

wird. Durch eine landesverfassungsrechtliche Verankerung des Kommunalen Rats als zweite, beratende Kammer würde dieser eine erhebliche Aufwertung erfahren. Er wäre dann ein oberstes Landesverfassungsorgan, dessen Stellungnahmen kraft seiner verfassungsrechtlichen Absicherung ein größeres Gewicht in der Öffentlichkeit erlangen würden. Art. 28 Abs. 1 GG steht der Existenz einer zweiten, nichtvolksgewählten Kammer auf Landesebene nicht entgegen, solange das Alleinentscheidungsrecht bei der unmittelbar volksgewählten Kammer

bleibt. Art. 28 Abs. 1 GG gestattet m.a.W. ein zweites Vertretungsorgan mit konsultativer Funktion. Durch eine beratende Kommunalkammer würden die Gemeinden vielfältige politische Gestaltungsmöglichkeiten auf der Landesebene erhalten. Zu unterstreichen ist, daß das Bundesland Rheinland-Pfalz hinsichtlich der Vertretung kommunaler Interessen auf der Ebene der landespolitischen Willensbildung und Entscheidungsfindung bundesweit eine einzigartige Vorreiterrolle eingenommen hat.

Rechtsprechung

GG Art. 38; BWG §§ 6, 7 (Verfassungsmäßigkeit von Überhangmandaten)

Zur Verfassungsmäßigkeit von Überhangmandaten, die ohne Verrechnung anfallen oder ohne Ausgleichsmandate zugeteilt werden.

BVerfG, Urt. v. 10. 4. 1997 – 2 BvF 1/95 –

Die Regierung des Landes Niedersachsen beantragte, die Regelungen der §§ 7 Abs. 3 S. 2, 6 Abs. 5 S. 2 des Bundeswahlgesetzes (BWG) zu überprüfen. Gegenstand des Normenkontrollverfahrens ist die Frage, ob Überhangmandate ohne Ausgleich oder Verrechnung mit dem durch Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gewährleisteten Grundsatz der gleichen Wahl vereinbar sind. Das BVerfG stellte fest, daß die Bestimmungen mit dem GG vereinbar sind.

Aus den Gründen: C. II. Das geltende Bundestagswahlgesetz charakterisiert das von ihm gestaltete Wahlrecht als eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl (§ 1 Abs. 1 S. 2 BWG). Im einzelnen gilt folgendes:

1. Von 656 Abgeordneten, aus denen der Bundestag vorbehaltlich der sich aus dem Gesetz ergebenden Abweichungen besteht, wird je die Hälfte nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen (Wahlkreismandate) und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslistenmandate) gewählt (§ 1 Abs. 2 BWG). Jeder Wähler hat 2 Stimmen, eine Erststimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten und eine Zweitstimme für die Wahl einer Landesliste (§ 4 BWG). Die Landeslisten sind den Parteien vorbehalten (§ 27 Abs. 1 S. 1 BWG). Mehrere Landeslisten einer Partei gelten als verbunden, solange nicht die Partei ihre Trennung verlangt (§ 7 Abs. 1 BWG).

2. Die Wahl der 328 Wahlkreisabgeordneten beurteilt sich nach den Maßstäben der Mehrheitswahl: § 5 S. 1 BWG sieht vor, daß in jedem Wahlkreis ein Abgeordneter gewählt wird. Dazu wird das Wahlgebiet in Wahlkreise eingeteilt (§ 2 Abs. 2 BWG). Gewählt ist der Bewerber, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt (§ 5 S. 2 BWG). Bei der Wahl der übrigen Abgeordneten nach Landeslisten handelt es sich dagegen um eine Verhältniswahl. Außerdem findet zugleich – gewissermaßen auf einer zweiten Stufe – ein Verhältnisausgleich auf der Grundlage der im Land von der Partei errungenen Listenmandate statt.

a) Für die Verteilung der nach den Landeslisten zu vergebenden Sitze werden zunächst die für jede Landesliste

oder Listenverbindung abgegebenen Zweitstimmen zusammengezählt (§ 6 Abs. 1 S. 1 BWG). Die in § 1 Abs. 1 BWG vorgesehene Gesamtzahl von 656 Abgeordneten des Bundestages – abzüglich der in § 6 Abs. 1 S. 3 BWG genannten Mandate – wird auf die Listen oder Listenverbindungen im Verhältnis der Summen der Zweitstimmen im Verfahren *Hare-Niemeyer* verteilt (§ 6 Abs. 2 S. 2 bis 5 BWG). Dabei bleiben die Parteien unberücksichtigt, die nicht wenigstens 5 v. H. der im Wahlgebiet abgegebenen Zweitstimmen erhalten oder nicht in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben (§ 6 Abs. 6 BWG). Die auf eine Listenverbindung entfallenden Sitze werden anschließend auf die beteiligten Listen ebenfalls im Verhältnis der Summen ihrer Zweitstimmen im Verfahren *Hare-Niemeyer* verteilt (§ 7 Abs. 3 S. 1 BWG).

b) Von der so für jede Landesliste ermittelten Abgeordnetenzahl wird die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen des betreffenden Landes errungenen Wahlkreismandate abgerechnet (§ 6 Abs. 4 S. 1 BWG). Die restlichen Sitze werden aus der Landesliste in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt; Bewerber, die in einem Wahlkreis gewählt sind, bleiben auf der Landesliste unberücksichtigt (§ 6 Abs. 4 S. 2 und 3 BWG). Durch die in § 6 Abs. 4 BWG vorgeschriebene Verrechnung der Wahlkreismandate mit den Sitzen, die jeder Partei aufgrund der Zweitstimmen in einem Land zustehen, wird die Gesamtzahl der Sitze – unbeschadet der vorgeschalteten Personenwahl – so auf die Parteien verteilt, wie es dem Verhältnis der Summen ihrer Zweitstimmen entspricht.

