BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvR 1252/99 -

- 2 BvR 1253/99 -

- 2 BvR 1254/99 -

- 2 BvR 1255/99 -

- 2 BvR 1256/99 -

- 2 BvR 1257/99 -

In den Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerden

1. des Herrn Axel H e i m e n d a h l , Randstraße 118, 47804 Krefeld,

- 2 BvR 1252/99 -,

2. des Herrn Elmar E r l e m a n n , Friedrich-Ebert-Straße 333, 47800 Krefeld,

- 2 BvR 1253/99 -,

3. des Herrn Josef S t a n g e n b e r g , Vulkanstraße 49, 47807 Krefeld,

- 2 BvR 1254/99 -,

4. des Herrn Prof. Dr.-Ing.
   Peter N e u m a n n - M a h l k a u ,
   Roonstraße 104, 47799 Krefeld,

- 2 BvR 1255/99 -,

5. des Herrn Franz-Josef G r e v e , Hochstraße 96-100, 47798 Krefeld,

- 2 BvR 1256/99 -,

6. des Herrn Willi W a h l , Hausweberstraße 8, 47807 Krefeld,

- 2 BvR 1257/99 -

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Heinrich Deubner und Koll.,

Mozartstraße 13, 76133 Karlsruhe -

gegen Artikel 1 des Gesetzes zur Neueinteilung der Wahlkreise für die Wahl zum Deutschen Bundestag vom 1. Juli 1998 (BGBl I S. 1698 ff.) in Verbindung mit der Anlage zu § 2 Absatz 2 des Bundeswahlgesetzes, als danach der bisherige Wahlkreis 79 (Stadt Krefeld) in die Wahlkreise 111 (Krefeld I - Neuss II) und 115 (Krefeld II - Wesel II) aufgeteilt wird

hat die 4. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

die Richterin Präsidentin Limbach

und die Richter Jentsch,

Di Fabio

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473)
am 18. Juli 2001 einstimmig beschlossen:

1. **Die Verfassungsbeschwerden werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.**

2. **Die Verfassungsbeschwerden werden nicht zur Entscheidung angenommen.**

G r ü n d e :

A.

Die Beschwerdeführer, wahlberechtigte Bürger der Stadt Krefeld, wenden sich mit der Verfassungsbeschwerde gegen die Aufteilung des Stadtgebiets von Krefeld auf zwei Bundestagswahlkreise durch das angegriffene Wahlkreisneueinteilungsgesetz. 1

I.

1. Durch das Gesetz zur Neueinteilung der Wahlkreise für die Wahl zum Deutschen Bundestag (Wahlkreisneueinteilungsgesetz - WKNeuG) vom 1. Juli 1998 (BGBl I S. 1698) hat der Deutsche Bundestag die Folgerungen aus der durch das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 15. November 1996 (BGBl I S. 1712) vorgenommenen Verringerung der Zahl seiner Mitglieder von 656 auf 598 und der Zahl der Wahlkreise von 328 auf 299 gezogen. An die Stelle des früheren Wahlkreises 79, der die kreisfreie Stadt Krefeld umfasste, treten die Wahlkreise 111 (Krefeld I - Neuss II) und 115 (Krefeld II - Wesel II). Der Wahlkreis 111 umfasst von der kreisfreien Stadt Krefeld die Stadtbezirke 1 West, 5 Süd, 6 Fischeln, 7 Oppum-Linn, 9 Uerdingen und vom Kreis Neuss die Gemeinden Jüchen, Kaarst, Korschenbroich und Meerbusch, der Wahlkreis 115 die Krefelder Stadtbezirke 2 Nord, 3 Hüls, 4 Mitte, 8 Ost und die Gemeinden Moers und Neukirchen-Vluyn des Kreises Wesel. Das Wahlkreisneueinteilungsgesetz regelt die Wahlkreiseintei- 2

lung im Raum Krefeld, Neuss, Wesel und Oberhausen so, wie es der Bundeswahlleiter und die Reformkommission im Rahmen der Vorbereitung des Gesetzgebungsverfahrens empfohlen hatten. Der Vorschlag des Bundeswahlleiters basierte auf einem Vorschlag des nordrhein-westfälischen Innenministeriums.

