüpfte engere persönliche Beziehung der Wahlkreisabgeordneten zu dem Wahlkreis, in dem sie gewählt worden sind“ verlange zudem „eine gewissen Kontinuität der räumlichen Gestalt des Wahlkreises“.²⁸

III. Erfüllung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe und Kriterien?

Im Lichte dieser jüngeren Rechtsprechung des BVerfG erscheinen mehrere in der Gesetzesbegründung genannte Maßstäbe als problematisch: So ist bspw. nicht ersichtlich (und bedürfte zumindest näherer Begründung), inwieweit genau wirtschaftliche Gegebenheiten Kriterien für einen verfassungskonformen Wahlkreiszuschnitt sein könnten. Ähnliches gilt für die flächenmäßige Ausdehnung, die auch als (bloßes) Korrektiv im Lichte der auf die Stimmen der Wahlberechtigten zentrierten Wahlrechtsgleichheit kaum Relevanz entfalten dürfte.

Vor allem aber werden die „Grundsätze“ der Neueinteilung in der Gesetzesbegründung lediglich abstrakt aufgeführt. Die Begründung zu den einzelnen Vorschriften führt lediglich an, welche Gemeinden von welchem Wahlkreis in welchen Wahlkreis verschoben werden und wie sich dadurch die Prozentabweichung der betroffenen Wahlkreise ändert. Die Nennung der Prozentzahlen indiziert – wie bereits ausgeführt –, dass hier in erster Linie die Erfüllung des selbstgesetzten 25-%-Kriteriums handlungsleitend war. Im Übrigen kann aus der Tatsache, dass die Neueinteilung ganz überwiegend innerhalb von Landkreisgrenzen stattfinden, geschlossen werden, dass auch die Einhaltung von Landkreisgrenzen als Kriterium eine Rolle gespielt hat. Ähnliches gilt für das Ziel, territorial zusammenhängende Wahlkreise zu schaffen. Darüber hinaus bleiben die entscheidungsleitenden Kriterien allerdings offen. So wird bspw. nicht begründet, warum für die Neueinteilung jeweils bestimmte Gemeinden ausgewählt wurden (und nicht andere Gemeinden, welche die genannten Kriterien genauso oder vielleicht sogar besser erfüllt hätten). Es wäre daher zu wünschen, dass bei jeder einzelnen Neuabgrenzung im Einzelnen begründet wird, warum genau diese Neuabgrenzung vorgenommen wird. Dies gilt besonders aus dem Grund, dass – nach der Gesetzesbegründung – letztlich eine Gesamtabwägung vorgenommen wird, die dann aber im Einzelnen nicht ansatzweise transparent gemacht wird. Eine Einzelbegründung erscheint auch aus verfassungsrechtlichen Gründen als geboten, geht es doch mit der gleichen Wahl um einen höchst bedeutsamen Verfassungswert. Für die Rechtfertigung von Eingriffen in diesen gilt eine erhöhte Begründungslast. Schon aus Gründen der Transparenz erscheint es daher im Lichte der

²⁷ Vgl. BVerfGE 130, 212 (228).

²⁸ Vgl. BVerfGE 130, 212 (228 f.) unter Bezugnahme auf BVerfGE 95, 335 (364).

schlechthin konstituierenden Bedeutung, welche die Wahlrechtsgleichheit für die Demokratie hat, geboten, die Kriterien, die bei jeder einzelnen Neuabgrenzung zugrunde gelegt wurden, und die Parameter der Gesamtabwägung – nicht nur den unmittelbar Betroffenen Bürgerinnen und Bürgern – in der Gesetzesbegründung zu offenbaren.