3. Die Verbindung der Verhältniswahl mit Elementen der Mehrheitswahl führt dazu, daß die Abrechnung der unmittelbar errungenen Mandate nicht stets einen vollen Ausgleich der Sitzverteilung im Sinne des Proporz bewirken kann und soll. Der Gesetzgeber hat in § 6 Abs. 5 S. 1 BWG klargestellt, daß die im jeweiligen Land in den Wahlkreisen errungenen Sitze einer Partei verbleiben. Dadurch erhöht sich die Gesamtzahl der Mitglieder des Bundestages entsprechend (§ 6 Abs. 5 S. 2 BWG). Dieses Ergebnis hält der Gesetzgeber auch bei den Listenverbindungen aufrecht; die Verteilungsgrundsätze gelten dort gemäß § 7 Abs. 3 S. 2 BWG entsprechend. Überhangmandate entstehen mithin als Folge der gesetzgeberischen Entscheidung, daß Wahlkreismandate auf die Sitze der Landesliste verrechnet werden sollen, die unterschiedlichen Wahlerfolge der Direktwahl und der Li-

stewahl im Land jedoch eine solche Verrechnung nicht stets (voll) zulassen. Damit hat der Gesetzgeber den Proporz nach Zweitstimmen nicht zum ausschließlichen Verteilungssystem erhoben. Das Wahlsystem ist darauf angelegt, daß die Ergebnisse der vorgeschalteten Mehrheitswahl erhalten bleiben. Der in § 6 Abs. 4 BWG angeordnete Verhältnisausgleich geht nur so weit, als er die durch die Mehrheitswahl errungenen Mandate aufnehmen kann. Der Gesetzgeber hat die Verhältniswahl von vornherein mit Elementen der Mehrheitswahl verbunden, die nicht nur für die personelle Auswahl unter den Wahlkreiskandidaten von Bedeutung sind, sondern auch infolge der systembedingten Möglichkeit des Anfalls von Überhangmandaten die parteipolitische Zusammensetzung des Bundestages beeinflussen können. Tatsächlich sind bei 9 der insgesamt 13 Wahlen zum Deutschen Bundestag, nämlich 1949, 1953, 1957, 1961, 1980, 1983, 1987, 1990 und 1994, Überhangmandate angefallen. Der Gesetzgeber hat sich gleichwohl nicht veranlaßt gesehen, das Entstehen von Überhangmandaten durch eine andere Regelung zu vermeiden oder in irgendeiner Weise deren Wirkung (voll) zu neutralisieren. Er hat mithin den Anfall von Überhangmandaten als Teilelement des von ihm im BWG normierten personalisierten Verhältniswahlsystems anerkannt. Demgemäß findet jeder Wähler in der Wahl das Angebot vor, mit seinen Stimmen über die Vergabe eines Wahlkreismandates unter den Bedingungen einer relativen Mehrheitswahl und die Unterstützung einer Liste unter den Bedingungen der Verhältniswahl zu bestimmen. Während jedoch für jeden der 328 Wahlkreise ein Abgeordneter direkt gewählt wird, der als solcher schon aufgrund der Auszählung der Stimmen als Mitglied des Bundestages legitimiert ist, werden die Listenmandate erst im Wege des oben beschriebenen mathematischen Sitzzuteilungsverfahrens zugeteilt, freilich mit der Maßgabe, daß die von Parteikandidaten errungenen Direktmandate soweit möglich von den derselben Partei innerhalb des Landes zugeteilten Listenmandaten abgerechnet werden. Übersteigt die Anzahl der Wahlkreismandate die Zahl der zugeteilten Sitze, ergeben sich Überhangmandate. Überhangmandate sind danach keine den Parteien außerhalb des Proporz zugeteilten Landeslistenmandate, sondern Direktmandate (vgl. auch Art. 43 Abs. 2 S. 1 BayLWG).

III. Die Regelung in §§ 6 Abs. 5, 7 Abs. 3 S. 2 BWG, wonach die in den Wahlkreisen errungenen Sitze auch dann einer Partei verbleiben, wenn sie die Zahl ihrer Landeslistenmandate übersteigen, ohne daß andere Parteien Ausgleichsmandate erhalten, genügt den Anforderungen der Wahlgleichheit nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und wahrt die Chancengleichheit der Parteien.

1. a) Das BVerfG hat in st. Rspr. festgestellt, daß die Bundestagswahl - infolge des auf der 2. Stufe der Wahl durchzuführenden und in § 6 Abs. 4 BWG normierten Verhältnisausgleichs und unbeschadet der vorgeschalteten Direktwahl der Wahlkreiskandidaten nach den Prinzipien der Mehrheitswahl - den Grundcharakter einer Verhältniswahl trägt (vgl. BVerfGE 6, 84 [90]; 13, 127 [129]; 16, 130 [139] = DÖV 1963, S. 579; 66, 291 [304]); Überhangmandate differenzierten - je nach der Anzahl der entstandenen Überhangmandate in unterschiedlichem Grade - den verhältniswahlrechtlich verstandenen Erfolgswert der Wählerstimmen. Eine solche Differen-

zierung sei aber als die notwendige Folge des besonderen Charakters der personalisierten Verhältniswahl mit der Wahlgleichheit nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG vereinbar, solange die Wahlkreise im Rahmen des Möglichen annähernd gleich groß seien (vgl. BVerfGE 7, 63 [74 f.] = DÖV 1957, S. 715; 16, 130 [140]; 79, 169 [171]). Das BVerfG hat damit das Überhangmandat verfassungsrechtlich anerkannt, auch wenn sich darauf eine Mehrheit im Bundestag und die Wahl einer Bundesregierung gründen sollten.