Das Wahlkreisneueinteilungsgesetz ist am Tage der konstituierenden Sitzung des 14. Deutschen Bundestages, dem 26. Oktober 1998, in Kraft getreten (Art. 3 Satz 1 WKNeuG). 3

2. Die für die derzeitige Wahlperiode des 14. Deutschen Bundestages gemäß § 3 Abs. 2 Bundeswahlgesetz - BWahlG - berufene Wahlkreiskommission hat sich mit der durch das Wahlkreisneueinteilungsgesetz vorgenommenen Wahlkreiseinteilung befasst und für die Wahlkreise in Nordrhein-Westfalen eine Reihe von Änderungen empfohlen, von Vorschlägen zur Neuabgrenzung der Wahlkreise 111 (Krefeld I - Neuss II) und 115 (Krefeld II - Wesel II) jedoch abgesehen (BTDrucks 14/2597, S. 16 f., BTDrucks 14/4031). Die Wahlkreiseinteilung für Krefeld wurde dementsprechend durch das Sechzehnte Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 27. April 2001 (BGBl I S. 701) nicht geändert. 4

Zwar stellte die F.D.P.-Fraktion bei der Beratung des zu Grunde liegenden Gesetzentwurfs im Innenausschuss einen Änderungsantrag, der die Wahlkreiseinteilung im Regierungsbezirk Düsseldorf betraf und die Aufspaltung der Stadt Krefeld vermieden hätte (vgl. BTDrucks 14/5202, S. 67 ff.), doch ist der Innenausschuss diesem Antrag nicht gefolgt (BTDrucks 14/5202, S. 71). Vom Deutschen Bundestag wurde der Gesetzentwurf am 8. Februar 2001 in der Fassung der Bundestagsdrucksache 14/5202 angenommen. 5

II.

Die Beschwerdeführer rügen die Verletzung ihrer Rechte aus Art. 38 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG durch das Wahlkreisneueinteilungsgesetz, soweit die Stadt Krefeld auf die Wahlkreise 111 und 115 aufgeteilt wird. 6

1. Die Beschwerdeführer sehen durch die Wahlkreiseinteilung den Grundsatz der Einhaltung der Grenzen kreisfreier Städte allein in Bezug auf die Stadt Krefeld als verletzt an. Die übrigen kreisfreien Städte bildeten entweder einen einheitlichen Wahlkreis oder erstreckten sich wegen ihrer Größe auf mehrere Wahlkreise, oder es seien - soweit die Größe der Stadt nicht für einen Wahlkreis ausreichte - Gemeinden benachbarter Kreise hinzugenommen worden. 7

2. Die Beschwerdeführer rügen zudem einen Abwägungsfehler, weil die Stadt Krefeld mit 210.428 deutschen Einwohnern nur 0,55 v.H. unter der Abweichung von minus 15 v.H. liege (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 BWahlG); erst bei einer Abweichung von 25 v.H. nach unten sei eine Neuabgrenzung zwingend erforderlich. Sie weisen darauf hin, dass es in zahlreichen Fällen Abweichungen bis annähernd 15 v.H. gebe und in etlichen Fällen Abweichungen darüber hinaus. Im Übrigen wäre es möglich gewesen, die Abweichung bei der Stadt Krefeld durch die Hinzunahme einer weiteren Gemeinde aus der Umgebung der Stadt zu korrigieren. 8

3. Bei der Wahlkreiseinteilung sei weiterhin die außergewöhnliche geschichtliche Ent- 9

wicklung der Stadt Krefeld nicht ausreichend beachtet worden; sie stelle sich verfassungsrechtlich als besondere kommunale Identität dar und lasse es nicht zu, den bisherigen einheitlichen Wahlkreis zu teilen. Auch die besondere wirtschafts- und verkehrspolitische Bedeutung der Stadt sei nicht ausreichend berücksichtigt worden.

4. Den Bundestagsabgeordneten aus den neu zugeschnittenen Wahlkreisen werde es - im Gegensatz zu den früheren Abgeordneten - an einer Verwurzelung in der Stadt Krefeld fehlen; sie würden mit den Interessen der Krefelder Bürger nicht vertraut sein und auch keine enge Beziehung zu ihnen unterhalten. 10

5. Zur Begründung ihrer Verfassungsbeschwerden berufen sich die Beschwerdeführer weiter auf ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. Johannes Masing vom 26. März 1999. Dieses kommt zum Ergebnis, dass der Grundsatz der "substanzhaften Wahlkreiseinteilung" hinsichtlich der Wahlkreise 111 und 115 nicht hinreichend beachtet worden sei. Darin liege zugleich ein Verstoß gegen die Wahlgleichheit nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG. Der Gesetzgeber habe sich für ein kombiniertes Wahlsystem entschieden mit einer spezifischen Einbindung mehrheitswahlrechtlicher Elemente in ein Verhältniswahlrecht. Es solle eine enge Verbundenheit zwischen Abgeordneten und Wahlvolk des Wahlkreises gewährleisten. Dies setze einen möglichst einheitlichen Wahlkreis voraus, in dem der Abgeordnete auf bestehende Kommunikationsstrukturen zurückgreifen könne. Die Grenzziehung der Wahlkreise müsse deshalb an die für den politischen Diskurs sonst maßgeblichen Einheiten anknüpfen. 11

6. Die Beschwerdeführer sehen weiterhin ihr passives Wahlrecht verletzt, weil sie keine realistische Chance hätten, in ihrem Wahlkreis als Bewerber für ein Bundestagsmandat gewählt zu werden. 12

B.