IV. Anwendung unzulässiger Maßstäbe und Kriterien – Verdacht des Gerrymandering?

Soeben wurde bereits ausgeführt, dass bestimmte – ausweislich der Gesetzesbegründung angewandte – Maßstäbe für die Neueinteilung der Wahlkreise – wie „wirtschaftliche Gegebenheiten“ oder die „flächenmäßige Ausdehnung als Korrektive“ im Lichte des Telos der Wahlrechtsgleichheit als problematisch erscheinen. Darüber hinaus – und noch wesentlich wichtiger – ist zu beachten, dass bestimmte Maßstäbe grds. unzulässig sind, also bei einer Neuabgrenzung nicht zugrunde gelegt werden dürfen. So hat das BVerfG etwa in seinem Beschluss vom 31. Januar 2012 festgestellt, dass die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungs- und Beurteilungsspielraums jedenfalls einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung unterliege, „soweit mit Regelungen, die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, die parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird und die Gefahr besteht, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt“.²⁹ Zu diesen Regelungen gehörten grds. auch die Entscheidungen des Gesetzgebers über die Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise.³⁰

Ein Verstoß gegen den Verfassungsgrundsatz der gleichen Wahl beim Neuzuschnitt von Wahlkreisen liegt danach etwa offensichtlich dann vor, wenn die Wahlkreiseinteilung auf Grundlage der Analyse bisherigen Wahlverhaltens basiert (sog. Gerrymandering).³¹ Konkret problematisch könnte vorliegend die Neueinteilung des Wahlkreises 11 – Hersfeld und des Wahlkreises 14 – Fulda I sein.³² Danach soll die Gemeinde Eiterfeld (Landkreis Fulda) aus dem Wahlkreis 14 – Fulda I in den Wahlkreis 11 – Hersfeld überführt werden. Auf Grundlage des Erststimmen-Wahlergebnisses der letzten Landtagswahl 2013,³³ würde bei dieser Neueinteilung (*ceteris paribus*) nun die CDU und nicht mehr die SPD die meisten Erststimmen im Wahlkreis – 11 Hersfeld erlangen.³⁴ Verändern sich durch eine Neueinteilung die politischen Mehrheitsverhältnisse eines Wahlkreises und entspricht die Veränderung den Interessen von Parteien, welche das Gesetz unterstützten, erscheint es *prima facie* als nicht ganz fernliegend, dass unzulässige parteipolitische Motive, also sachfremde Erwägungen, handlungsleitend gewesen sein

²⁹ Vgl. BVerfGE 130, 212 (229) unter Bezugnahme auf BVerfGE 120, 82 (113); 129, 300 (322 f.).

³⁰ Vgl. BVerfGE 130, 212 (229).

³¹ RhPfVerfGH, Beschl. v. 30.10.2015, NVwZ-RR 2016, 161 (162); *Johann Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG Kommentar, 10. Aufl. 2017, § 3 Rn. 14.

³² Änderung von Nr. 5 bis 7 der Anlage zum LWG, vgl. LT-Drs. 19/5273, S. 7.

³³ <<http://www.statistik-hessen.de>>.

³⁴ Bei den Landtagswahlen 2013 entfielen im Wahlkreis 11 – Hersfeld bei 61.289 Wahlberechtigten 16.206 Wahlkreisstimmen auf den Kandidaten CDU und 18.057 Stimmen auf den Kandidaten der SPD (<<http://www.statistik-hessen.de>>). In Eiterfeld, das zum Landkreis Fulda gehört, wurden 2013 2.874 Wahlkreisstimmen für den Kandidaten der CDU und 784 Wahlkreisstimmen für den Kandidaten der SPD abgegeben. Hätte Eiterfeld also 2013 bereits zum Wahlkreis 11 – Hersfeld gehört, wäre der CDU-Kandidat (*ceteris paribus*) auf 19.080 und der SPD-Kandidat auf 18.841 Stimmen gekommen und somit statt des SPD-Kandidaten der CDU-Kandidat in den Landtag eingezogen.

könnten.³⁵ Jedenfalls müsste im Einzelnen begründet werden, warum genau diese Neueinteilung im Lichte der verfassungskonformen Kriterien geboten war. An einer solchen Begründung fehlt es vorliegend aber.

F. Verfahren der Neuabgrenzung

I. Angewandtes Verfahren

Die Neuabgrenzung wird vorliegend im Rahmen eines landesrechtlichen Gesetzgebungsverfahrens auf Initiative der Fraktionen der CDU und der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgenommen.