An dieser Rspr. ist i. E. festzuhalten. Im Rahmen des festgelegten Wahlsystems erschöpfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen der verhältniswahlrechtlichen Erfolgswertgleichheit in der gebotenen Abrechnung. Dieser Abrechnung liegt der Gewinn der Wahlkreismandate in der relativen Mehrheitswahl ebenso voraus wie die Sitzzuteilung nach den für die Listen abgegebenen Zweitstimmen, die als solche der spezifischen Erfolgswertgleichheit der Verhältniswahl unterliegt (vgl. oben I. 3. a. E.). Mit der Entscheidung des Gesetzgebers, die Hälfte der Abgeordneten in den Wahlkreisen, die andere Hälfte über Parteilisten - und zwar vorgeschaltet vor den Verhältnisausgleich - wählen zu lassen, kommt der verhältniswahlrechtlichen Erfolgswertgleichheit aller Stimmen nur eine von vornherein begrenzte Tragweite zu. Die Rechtfertigung dieser differenzierenden Regelung ergibt sich aus der Entscheidung des Gesetzgebers für eine personalisierte Verhältniswahl mit ihrem besonderen Anliegen, durch die Wahl der Wahlkreiskandidaten eine engere persönliche Beziehung zumindest der Hälfte der Abgeordneten des Deutschen Bundestages zu ihrem Wahlkreis zu gewährleisten.

b) Der bisherigen Rspr. des BVerfG läßt sich nicht entnehmen, daß Überhangmandate den Grundcharakter der Bundestagswahl als Verhältniswahl nur insofern modifizieren dürften, als sich die Verstärkung des Gewichts der für eine Partei abgegebenen Wählerstimmen, die durch die der Partei zugefallenen Überhangmandate eingetreten ist, im Rahmen der durch das mathematische Sitzzuteilungsverfahren ohnehin vorgegebenen und unvermeidlichen Differenzierung hält.

aa) Eine deutlich stärkere Differenzierung des Stimmgewichts durch Überhangmandate billigte der Senat bereits mit Beschl. v. 22. 5. 1963 (BVerfGE 16, 130 ff.), nachdem mit einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen die Bundestagswahl v. 17. 9. 1961 die ungleiche Größe der Wahlkreise beanstandet worden war. Ungeachtet des damaligen Angriffsgegenstandes hatte der Senat über die Frage der Verfassungsmäßigkeit von Überhangmandaten inzidenter zu entscheiden, weil die Ungleichheit der Wahlkreiseinteilung mit dem Hinweis auf die dadurch entstandenen Überhangmandate angegriffen worden und deren Verfassungsmäßigkeit mithin vorab festzustellen war. Bei jener Bundestagswahl waren - bezogen auf 494 Abgeordnetensitze des Bundestages (ohne Berlin-West) - 5 Überhangmandate zugunsten der CDU (davon 4 in Schleswig-Holstein und eines im Saarland) angefallen. Im Durchschnitt benötigten die Parteien damals für die Erlangung eines Mandats - wenn man die Überhangmandate ausklammert - folgende Stimmzahlen (errechnet auf der Grundlage der 5. Bekanntm. des Bundeswahlleiters zur Bundestagswahl am 17. 9. 1961, BAnz.

Nr 195 v. 10. 10. 1961, S. 3): CDU 60 341 Stimmen, SPD 60 143 Stimmen, CSU 60 289 Stimmen, FDP 60 130 Stimmen.

Bezieht man aber die von der CDU errungenen 5 Überhangmandate in die Berechnung mit ein, benötigte sie im Durchschnitt nur noch 58 770 Stimmen pro Mandat. Damit hatte die CDU bei der Bundestagswahl 1961 infolge ihrer Überhangmandate die durch das Sitzzuteilungsverfahren sich ergebenden unausweichlichen Grenzen der verhältnismäßigkeitsrechtlichen Erfolgswertgleichheit bei weitem überschritten. Der Senat hat gleichwohl diese Differenzierung des Stimmgewichts der für die Parteien abgegebenen Wählerstimmen aus dem besonderen Charakter der personalisierten Verhältniswahl heraus als mit der Wahlgleichheit nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG für vereinbar angesehen (vgl. BVerfGE 16, 130 [139 f.]). Er führte zur Verfassungsmäßigkeit von Überhangmandaten aus, daß die mit der Zulassung von Überhangmandaten verbundene Differenzierung des Stimmgewichts von Wählern, deren Partei keine Überhangmandate erziele, und Wählern solcher Parteien, denen dies gelinge, in Anbetracht der Formalisierung, die die Wahlrechtsgleichheit unter dem Verhältniswahlrecht erfahren habe, nicht unbeschränkt zulässig sei. Sie sei vielmehr nur insoweit mit dem Grundsatz der gleichen Wahl vereinbar, als sie die notwendige Folge des besonderen Charakters der personalisierten Verhältniswahl sei. Das BWG habe vor den Verhältnisausgleich eine Personenwahl nach relativer Mehrheit in den Wahlkreisen gesetzt. Durch die Vorschaltung der Mehrheitswahl solle eine engere persönliche Beziehung der Wahlkreisabgeordneten zu dem Wahlkreis, in dem sie gewählt worden sind, geknüpft werden. In diesem besonderen Anliegen der personalisierten Verhältniswahl finde die aus der Zulassung von Überhangmandaten sich ergebende Modifizierung der Erfolgswertgleichheit ihre Rechtfertigung. Mit diesen Ausführungen knüpfte der Senat an seine Entscheidung vom 3. 7. 1957 (BVerfGE 7, 63 ff.) an, in der er eine Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen Vorschriften des BWG 1956 u. a. mit der Erwägung zurückgewiesen hatte, die mit der Zulassung von Überhangmandaten notwendig verbundene Differenzierung des Stimmgewichts finde bereits in dem besonderen Anliegen der personalisierten Verhältniswahl ihre Rechtfertigung (vgl. BVerfGE 7, 63 [74 f.]).