Die zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Verfassungsbeschwerden sind nicht zur Entscheidung anzunehmen. Die Annahmevoraussetzungen des § 93a Abs. 2 BVerfGG liegen nicht vor (vgl. BVerfGE 90, 22 <24 ff.>; 96, 245 <248>). Den Verfassungsbeschwerden kommt keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zu; die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen sind vom Bundesverfassungsgericht bereits entschieden (vgl. BVerfGE 6, 84 <92 f.>; 51, 222 <237 f.>; 71, 81 <96 f.>; 95, 408 <418 ff.>). Die Annahme der Verfassungsbeschwerden ist auch nicht zur Durchsetzung der als verletzt gerügten Rechte angezeigt, denn sie haben keine Aussicht auf Erfolg. 13

1. Soweit die Beschwerdeführer die Verletzung ihres passiven Wahlrechts rügen (Art. 38 Abs. 1 GG), sind die Verfassungsbeschwerden unzulässig, weil sie den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Begründung nach §§ 92, 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG nicht genügen. 14

Danach muss ein Beschwerdeführer innerhalb der Beschwerdefrist die Rechtsverletzung durch Bezeichnung des angeblich verletzten Rechts und des die Verletzung enthaltenden Vorgangs substantiiert und schlüssig vortragen (vgl. BVerfGE 6, 132 <134>; 8, 1 <9>; 83, 162 <169 f.>). Dabei hat er auch darzulegen, inwiefern durch die angegriffene 15

Maßnahme das bezeichnete Grundrecht verletzt sein soll. Die Möglichkeit der Grundrechtsverletzung ist deutlich zu machen (vgl. BVerfGE 6, 132 <134>; 89, 155 <171>).

Die Beschwerdeführer berufen sich darauf, dass sie keine realistische Chance hätten, in ihrem (neuen) Wahlkreis als Bewerber für ein Bundestagsmandat aufzutreten und gewählt zu werden, weil bis auf die CDU im Wahlkreis 115 jeweils die Parteivertreter des Wahlkreisgebiets außerhalb der Stadt Krefeld über die Mehrheit in der Mitgliederversammlung zur Wahl eines Wahlkreisbewerbers nach § 21 Abs. 1 BWahlG verfügten. Dies genügt zur Begründung einer auf die Verletzung des passiven Wahlrechts gestützten Verfassungsbeschwerde nicht. Keiner der Beschwerdeführer trägt vor, er komme derzeit als Kandidat für die Bundestagswahl ernsthaft in Frage. 16

2. Im Übrigen haben die Verfassungsbeschwerden jedenfalls in der Sache keine Aussicht auf Erfolg. Weder sind ihre Rechte aus Art. 38 Abs. 1 GG oder aus Art. 3 Abs. 1 GG noch das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) verletzt. 17

Das Bundesverfassungsgericht ist im Rahmen der Begründetheitsprüfung nicht darauf beschränkt zu untersuchen, ob eine der gerügten Grundrechtsverletzungen vorliegt. Es kann vielmehr die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der Wahlkreiseinteilung für Krefeld unter jedem in Betracht kommenden verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt prüfen (vgl. BVerfGE 53, 366 <390>; 70, 138 <162>; jeweils m.w.N.). 18