II. Gesetzliche Vorgaben

Da nach hessischem Recht – wie oben ausgeführt – keine konkreten verfassungsrechtlichen oder einfachgesetzlichen Vorgaben für die Neuabgrenzung von Wahlkreisen existieren, fehlt es auch an Vorgaben für das entsprechende Verfahren, wie sie etwa § 3 BWahlG enthält. Danach ernannt der Bundespräsident eine ständige Wahlkreiskommission, die aus dem Präsidenten des Statistischen Bundesamtes, einem Richter des Bundesverwaltungsgerichts und fünf weiteren Mitgliedern besteht.³⁶ Die Wahlkreiskommission hat die Aufgabe, über Änderungen der Bevölkerungszahlen im Wahlgebiet zu berichten und darzulegen, ob und welche Änderungen der Wahlkreiseinteilung sie im Hinblick darauf für erforderlich hält.³⁷ Der Bericht der Wahlkreiskommission ist dem Bundesministerium des Innern innerhalb von fünfzehn Monaten nach Beginn der Wahlperiode des Deutschen Bundestags zu erstatten.³⁸ Das Bundesministerium leitet ihn dem Deutschen Bundestag zu und veröffentlicht einen Hinweis auf die Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache im Bundesanzeiger.

III. Empfehlungen de lege ferenda

Selbst wenn das Verfahren – in Ermangelung verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Vorgaben – nicht grundsätzlich zu beanstanden ist, sollte allerdings dringend erwogen werden, entsprechend § 3 BWahlG Verfahrensvorschriften auch in das hessische Landtagswahlrecht zu integrieren. Der hohe Stellenwert der Wahlrechtsgleichheit auch für die Direktwahl in den Wahlkreisen streitet dabei stark dafür, ein möglichst unabhängiges Gremium in den Prozess der Neuabgrenzung von Wahlkreisen zu integrieren. Dies könnte zugleich dazu beitragen, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Integrität der Wahlen, als „seidener Faden, an dem die Demokratie hängt“, aufrechtzuerhalten. Bereits ein Verdacht parteipolitisch motivierter Einflussnahme auf den Zuschnitt von Wahlkreisen kann dieses Vertrauen maßgeblich untergraben.

gez. Prof. Dr. Dr. Martin Will

³⁵ Vgl. RhPfVerfGH, Beschl. v. 30.10.2015, NVwZ-RR 2016, 161 (166).

³⁶ § 3 Abs. 2 BWahlG.

³⁷ § 3 Abs. 3 S. 1 BWahlG.

³⁸ § 3 Abs. 4 S. 1 BWahlG.



Prof. Dr. Klaus F. Gärditz, Adenauerallee 24-42, 53113 Bonn

Rheinische
Friedrich-Wilhelms-
Universität Bonn

Rechts- und
Staatswissenschaftliche
Fakultät

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz
Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Postanschrift:
Adenauerallee 24-42
53113 Bonn
Tel.: 0228/73-9176 (dienstl.)
Email: gaerditz@jura.uni-bonn.de

Bonn, den 6. Oktober 2017

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und Bündnis 90/Die Grünen für ein Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes (LT-Drs. 19/5273)

I. Gegenstand des Gesetzes

Das Gesetz, dessen Entwurf vorliegend beraten werden soll, beschränkt sich auf Änderungen der Anlage zu § 7 Abs. 1 Landtagswahlgesetz (LWG)¹. Diese Bestimmung lautet: „Für die Landtagswahl wird das Land Hessen in die aus der Anlage zum Gesetz ersichtlichen fünfundfünfzig Wahlkreise eingeteilt“. Die Anlage enthält insoweit Wahlkreise, deren Zusammensetzung über die Bezeichnung der erfassten Gemeindegebiete bestimmt wird.

II. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern demokratischen Grundsätzen genügen. Hierzu formuliert Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG Anforderungen an die Wahlrechtsgrundsätze, die denen des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG für die Bundestagswahl entsprechen.² Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG enthält insoweit unmittelbar in den Ländern geltende Wahlrechtsgrundsätze. Hierzu gehört ausdrücklich auch die Gleichheit der Wahl. Die Gleichheit der Wahl gewährleistet sowohl die Chancengleichheit der Wahlbewerberinnen und -bewerber als auch die Erfolgswertgleichheit der abgegebenen Stimmen.³

Um die Gleichheit der Wahl in der Fläche sicherzustellen, muss jedenfalls bei einem gemischten System, in dem ein Teil der Mandate an erfolgreiche Bewerberinnen und Bewerber in einem Wahlkreis vergeben wird (so hier § 7 Abs. 1 LWG), die Einteilung der Wahlkreise innerhalb eines

¹ Gesetz über die Wahlen zum Landtag des Landes Hessen (Landtagswahlgesetz - LWG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 7. 4. 2006 (GVBl. I S. 110, 439), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 28. 9. 2015 (GVBl. S. 346).

² Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. 2 3. Aufl. (2015), Art. 28 Rn.

³ Siehe nur Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2 3. Aufl. (2015), Art. 38 Rn. 102 ff.

Landes im Verhältnis ihrer Größe zueinander dem Gleichheitsgebot entsprechen.⁴ Für die Beurteilung, ob jeder Erststimme gleiche Erfolgchancen zukommen, kommt es auf die tatsächlichen Verhältnisse bei der Entscheidung des Gesetzgebers über die Wahlkreiseinteilung an.⁵ Der Gesetzgeber ist hierbei lediglich gehalten, die rechtlichen Bedingungen gleicher Erfolgchancen sicherzustellen, nicht auch das – von vielen Faktoren (wie z. B. der Wahlbeteiligung) abhängende tatsächliche Stimmgewicht.⁶ Der Gesetzgeber muss sich also insoweit ein realitätsgerechtes Bild von der Größe der Wahlkreise verschaffen und dieses laufend hinreichend aktuell halten. Der Grundsatz der Wahlgleichheit verpflichtet den Gesetzgeber gegebenenfalls auch, die Einteilung der Wahlkreise regelmäßig zu überprüfen und erforderlichenfalls zu korrigieren.⁷ Hierbei ist Folgendes zu beachten:

1. Verfassungsrechtlicher Anpassungszwang dem Grunde nach

Die Wahlrechtsgleichheit ist nicht generell differenzierungsfeindlich, obgleich Abweichungen von der Gleichheit der Wahl nur in engen und verfassungsrechtlich qualifiziert zu rechtfertigenden Ausnahmefällen zulässig sind.⁸ Geboten ist aber eine möglichst große Annäherung an das Ideal einheitlicher Größen.⁹ Der Wahlgesetzgeber muss hierbei gewissen Mindeststandards genügen. Zunächst einmal bedarf es einer kohärenten Methode, die Zahl der Wahlberechtigten angemessen zu erfassen. Auf dieser Grundlage muss eine Durchschnittsgröße der Wahlkreise als Referenzwert gebildet werden, um Abweichungen erfassen zu können. Basierend hierauf müssen Veränderungen der wahlberechtigten Bevölkerung in den Wahlkreisen kontinuierlich beobachtet werden. Kommt es zu einer Abweichung gegenüber der Durchschnittsgröße, die jenseits einer verfassungskonform bestimmten Toleranzschwelle liegt, muss eine angemessene Neubestimmung der Wahlkreise vorgenommen werden. Jedenfalls bei einer Abweichung einzelner Wahlkreise von über 25 Prozent gegenüber dem Durchschnitt ist eine Neueinteilung verfassungsrechtlich zwingend vorzunehmen (vgl. auch § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWahlG).¹⁰

2. Begrenzte Ausgestaltungsspielräume dem Inhalt nach

Bei der Einteilung des Wahlgebietes in gleich große Wahlkreise steht dem Gesetzgeber allerdings ein gewisser *Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum* zu.¹¹ Hierbei ist zu berücksichtigen, dass eine arithmetische Angleichung der Wahlkreisgrößen von vornherein nicht möglich ist. Zum einen ändert sich die Bevölkerung beständig, wohingegen gerade das Wahlrecht auf eine strikte Formalisierung angewiesen ist, die einer Dynamisierung der Wahlkreisgrenzen entgegensteht. Zum anderen müssen Wahlkreise, um eine administrative Durchführung der Wahlen sicherzustellen, auf eindeutig definierte politische Verwaltungsgebiete – also in der Regel Gemeinden und Kreise – bezogen sein, was dann aber gewisse Differenzen in der Gesamtgröße der Wahlkreise unvermeidbar macht. Jeder Wahlkreis soll zudem im Interesse einer territorialen Verankerung des oder der im Wahlkreis gewählten Abgeordneten „zugleich ein zusammengehörendes und abgerundetes Ganzes bilden [...], und die historisch verwurzelten Verwaltungsgrenzen sich nach Möglichkeit mit den Wahlkreisgrenzen decken“; es bedürfe einer „gewissen Kontinuität der räumlichen Gestalt des Wahlkreises“.¹²

⁴ BVerfGE 16, 130 (141); 130, 212 (226); BVerfG-K, Beschl. v. 18. 7. 2001 – 2 BvR 1252-57/99, NVwZ 2002, 71 (72).