Zwar geht das BVerfG in beiden Entscheidungen davon aus, daß die durch den Anfall von Überhangmandaten bedingte Differenzierung des Parteienproporz in Anbetracht der Formalisierung der Wahlrechtsgleichheit im System der personalisierten Verhältniswahl nicht unbeschränkt (vgl. BVerfGE 16, 130 [139 f.]) oder sogar nur in engen Grenzen zulässig sei (vgl. BVerfGE 7, 63 [74 f.]). Es fehlt aber an jedem Anhaltspunkt dafür, daß es damit bereits alle Differenzierungen habe ausschließen wollen, die über die unvermeidbaren Ungleichheiten des Sitzzuteilungsverfahrens nach dem Parteienproporz hinausgehen. Das Gericht hatte keinerlei Anlaß, die Grenzen der Zulässigkeit von Überhangmandaten näher zu bestimmen. Allenfalls kann aus den Entscheidungen gefolgert werden, daß die Zahl der Überhangmandate sich in einem Rahmen halten muß, der den Grundcharakter der Bundestagswahl als einer am Ergebnis der für die Parteien abgegebenen Stimmen orientierten Verhältniswahl nicht aufhebt.

bb) Ein anderes Ergebnis folgt auch nicht aus der Entscheidung des Senats v. 24. 11. 1988 (BVerfGE 79, 169 ff.). Der Senat brauchte dort nicht näher auf die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Überhangmandate einzugehen. Denn die für die Erringung eines Mandats erforderliche Stimmenzahl – bezogen auf die Bundestagswahl 1987 – habe auch bei der durch das Überhangmandat begünstigten CDU nach wie vor im Rahmen dessen gelegen, was ohnehin an Ungleichheiten durch das notwendige Sitzzuteilungsverfahren im Verhältniswahlrecht vorgegeben gewesen sei (vgl. BVerfGE 79, 169 [171 f.]). Auf der Grundlage dieser Erwägungen wurde die Wahlprüfungsbeschwerde gemäß § 24 BVerfGG als offensichtlich unbegründet verworfen.

c) Die Annahme, daß Überhangmandate nur im Rahmen der durch das mathematische Sitzzuteilungsverfahren ohnehin unvermeidbaren Ungleichheiten verfassungsrechtlich zulässig seien, setzte sich im übrigen dem Einwand aus, daß die Differenzierung des Stimmgewichts im Sitzzuteilungsverfahren aus der Notwendigkeit eines solchen mathematischen Verfahrens folgt, das nur für die Verhältniswahl gilt. Überhangmandate sind indes unmittelbar errungene Wahlkreismandate. Sie werden nicht aufgrund einer Proportionalrechnung zugeteilt, können mithin von vornherein nicht mit der Unschärfe eines solchen Rechenverfahrens gerechtfertigt werden.

2. Die Verbindung der Verhältniswahl mit Elementen der Personenwahl verstößt auch als solche nicht gegen den allen Wahlsystemen übergeordneten allgemeinen Grundsatz der Wahlgleichheit, wonach allen Stimmen die gleiche Erfolgchance einzuräumen ist (vgl. oben I. 3.). Das geltende BWG gewährleistet, daß jeder Wähler mit seiner Erst- und seiner Zweitstimme und in deren Zusammenwirken die gleiche rechtliche Möglichkeit hat, auf das Wahlergebnis Einfluß zu nehmen (vgl. BVerfGE 11, 351 [360] = DÖV 1960, S. 869). Auch die Möglichkeit von Überhangmandaten führt nicht dazu, daß einzelnen Wählern eine im voraus berechenbare Chance eröffnet wird, mit ihren Stimmen einen „doppelten“ Erfolg in bezug auf die Besetzung des Bundestages zu erzielen, der sie in gleichheitswidriger Weise gegenüber anderen Wählern begünstigte.

a) Das Wahlrecht bietet jedem Wähler die gleiche Möglichkeit, auf die Sitzzuteilung und damit auf die Person des jeweiligen Mandatsträgers wie auf das parteipolitische Kräfteverhältnis im Parlament Einfluß zu nehmen. Die Erzielung von Überhangmandaten ist nicht Gegenstand dieses Wahlentscheids und auch nicht Folge unterschiedlicher Stimmengewichtung, sondern allein Ergebnis des Wahlverhaltens aller Wahlberechtigten in dem betreffenden Lande. Zum Entstehen nichtabrechenbarer Direktmandate tragen jene Wähler, die ihre Stimme splitten, ebenso bei wie jene, die ihre Stimme einheitlich für den siegreichen Direktkandidaten in einem Wahlkreis und die parteipolitisch entsprechende Liste abgeben, wie schließlich auch jene Wähler, die einheitlich andere Wahlvorschläge unterstützen.

b) Auf das erfahrungsgemäß zu erwartende Wahlverhalten der Wähler und auf die tatsächlichen Erfolgsaussichten der Wahlbewerber und Parteien hat der einzelne keinen Einfluß. Das Wahlverhalten bestimmt sich allein nach der verfassungsrechtlich in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gewährleisteten Wahlfreiheit. Auch wenn aufgrund von Erfahrungen unter bestimmten Umständen das Entstehen von Überhangmandaten wahrscheinlich wird, ergibt sich doch das einzelne Überhangmandat aus dem Ge-

samtverhalten der Wähler. Welches einzelne Mandat einen „Überhang“ bildet und welchem Wähler ein nicht abrechenbares Direktmandat zuzurechnen ist, läßt sich nicht feststellen. Daß sich aus der freien Wahlentscheidung aller in dieser Freiheit gleichen Wähler im System einer Verhältniswahl mit vorgeschalteter Mehrheitswahl ein nicht anrechenbares Direktmandat ergeben kann, ist Folge dieses vom Gesetzgeber vorgezeichneten Weges zur Ausübung des Wahlrechts, nicht Widerspruch zur Wahlgleichheit.