a) Der Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung des Wahlrechts im einzelnen die im Rahmen des jeweiligen Wahlsystems geltenden Maßstäbe, wie insbesondere den Grundsatz der Wahlgleichheit nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, zu beachten. Er ist wegen seines Zusammenhangs mit dem Demokratieprinzip im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (stRspr, vgl. BVerfGE 11, 351 <360 f.>; 82, 322, <337>; 95, 408 <417>). Differenzierungen sind aber durch zureichende, sich aus der Natur des Sachbereichs der Wahl der Volksvertretung ergebende Gründe gerechtfertigt. Hierzu zählen insbesondere die Verwirklichung der mit der Parlamentswahl verfolgten Ziele. Zu ihnen gehört die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes (vgl. BVerfGE 6, 84 <92 f.>; 71, 81 <97>; 95, 408 <418>). Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, diese Ziele, etwa die Funktionsfähigkeit des Parlaments, das Anliegen weitgehender integrativer Repräsentanz und die Gebote der Wahlgleichheit sowie der Chancengleichheit politischer Parteien zum Ausgleich zu bringen (vgl. BVerfGE 51, 222 <236>; 71, 81 <97>; 95, 408 <420>). Das Bundesverfassungsgericht achtet diesen Spielraum. Es prüft lediglich, ob dessen Grenzen überschritten sind, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat (vgl. BVerfGE 6, 84 <94>; 51, 222 <237 f.>; 95, 408 <420>). Das Gericht kann daher einen Verstoß gegen die Wahlgleichheit nur feststellen, wenn die differenzierende Regelung nicht an einem Ziel orientiert ist, das der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts verfolgen darf, wenn sie zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet ist oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreitet (vgl. BVerfGE 6, 84 <94>; 51, 222 <238>; 71, 81 <96>; 95, 408 <420>). 19

b) Es ist nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber den ihm eröffneten Gestaltungsspiel- 20

raum hier überschritten hat.

aa) Hinsichtlich der Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise steht dem Gesetzgeber ein gewisser Beurteilungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 95, 335 <364>), den er in § 3 Abs. 1 BWahlG in verfassungskonformer Weise konkretisiert hat. Deshalb ist die Frage, ob der Gesetzgeber bei der Wahlkreisneueinteilung seinen Gestaltungsspielraum überschritten hat, zunächst an den Grundsätzen des § 3 Abs. 1 BWahlG zu messen. 21

Dabei sind die Grundsätze jeweils durch verschiedene Prinzipien gerechtfertigt. Die Einhaltung der Ländergrenzen (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 BWahlG) ist durch das Bundesstaatsprinzip geboten. Im Hinblick auf den Grundsatz der Wahlgleichheit im Sinne der Art. 3, 21 und 38 GG ist die gleiche Größe der Wahlkreise sowohl für den einzelnen Wahlkreis als auch berechnet auf die Bevölkerungsdichte jedes Landes eine Bedingung (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 BWahlG). Mit den Regelungen in Nr. 4 (Wahlkreis als zusammenhängendes Gebiet) und insbesondere in Nr. 5 (Einhaltung der Grenzen der Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte) soll an die natürlichen, insbesondere an die administrativen und politischen (wirtschaftlichen, kulturellen u.ä.) Gegebenheiten angeknüpft werden. Dadurch soll betont werden, dass der Wahlkreisabgeordnete eine in sich geschlossene und unter vielen Gesichtspunkten miteinander verbundene Bevölkerungsgruppe repräsentieren soll. Durch die Wahlkreisbildung soll die Bindung zwischen den Wählern und "ihrem" Abgeordneten gefördert werden. Die repräsentierte Gruppe der Bevölkerung soll nicht nur eine arithmetische Größe sein, sondern nach örtlichen, historischen, wirtschaftlichen, kulturellen und ähnlichen Gesichtspunkten, wie sie der Abgrenzung der Verwaltungsbezirke vielfach zu Grunde liegen, eine zusammenhängende Einheit darstellen (BayVerfGH, VGHE 43, 100 <104 f.>). Die Einhaltung der kommunalen Grenzen dient zugleich der Vereinfachung der Partei- und Wahlorganisation (vgl. Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 6. Aufl., 1998, § 3 Rn. 14). 22

bb) § 3 Abs. 1 BWahlG richtet sich nach seinem Wortlaut im Gegensatz zur alten Formulierung des § 3 Abs. 2 BWahlG auch an den Gesetzgeber bei der Einteilung der Wahlkreise (vgl. Schreiber, aaO, Rn. 6, 9). Die Bindung an die einzelnen Grundsätze in § 3 Abs. 1 BWahlG ist jedoch unterschiedlich stark ausgebildet. 23

Zwingend sind die Einhaltung der Ländergrenzen (Nr. 1) und die Maximalabweichung von 25 v.H. der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise (Nr. 3). Der Grundsatz der Verteilung der Wahlkreise entsprechend dem Bevölkerungsanteil der einzelnen Länder "muss ... soweit wie möglich" beachtet werden (Nr. 2). In der nächsten Stufe der Bindung, einer Sollvorschrift, findet sich der Grundsatz, dass der Wahlkreis ein zusammenhängendes Gebiet bilden (Nr. 4) und dass die Bevölkerungszahl des Wahlkreises nicht mehr als 15 v.H. von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise abweichen soll (Nr. 3). Für den Grundsatz der Einhaltung der Grenzen der Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte ist eine noch geringere Bindung gegeben, diese "sollen nach Möglichkeit eingehalten werden" (Nr. 5). Diese abgestufte Bindung lässt sich neben dem Wortlaut auch aus der fortlaufenden Nummerierung ablesen, wobei zu beachten ist, dass Nr. 3 sowohl eine zwingende Regelung als auch eine Sollvorschrift enthält und 24

deshalb hinter Nr. 2 ("muss ... soweit wie möglich") und vor Nr. 4 ("soll") eingeordnet wird.