⁵ BVerfGE 95, 335 (353, 363); 130, 212 (226).

⁶ BVerfGE 130, 212 (226).

⁷ BVerfGE 129, 300 (321f.); 130, 212 (227).

⁸ BVerfGE 34, 81 (99); 82, 322 (338); 120, 82 (106); 130, 212 (227).

⁹ Vgl. BVerfGE 130, 212 (225 f.); *Sacksjfsky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 6 Rn. 79.

¹⁰ Strikter *Sacksjfsky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 6 Rn. 80.

¹¹ BVerfGE 95, 335 (353, 363); 130, 212 (228).

¹² BVerfGE 95, 335 (364). Entsprechend BayVerfGH 28, 222 (239).

3. Bezugsgröße

Die Größe, auf die sich die Gleichheit der Wahl bezieht, sind die Wahlberechtigten,¹³ also nach Maßgabe von § 2 Abs. 1 LWG alle Deutschen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben. Dies ist auch mit Blick auf das Demokratieprinzip (Art. 28 Abs. 1 Sätze 1-2, 20 Abs. 2 Satz 1 GG) geboten, das auf das Staatsvolk als Legitimationssubjekt¹⁴ verweist. Daher wäre es im wahlrechtlichen Kontext unzulässig – und würde die Chancengleichheit der Wahl beeinträchtigen –, wenn die Größe der Bevölkerung (also Ausländerinnen und Ausländer, Minderjährige eingeschlossen) in Bezug genommen würde.¹⁵ Zwar sind die gewählten Abgeordneten *für* die Regelung der Angelegenheiten aller Menschen zuständig und haben damit auch eine Verantwortung gegenüber nicht wahlberechtigten Einwohnern. Die Gleichheit der Wahl bezieht sich aber allein auf das formalisierte Kriterium der Wahlberechtigung. Der Gesetzentwurf trägt dieser Vorgabe in verfassungskonformer Weise Rechnung und stellt auf die Entwicklung der Bevölkerung in Hessen über 18 Jahren ab.

III. Bewertung des Gesetzentwurfs

Gemessen hieran ist der Gesetzentwurf verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden:

- **Bestandaufnahme:** Der vorliegende Gesetzentwurf nimmt zunächst Bestand auf, wie sich die Zahl der deutschen Einwohner, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, in den Wahlkreisen verändert hat. Auch wenn sich dies aus dem Entwurf nicht explizit ergibt, ist davon auszugehen, dass die Erhebung auf Melderegisterdaten der Gemeinden beruht. Dies ist eine objektive, diskriminierungsfreie und damit *vertretbare Methode der Größenbestimmung*. Die so ermittelte Zahl ist zwar nicht exakt mit den Wahlberechtigten identisch: Personen, die ihr aktives Wahlrecht durch strafgerichtliche Verurteilung oder durch generelle Betreuerbestellung verloren haben (§ 3 LWG) werden eingeschlossen. Der entsprechende Überhang ist jedoch im Rahmen der vergrößernden Berechnung und mit Blick auf die Toleranzgrenze zu vernachlässigen.
- **Bestimmung der Toleranzschwelle:** Der Gesetzentwurf hat als Toleranzschwelle, deren Überschreitung eine Anpassungspflicht auslöst, eine Abweichung von der Durchschnittsgröße von 25 Prozent zugrunde gelegt. Dies ist nicht nur vertretbar, sondern entspricht richtigerweise auch einer verfassungsrechtlichen Interventionsschwelle, bei deren Erreichen eine Wahlkreisaneignung nicht nur optional, sondern in jedem Fall zwingend ist.
- **Wahlkreisdesign:** Die notwendige Anpassung wurde auf diejenigen Wahlkreise beschränkt, bei denen eine Überschreitung der Toleranzschwelle zu einer Anpassung zwingt. Diese *minimalinvasive* Anpassung ist verfassungsrechtlich vertretbar. Hierdurch wird die *größtmögliche Kontinuität* gewahrt. Dies nimmt Rücksicht auf traditionelle Bindungen der Bewerberinnen und Bewerber an Wahlkreise, die gewachsenen Besonderheiten und die hinreichende Identifikation der Wahlberechtigten als praktische Funktionsbedingung repräsentativer Demokratie. Diese Anliegen wurden auch vom BVerfG ausdrücklich als Determinanten des Wahlkreisdesigns anerkannt.¹⁶