c) Anders ist dies, soweit die Erststimme für einen nicht von einer Partei vorgeschlagenen Wahlkreisbewerber oder für einen von einer Partei vorgeschlagenen Wahlkreisbewerber, die nicht mit einer Landesliste im betreffenden Land kandidiert, abgegeben wird. Die Erfolgchance dieser Wähler, nicht nur über ihre Zweitstimme Einfluß auf die Zusammensetzung des Bundestages nehmen zu können, ist hier – ex ante betrachtet – höher im Vergleich zu den übrigen Wählern. Denn bei einem derart beschriebenen Wahlverhalten steht vorher fest, daß die Stimmen dieser Wähler schon deshalb doppeltes Gewicht für die Zusammensetzung des Bundestages gewinnen können, weil die Abrechnung eines Wahlkreismandates mangels Landesliste von vornherein unmöglich ist. Wenn der Gesetzgeber unter der Voraussetzung, daß sich ein solcher Wahlkreisbewerber im Wahlkreis durchsetzt, die von diesen Wählern abgegebenen Zweitstimmen nicht wertet (§ 6 Abs. 1 S. 2 BWG), stößt dies auf keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Es wahrt gerade die Gleichheit der Erfolgchancen aller Stimmen.

3. a) Entscheidet sich der Gesetzgeber dafür, daß nicht alle errungenen Wahlkreismandate nach dem Proporz der für die Parteien abgegebenen Zweitstimmen verrechnet werden, sondern daß nicht ausgleichsfähige Wahlkreismandate die Gesamtzahl des Bundestages erhöhen und damit die Frage von Mehrheit oder Minderheit beeinflussen können, muß er zugleich auch die besonderen Anforderungen der Wahlgleichheit in ihrer Ausprägung für die Mehrheitswahl beachten. Deshalb wird die gleiche Größe der Wahlkreise sowohl für den einzelnen Wahlkreis als auch berechnet auf die Bevölkerungsdichte jedes Landes zu einer Bedingung der Wahlgleichheit (Ergänzung zu BVerfGE 16, 130 [139 f.]).

Was die gleiche Größe der Wahlkreise betrifft, so bieten die Verfassungsordnungen anderer Staaten Anhaltspunkte; sie sind freilich für das deutsche Verfassungsrecht eigens zu gewichten. Aus dem vom Gericht eingeholten Gutachten des Max-Planck-Instituts für ausländ. Recht und Völkerrecht geht hervor, daß auch in einer Reihe anderer demokratischer Staaten die Gleichheit der Repräsentation des Staatsvolkes oder der Wahlberechtigten in den Wahlbezirken ein verfassungsrechtliches Anliegen ist. Aus ihm leiten sich Pflichten ab, zeitgerecht die Untergliederung des Staatsgebietes in Wahlkreise oder die Zahl der dort zu wählenden Abgeordneten an demographische Verschiebungen anzupassen. So hält der Supreme Court von Irland Abweichungen von der Wahlkreisgröße in Höhe von 17 v. H. für verfassungswidrig. In Frankreich sind innerhalb eines Départements Abweichungen von dem Postulat gleichgroßer Wahlkreise nur bis zu 20 v. H. gestattet. In Kanada sollen lokal, historisch oder geographisch bedingte Abweichungen von der auf die Wahlbevölkerung bezogenen Durchschnittsgröße der Wahlkreise innerhalb einer Provinz die Marge von 25 v. H. nicht übersteigen. Der Supreme Court der USA verlangt für die Wahl zum Repräsentantenhaus die strikte Gleichheit der Wahlkreise innerhalb eines Bundesstaates in bezug auf die Zahl der Wahlberechtigten mit der Konsequenz, daß jede Abweichung, sei sie auch noch so gering, durch konkrete Gründe gerechtfertigt werden muß.

Für den Bundesgesetzgeber wird die Strenge der Gleichheitsanforderung allerdings schon dadurch gemildert, daß die Wahlkreise im Verhältnis der Bevölkerungsanteile auf die einzelnen Länder zu verteilen sind. Es kommt hinzu, daß jeder Wahlkreis nach dem Gedanken einer territorialen Verankerung des im Wahlkreis gewählten Abgeordneten zugleich ein zusammengehörendes und abgerundetes Ganzes bilden soll, und die historisch verwurzelten Verwaltungsgrenzen sich nach Möglichkeit mit den Wahlkreisgrenzen decken sollen. Die durch die Erststimme geknüpfte engere persönliche Beziehung der Wahlkreisabgeordneten zu dem Wahlkreis, in dem sie gewählt worden sind, bedarf einer gewissen Kontinuität der räumlichen Gestalt des Wahlkreises. Es liefe den Prinzipien der demokratischen Repräsentation zuwider, wenn ständig Wahlkreise einer Änderung unterzogen würden. Dem Gesetzgeber kommt mithin bei der Einteilung des Wahlgebietes in gleich große Wahlkreise ein gewisser Beurteilungsspielraum zu.

b) Die Größe der gegenwärtigen Wahlkreise ist deutlich ungleich; ihre Zahl in den einzelnen Ländern entspricht nicht mehr hinreichend deren Bevölkerungsanteil. Dabei ist davon auszugehen, daß es unter Gesichtspunkten der Wahlgleichheit künftig nicht genügt, die vom BVerfG bisher zugelassene Abweichungsgrenze von 33 1/3 v. H., bezogen auf die durchschnittliche Bevölkerungszahl der Wahlkreise, einzuhalten. Gleichwohl besteht keine Veranlassung, die gegenwärtige Einteilung und Verteilung der Wahlkreise verfassungsgerichtlich zu beanstanden. Die Neueinteilung des Bundesgebietes in möglichst gleich große Wahlkreise und deren Zuteilung auf die Länder ist bereits in Angriff genommen. Da zugleich das Ziel verfolgt wird, die Gesamtzahl der Abgeordneten des Bundestages und – damit verbunden – die Zahl der Wahlkreise zu verringern, ist es einleuchtend, daß die derzeitigen Größenunterschiede und die Verteilung der Wahlkreise auf die Länder nicht kurzfristig zur nächsten Bundestagswahl korrigiert werden. Es ist vielmehr im Blick auf die oben unter a) dargestellten Belange einer kontinuierlichen Repräsentation der Bevölkerung in den Wahlkreisen durch ihre Abgeordneten gerechtfertigt und naheliegend, den gebotenen Ausgleich der Wahlkreisgrößen und der Wahlkreisverteilung auf die Länder erst im Zusammenhang mit der genannten Gesamtreform des Bundestages vorzunehmen.