cc) Der Gesetzgeber hat bei der Wahlkreiseinteilung - auch wenn man einen engeren Maßstab als den eines offenkundigen Verstoßes gegen die Grundsätze des § 3 Abs. 1 BWahlG (vgl. BVerfGE 16, 130 <141 f.>) zugrundelegt - seinen Beurteilungsspielraum nicht überschritten, ein Abwägungsfehler ist nicht zu erkennen. 25

Sowohl die angegriffene Regelung nach dem Wahlkreisneueinteilungsgesetz als auch die Varianten, die im nordrhein-west-fälischen Innenministerium im Rahmen der Unterstützung der Reformkommission erwogen oder von der F.D.P.-Fraktion ins Gesetzgebungsverfahren für das Sechzehnte Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes eingebracht oder von den Beschwerdeführern im Verfahren vorgetragen wurden - und die jeweils das Gebiet der Stadt Krefeld ungeteilt gelassen hätten - weisen sowohl Vorteile als auch Nachteile auf. Sachfremde Kriterien, die bei der Entscheidung für die angegriffene Regelung herangezogen wurden, sind nicht ersichtlich. Die Entscheidung, welche der Lösungen die sachgerechteste ist, steht dem Gesetzgeber zu, nicht dem Bundesverfassungsgericht (vgl. schon BVerfGE 1, 14 <32>). 26

c) Auch eine Verletzung des Demokratieprinzips ist nicht zu erkennen. Die Wahlkreiseinteilung könnte dann gegen das Demokratieprinzip verstoßen, wenn die Wahlkreise so geschnitten sind, dass eine Kommunikation zwischen den Wählern untereinander sowie mit den Mandatsbewerbern erschwert und damit die politische Willensbildung beeinträchtigt ist. Dies könnte in Fällen gegeben sein, wenn der Wahlkreiszuschnitt eine Bündelung des politischen Willens der Einzelnen gar nicht oder nur unter erheblich erschwerten Bedingungen zulässt. Denkbar wäre dies beispielsweise bei einem schmalen und langen Wahlkreis, bei einem Wahlkreis mit starken Verkehrsbarrieren oder bei einem Wahlkreis, der aus lauter Einzelflecken zusammengesetzt ist, ohne ein zusammenhängendes Gebiet zu bilden (vgl. Shaw v. Reno, 509 U.S. 630, 113 S.Ct. 2816, 125 L.Ed.2d 511 <1993>); Gegenstand war ein Wahlkreis in North Carolina mit einer Länge von 160 Meilen und einer Breite von wenigen Metern, zum Teil sogar nur von einem Punkt, in dem die farbige Bevölkerung mit 53,34 v.H. die absolute Mehrheit der Wahlberechtigten bildete). Eine derartige Beschränkung ist jedoch hier nicht zu erkennen. Auch wenn die Beschwerdeführer vortragen, die öffentlichen Verkehrsmittel seien ungünstig für den Wahlkreis angelegt, ist nicht ersichtlich, dass Wahlkreisversammlungen nur unter unerträglichen Schwierigkeiten durchzuführen sind. Die Probleme, welche Krefeld und die jeweiligen benachbarten Landkreise haben mögen, übersteigen nicht die Schwierigkeiten, welche in ländlich geprägten Wahlkreisen seit jeher auftreten. 27

Von einer weiteren Begründung der Entscheidung wird abgesehen (§ 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG). 28

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 29

Limbach Jentsch Di Fabio

Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 4. Kammer des Zweiten Senats vom 18. Juli 2001 - 2 BvR 1252/99, 2 BvR 1257/99, 2 BvR 1256/99, 2 BvR 1255/99, 2 BvR 1254/99, 2 BvR 1253/99

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 4. Kammer des Zweiten Senats vom 18. Juli 2001 - 2 BvR 1252/99, 2 BvR 1257/99, 2 BvR 1256/99, 2 BvR 1255/99, 2 BvR 1254/99, 2 BvR 1253/99 - Rn. (1 - 29), http://www.bverfg.de/e/rk20010718_2bvr125299.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2001:rk20010718.2bvr125299