¹³ *Sackssofsky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 6 Rn. 79.

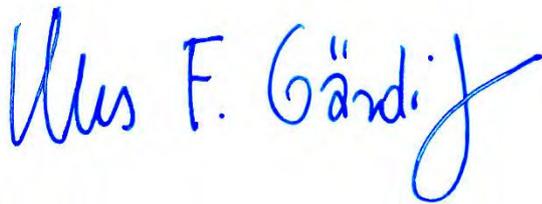
¹⁴ Für das Landesvolk *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. 2 3. Aufl. (2015), Art. 28 Rn. 61.

¹⁵ BVerfGE 130, 212 (231 ff.), das eine andere Berechnung nur solange toleriert, wie die Verteilung der Nichtwahlberechtigten im Wesentlichen gleichmäßig ist. Mit Recht kritisch gegen diese sachlich nicht begründbare Bezugnahme auf die Wohnbevölkerung *Sackssofsky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 6 Rn. 79. Offener wohl *Morlok*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Bd. 2 3. Aufl. (2015), Art. 38 Rn. 109.

¹⁶ BVerfGE 95, 335 (364).

- **Einhaltung der Toleranzschwelle:** Die Anpassung der Wahlkreise führt dazu, dass unter Zugrundelegung der vertretbar ermittelten Zahl der Wahlberechtigten die Toleranzgrenze einer Abweichung von maximal 25 Prozent gegenüber der Durchschnittsgröße eingehalten wird.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der vorliegende Gesetzentwurf verfassungskonform ist. Er folgt darüber hinaus einer positiven verfassungsrechtlichen Verpflichtung, die Wahlkreise objektiven Veränderungen der wahlberechtigten Bevölkerung in den Wahlkreisen anzupassen. Ohne eine Anpassung, die bei signifikanten Abweichungen von der Durchschnittsgröße verfassungsrechtlich zwingend geboten ist, wäre die nächste Landtagswahl möglicherweise mit einem Fehler behaftet, der die Stabilität der Wahl gefährden könnte.



(Prof. Dr. Klaus F. Gärditz)

Eisert, Martina (HLT)

Betreff: WG: Mündliche Anhörung im Innenausschuss des Hess. Landtages zur Drucksache 19/5273 Änderung des Landtagswahlgesetzes

Von: Steuber, Uwe [<mailto:uwe.steuber@stadt-lichtenfels.de>]

Gesendet: Mittwoch, 8. November 2017 12:41

An: Lindemann, Dr. Ute (HLT)

Betreff: Mündliche Anhörung im Innenausschuss des Hess. Landtages zur Drucksache 19/5273 Änderung des Landtagswahlgesetzes

Sehr geehrte Frau Lindemann,
wir werden den Termin am 9.11.2017 nicht wahrnehmen können.
Wir geben folgende Stellungnahme ab:
Grundsätzlich haben wir keine Bedenken, wenn die Stadt Lichtenfels einem anderen Wahlkreis zugeordnet wird.
Wir bitten jedoch zu bedenken, dass es u.E. bei der Einleitung der Wahlkreise nicht nur nach der Bevölkerung gehen sollte.
Auch die zu betreuende Fläche sollte mit in die Überlegungen einer Änderung der Wahlkreise mit einfließen.
Den Beratungen wünschen wir einen guten Verlauf.

Mit freundlichen Grüßen
Ihr
Uwe Steuber
Bürgermeister

Magistrat der Stadt Lichtenfels
Aarweg 10 - 35104 Lichtenfels
Tel.: 05636/9797-11
Handy 01717259600
Fax: 05636/9797-20
Email: uwe.steuber@stadt-lichtenfels.de