IV. 1. Der Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl läßt eine Differenzierung des Gewichts der für die Parteien abgegebenen Stimmen nicht unbeschränkt zu (vgl. oben III. 1. a). Der für den Regelfall gesetzlich bestimmten Gesamtzahl der Abgeordneten des Bundestages (§ 1 Abs. 1 S. 1 BWG) und der gesetzlichen Vorgabe, daß für diesen Regelfall der Legitimationsvorgang hälftig persönlichkeitsbezogen, hälftig parteibezogen stattfinden soll (§ 1 Abs. 2 BWG), entspricht es ebenfalls, daß sich die Zahl der Überhangmandate in Grenzen hält. Werden diese Grenzen überschritten, weil sich Verhältnisse einstellen, unter denen Überhangmandate von Wahl zu Wahl regelmäßig in größerer Zahl anfallen, entfernt sich das Wahlverfahren von den Grundentscheidungen des Gesetzes. Aus diesen Anforderungen an das Wahlverfahren kann sich einerseits eine Schranke für den Gestaltungsraum des Gesetzgebers wie andererseits aufgrund der Änderung der tatsächlichen Verhältnisse auch ein Handlungsauftrag ergeben.

2. Zu befinden, ob Anlaß für eine Änderung des Wahlrechts besteht, ist in erster Linie Sache des Gesetzgebers gemäß dem ihm durch Art. 38 Abs. 3 GG erteilten Gesetzgebungsauftrag. Er hat zu bestimmen, in welchem Ausmaß eine Erhöhung der Sitzzahl nach der in § 6 Abs. 5 BWG getroffenen Regelung hinzunehmen ist. Dafür mag der Zahlenwert einen Orientierungspunkt bieten, den der Gesetzgeber bestimmt hat, um das Prinzip der Verhältniswahl mit verfassungslegitimen Gegenprinzipien auszugleichen und insoweit den Erfolgswert der Stimmen unterschiedlich zu gewichten: Das dem Verhältniswahlssystem eigene Prinzip, den polit. Willen der Wählerschaft für die Wahl bestimmter Parteien im Bundestag möglichst wirklichkeitsnah abzubilden, kann zur Sicherung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments durch eine Sperrklausel (§ 6 Abs. 6 S. 1 BWG) durchbrochen werden (vgl. BVerfGE 82, 322 [338]; st. Rspr.). Das Fünfprozentquorum, das dort den rechtlichen Rahmen für einen schonenden Ausgleich zwischen parteibezogener Wahlgleichheit und Funktionsfähigkeit des Parlaments bietet, mag auch hier – bezogen auf die reguläre Gesamtzahl der Parlamentssitze – als Anhalt dienen, nach dem der Abweichung von den Prinzipien der hälftigen Zusammensetzung des Bundestages nach Wahlkreis- und nach Listenmandaten und der proportionalen Verteilung der Sitze nach dem Ergebnis der für die Parteien abgegebenen (Zweit-)Stimmen eine Grenze gesetzt ist.

3. a) Nach diesem Maßstab ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, daß der Gesetzgeber in Würdigung der bisherigen Entwicklung keinen Anlaß gesehen hat, von dem geltenden Wahlssystem abzugehen, das die Abrechnung der Direktmandate von den Landeslisten und bei Erschöpfung der Abrechnungsmöglichkeit eine Erhöhung der Sitzzahl vorsieht. Die gegenwärtige Erhöhung der Sitzzahl ist verfassungsrechtlich hinnehmbar; sie erreicht noch nicht die oben (vgl. III, 1. b) ange deutete Grenze. Es ist auch nicht abzusehen, daß die Zahl der Abgeordnetensitze bei künftigen Wahlen gemäß § 6 Abs. 5 BWG weiter erheblich ansteigen werde. Die Faktoren, die das Entstehen von Überhangmandaten begünstigen, ihm aber auch entgegenwirken können, sind vielfältiger Art. Zu ihnen zählen ein überdurchschnittlich hoher Anteil von nicht wahlberechtigten Personen im Wahlkreis, eine geringe Wahlbeteiligung, eine hohe Zahl ungültiger Zweitstimmen; eine größere Anzahl erfolgreicher Parteien sowie – vom Gesetzgeber beeinflusbar – die ungleiche Einteilung der Wahlkreise in Verbindung mit deren Verteilung auf die Länder, die Wahl nach Landeslisten und die Zuteilung zweier – voneinander unabhängig abgebender – Stimmen für einen Wahlkreiskandidaten und eine Liste.

b) Regelungen des Wahlrechts, mit denen verfassungsrechtlich zulässige Anliegen verfolgt werden, sind nicht schon deshalb zu beanstanden, weil sie auch das Entstehen von Überhangmandaten begünstigen: So ist die Verteilung der Sitze des Bundestages nach Landeslisten von vornherein durch den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik legitimiert (vgl. oben I. 1. a) bb). Die gesetzliche Zulassung des Stimmensplittings rechtfertigt sich durch den im Demokratieprinzip wurzelnden Repräsentationsgedanken (vgl. oben I. 2.). Was die der Wahlrechtsgleichheit zuwiderlaufende unterschiedliche Größe

der Wahlkreise und deren ungleiche Verteilung auf die Länder betrifft, welche gleichfalls das Entstehen von Überhangmandaten begünstigt, hat der Bundestag einen Korrekturbedarf erkannt und vorgesehen, daß im Rahmen der für die übernächste Bundestagswahl bereits beschlossenen Verringerung der Abgeordnetenzahl auch die Wahlkreise neu zugeschnitten werden. Diese Korrekturfrist ist auf der Grundlage des eindeutig erklärten gesetzgeberischen Willens verfassungsrechtlich hinzunehmen (vgl. oben III. 3. b).

BWG § 6 (Verfassungsmäßigkeit der Grundmandatsklausel)

Zur Verfassungsmäßigkeit der Grundmandatsklausel des § 6 Abs. 6 S. 1, 2. Halbs. BWG.

BVerfG, Urt. v. 10. 4. 1997 – 2 BvC 3/96 –

Die Wahlprüfungsbeschwerde betrifft die Wahl zum 13. Deutschen Bundestag v. 16. 10. 1994. Der Bf. wendet sich dagegen, daß die PDS infolge der – von ihm für verfassungswidrig gehaltenen – Grundmandatsklausel des § 6 Abs. 6 S. 1, 2. Halbs. BWG bei der Sitzverteilung nach dem Proportionalverfahren gemäß § 6 Abs. 2 BWG berücksichtigt wurde.

Aus den Gründen: B. II. Die Regelung des § 6 Abs. 6 S. 1, 2. Halbs. BWG und ihre Anwendung auf die PDS bei der Bundestagswahl 1994 halten der verfassungsgerichtl. Überprüfung stand. Die Grundmandatsklausel gibt zwar den Zweitstimmen für Parteien, die das Fünfprozentquorum nicht erreicht haben, unterschiedliche Erfolgskraft (1.); dies ist jedoch gerechtfertigt (2.).

1. Die von § 6 Abs. 6 S. 1 BWG errichteten alternativen Zugangshürden lassen es nicht dabei bewenden, daß die Erfolgskraft von Zweitstimmen unterschiedlich behandelt wird, je nachdem ob eine Partei das Fünfprozentquorum erreicht oder nicht erreicht hat; sie schließen darüber hinaus nicht alle von dem Fünfprozentquorum betroffenen Zweitstimmen in gleicher Weise von einer Berücksichtigung bei der proportionalen Sitzverteilung aus. Parteien ohne einen Zweitstimmenanteil von mindestens 5 v. H. nehmen gleichwohl an dem Verfahren des § 6 BWG teil, wenn zumindest drei ihrer Wahlkreiskandidaten eine relative Mehrheit erzielt haben. Haben diese Parteien aber keine oder nur bis zu zwei Direktmandate errungen, bleiben sie von der proportionalen Sitzverteilung ausgeschlossen. Das gilt auch dann, wenn sie wesentlich mehr Zweitstimmen auf sich vereinigen als eine „Grundmandatspartei“. Im ersten Fall werden die für die Partei abgegebenen Zweitstimmen berücksichtigt, im zweiten kommt den für die Partei abgegebenen Zweitstimmen keinerlei Erfolgswert zu. Die eine Partei ist im Parlament auch mit Listensitzen vertreten, die andere allenfalls mit ein oder zwei Direktmandaten.

2. Für diese Differenzierung steht dem Gesetzgeber ein rechtfertigender Grund in dem oben (I. 2.) beschriebenen Sinne zur Seite. Die Grundmandatsklausel dient dem von der Verfassung legitimierten Zweck des Ausgleichs teils gegenläufiger Ziele, nämlich ein funktionsfähiges Parlament zu schaffen und eine effektive Integration des Staatsvolkes zu bewirken. Hierzu knüpft die Regelung an geeignete und verfassungsrechtlich unbedenkliche Kriterien an und stellt sicher, daß sich das Ausmaß der

Differenzierungen im Rahmen des gesetzgeberischen Konzepts hält.

a) Mit der Sperrklausel sichert der Gesetzgeber die Funktionsfähigkeit des Parlaments und den Charakter der Wahl als eines Integrationsvorgangs (vgl. BVerfGE 71, 81 [97]). Inwieweit in diesem Zusammenhang begrenzte Differenzierungen zulässig sind, bestimmt sich nach dem Aufgabenkreis der zu wählenden Volksvertretung. Beim Deutschen Bundestag geht es in erster Linie um die Aufgaben der Gesetzgebung und der Regierungsbildung (vgl. BVerfGE 51, 222 [236 f.] = DÖV 1979, S. 513). Der Gesetzgeber geht bei der Regelung des § 6 Abs. 6 BWG zum einen davon aus, daß Parteien mit einer Mindestzahl von 5 v.H. der Zweitstimmen im gesamten Wahlgebiet eine für diese Parlamentsaufgaben bedeutsame polit. Meinungsschichtung in der Wählerschaft repräsentieren und daß diese Parteien zum anderen die Aufgaben des Bundestages mit den Schwerpunkten der Gesetzgebung und der Regierungsbildung sachgerecht mittragen werden. Die grundsätzliche Beschränkung des Quorums auf bis zu 5 v.H. der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen begrenzt die Intensität des Eingriffs in das – gleiche – Wahlrecht und dient dem Zweck der Wahl, die parlamentarische Repräsentanz der nach dem Wählervotum bedeutsamen polit. Strömungen im Volk zu ermöglichen (vgl. BVerfGE 1, 208 [251 f.]; 51, 222 [237]).

b) Bei der Festlegung eines Kriteriums, das Rückschlüsse auf die Integrationskraft polit. Parteien erlaubt, ist der Gesetzgeber allerdings nicht darauf beschränkt, auf den Erfolg einer Partei in der Verhältniswahl abzustellen, der an ihren Stimmenergebnissen im gesamten Wahlgebiet – oder auch in Teilen von ihm – gemessen werden kann. Der Gesetzgeber kann – wie er es mit der Grundmandatsklausel getan hat – eine besondere polit. Kraft einer Partei vielmehr auch aus dem Ausmaß ihres Erfolges in der Mehrheitswahl ableiten, die nach dem System der personalisierten Verhältniswahl der proportionalen Sitzverteilung vorgeschaltet ist (vgl. BVerfGE 6, 84 [95 f.]; Löwer, Rechtsgutachten, erstattet dem Deutschen Bundestag am 21. 2. 1996, S. 95 und 98).

aa) Wenn ein parteiangehöriger Abgeordneter ein Direktmandat erringt, drückt sich in der Wahl dieses Kandidaten in aller Regel zugleich auch das Ausmaß der Billigung der polit. Anliegen der Partei aus, die ihn nominiert hat. Findet ein Wahlkreiskandidat einer Partei das Vertrauen der Mehrheit der Wähler im Wahlkreis, so darf der Gesetzgeber davon ausgehen, daß hierin zugleich ein besonderes Maß an Zustimmung zu der hinter dem Kandidaten stehenden Partei liegt. Gelingt es in seltenen Ausnahmefällen einer Partei, mit ihren Kandidaten mehrere Wahlkreismandate zu erringen, ohne aber in ihrem Gesamtergebnis die Sperrklausel zu überwinden, so kann der Gesetzgeber in diesem sich bereits in Parlamentssitzen niederschlagenden Erfolg ein Indiz dafür sehen, daß diese Partei besondere Anliegen aufgegriffen hat, die eine Repräsentanz im Parlament rechtfertigen. In diesem Sinne darf der Gesetzgeber die Grundmandatspartei als polit. bedeutsam (vgl. BVerfGE 1, 208 [254, 258 f.]; 4, 31 [40 f.]; 6, 84 [96 f.]) ansehen und sie bei der Abwägung zwischen dem Postulat der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung einerseits

und dem Gebot der gleichen Chancen für Wähler und polit. Parteien andererseits mit allen errungenen Zweitstimmen an der Verteilung der Listenmandate teilnehmen lassen ...

c) Die Einwände gegen die Eignung der Grundmandatsklausel als Mittel des Ausgleichs zwischen Funktionsfähigkeit und Integration sind nicht berechtigt.

aa) Die Regelung unterläuft nicht die mit der Sperrklausel verfolgte Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments. Nach bisherigen Erfahrungen bleibt das Erringen von 3 Wahlkreisen durch eine kleine Partei die seltene Ausnahme. Zwischen der Bundestagswahl 1957 und der hier in Rede stehenden Wahl ist der Gewinn von 3 Wahlkreisen weder einer Partei mit einem Zweitstimmenanteil von weniger als 5 v.H. gelungen noch der FDP oder den Grünen (jetzt: Bündnis 90/Die Grünen). Angesichts dieser polit. Wirklichkeit muß der Gesetzgeber auch für die Zukunft nicht in Rechnung stellen, daß die Grundmandatsklausel zu einer die Funktionsfähigkeit des Bundestages beeinträchtigenden Aufspaltung der im Parlament vertretenen Kräfte führen kann.

bb) Die Grundmandatsklausel ist auch unter dem Gesichtspunkt der Wahl- und Chancengleichheit ein rechtlich geeignetes Anknüpfungskriterium. Es handelt sich dabei um ein „zahlenmäßiges Kriterium“, das sich erst im Wahlvorgang konkretisiert, es kann von jeder Partei – entsprechender Wählerzuspruch vorausgesetzt – erfüllt werden und verhält sich daher – anders als Gesichtspunkte, die an bestimmte Eigenschaften von Parteien anknüpfen – im Wahlwettbewerb neutral (vgl. BVerfGE 4, 31 [42 f.]).

d) Die Regelung des § 6 Abs. 6 S. 1, 2. Halbs. BWG wird auch nicht durch den Einwand in Frage gestellt, die Grundmandatsklausel sei zu weit gefaßt und eröffne deshalb sinnwidrig auch solchen Parteien den Zugang zum Verhältnisausgleich, die drei Direktmandate nicht in einer Region, sondern „verstreut“ über das gesamte Bundesgebiet erringen. Der Gesetzgeber darf die Aussagekraft der Grundmandatsklausel ohne Rücksicht auf regionale Nähe aus dem Wahlkreiserfolg ableiten.

e) Für die Zahl der Grundmandate ergeben sich keine verfassungsrechtlichen Vorgaben. Die Sperrklauselregelung des § 6 Abs. 6 S. 1, 1. Halbs. BWG stellt sicher, daß die Gesamtregelung des § 6 Abs. 6 S. 1 BWG bundesweit keine höhere Sperrwirkung als ein Fünfprozentquorum entfaltet. Im übrigen ist es der Beurteilung des Gesetzgebers anheimgelassen, auf wie viele Wahlkreiserfolge er als Ausdruck eines besonderen polit. Gewichts abhebt (vgl. BVerfGE 6, 84 [96]). Schon deshalb kann es von Verfassung wegen nicht beanstandet werden, daß der Gesetzgeber nach der Vergrößerung des Wahlgebietes durch die Wiedervereinigung Deutschlands die Anzahl der Grundmandate nicht erhöht hat.

GG Art. 104 a (Schadenshaftung bei Auftragsverwaltung)

Die Haftungsregelung des Art. 104 a Abs. 5 S. 1 Halbs. 2 GG ist in ihrem Kernbereich eine schon vor Erlaß eines Ausführungsgesetzes unmittelbar anwendbare Anspruchsgrundlage (wie BVerwGE 96, 45).