

**In dem Verfahren  
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 3 Absatz 1 Satz 2 des Wahlgesetzes für den Landtag von Schleswig-Holstein (Landeswahlgesetz - LWahlG -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Oktober 1991 (GVOBl S. 442, ber. S. 637) mit Artikel 3 Absatz 1 und 3, Artikel 21 Absatz 1, Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes sowie Artikel 3 Absatz 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein zu vereinbaren ist,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts vom 5. Januar 2005 - 2 KN 2/04 -

hat die 2. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

die Richter Jentsch,  
Broß,  
Gerhardt

gemäß § 81a Satz 1 BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 14. Februar 2005 einstimmig beschlossen:

Die Vorlage ist unzulässig.

**Gründe:**

Das Normenkontrollverfahren betrifft die Frage, ob die in § 3 Abs. 1 Satz 2 des Wahlgesetzes für den Landtag von Schleswig-Holstein (Landeswahlgesetz - LWahlG -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Oktober 1991 (GVOBl S. 442, ber. S. 637) für Parteien der dänischen Minderheit vorgesehene Befreiung von der 5 v.H.-Sperrklausel auch nach Einführung des Zwei-Stimmen-Wahlrechts mit dem Grundgesetz und der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV) vereinbar ist.

1

**I.**

1. a) Durch das Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 27. Oktober 1997 (GVOBl S. 462) führte das Land Schleswig-Holstein die Zweitstimme ein. Nach den Grundsätzen der personalisierten Verhältniswahl wird danach in 45 Wahlkreisen durch Mehrheitswahl jeweils ein Abgeordneter gewählt; die übrigen Abgeordneten werden durch Verhältniswahl aus den Landeslisten der Parteien auf der Grundlage der im Land abgegebenen Zweitstimmen und unter Berücksichtigung der in den Wahlkreisen gewählten Kandidaten ermittelt. Einschränkungen ergeben sich aus § 3 Abs. 1 LWahlG. Die Vorschrift lautet:

2

§ 3

3

Wahl der Abgeordneten aus den Landeslisten

4

- (1) An dem Verhältnisausgleich nimmt jede Partei 5  
teil, für die eine Landesliste aufgestellt und zugelassen worden ist, sofern für sie in 6  
mindestens einem Wahlkreis eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter gewählt wor-  
den ist oder sofern sie insgesamt 5 v.H. der im Land abgegebenen gültigen  
<Zweit>Stimmen erzielt hat. Diese Einschränkungen gelten nicht für Parteien der  
dänischen Minderheit.
- b) Die in § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG enthaltene Ausnahme von der 5 v.H.- 7  
Sperrklausel für Parteien der dänischen Minderheit war durch Änderungsgesetz vom  
31. Mai 1955 (GVOBl S. 124) auf die Erklärung der Bundesregierung vom 29. März  
1955 (vgl. Bundesanzeiger 1955, Nr. 63 vom 31. März 1955, S. 4) hin in das Landes-  
wahlgesetz eingefügt worden und gilt seitdem unverändert fort. In den deutsch-  
dänischen Besprechungen war eine wahlrechtliche Privilegierung der dänischen Min-  
derheit für das Land Schleswig-Holstein in Aussicht gestellt worden; im Gegenzug  
hatte die dänische Regierung in ihrer Erklärung vom 29. März 1955 eine bevorzugte  
Behandlung der deutschen Minderheit in Nordschleswig zugesichert.
- c) Bis zu der Wahlrechtsänderung des Jahres 1997 galt im Land Schleswig-Holstein 8  
eine Kombination von Mehrheits- und Verhältniswahlrecht, wobei gemäß § 1 Abs. 2  
LWahlG a.F. jeder Wähler nur eine Stimme hatte, die sowohl für die Mehrheitswahl in  
den Wahlkreisen als auch für die Wahl aus den Landeslisten gezählt wurde. Da der  
als Partei der dänischen Minderheit auftretende Südschleswigsche Wählerverband  
(SSW) nur in den Wahlkreisen des Landesteils Schleswig und dem Wahlkreis  
Pinneberg-Nord Direktkandidaten aufstellte, konnte er nur in diesen Landesteilen  
Stimmen für die durch Verhältniswahl ermittelten Listenplätze erringen. Bei der auf  
Grundlage des neuen Wahlrechts durchgeführten Wahl zum Schleswig-  
Holsteinischen Landtag vom 27. Februar 2000 konnte der SSW über die Zweitstim-  
me auch in den holsteinischen Wahlkreisen gewählt werden, in denen die Partei kei-  
ne Direktkandidaten aufgestellt hatte. Insgesamt erzielte der SSW rund 42 v.H.  
seiner Zweitstimmen in Holstein. Infolge der Befreiung von der 5 v.H.-Sperrklausel  
wurden dem SSW für die landesweit erreichten 4,1 v.H. der Zweitstimmen drei Man-  
date zugeteilt (vgl. endgültiges Ergebnis der Wahl zum Schleswig-Holsteinischen  
Landtag vom 27. Februar 2000, Amtsblatt für Schleswig-Holstein Nr. 12 vom  
20. März 2000, S. 206 ff.).
2. a) Am 24. März 2000 erhob der Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens Ein- 9  
spruch gegen das am 10. März 2000 festgestellte amtliche Wahlergebnis und wandte  
sich gegen die Zuteilung von Landtagsmandaten an den SSW. Zur Begründung führ-  
te er aus, der SSW könne heute nicht mehr als Partei der dänischen Minderheit be-  
trachtet werden. Jedermann - also auch ein deutscher Volkszugehöriger - könne zw-  
schenzeitlich Mitglied des SSW werden; nicht einmal das Bekenntnis zur dänischen  
Minderheit werde in der Satzung noch verlangt. Angesichts der Tatsache, dass der  
SSW seit der Wahlrechtsnovellierung im ganzen Land wählbar sei, könne sich die  
Partei auch nicht mehr auf die dänische Sprache und das Volkstum berufen. Das An-

treten im gesamten Landesgebiet mache vielmehr deutlich, dass der SSW auch auf die Stimmen von Staatsangehörigen deutscher Volkszugehörigkeit setze. Im Übrigen verstoße die Mandatzuteilung zu Gunsten des SSW gegen den Grundsatz der gleichen Wahl und die Chancengleichheit der politischen Parteien und sei daher verfassungswidrig. Die Stimmen der Wahlbürger hätten nicht mehr den gleichen Erfolgswert. Der Beschwerdeführer beantragte, die Landtagswahl für ungültig zu erklären, hilfsweise, die Mandatzuteilung für den SSW für ungültig zu erklären.

b) Der Schleswig-Holsteinische Landtag wies den Einspruch gegen die Gültigkeit der Landtagswahl in seiner 21. Sitzung am 24. Januar 2001 zurück (Plenarprotokoll 15/21, S. 1579). 10

3. Mit Beschluss vom 25. September 2002 (JZ 2003, S. 519) hat das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht das Verfahren über die daraufhin erhobene Wahlprüfungsbeschwerde gemäß Art. 100 Abs. 1 GG ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG mit Art. 3 Abs. 1 und 3, Art. 21 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG sowie Art. 3 Abs. 1 LV zu vereinbaren ist. 11

Das vorliegende Gericht war der Auffassung, dass eine Ausnahme von der 5 v.H.-Sperrklausel für nationale Minderheiten grundsätzlich zulässig und der SSW noch als Partei der dänischen Minderheit zu verstehen sei, dass aber die in § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG vorgesehene Befreiung für Parteien der dänischen Minderheit seit der Einführung des Zweistimmenwahlrechts über das Maß des Erforderlichen hinausgehe. Während der SSW zuvor nur in den 14 Wahlkreisen des Landesteils Schleswig sowie im Wahlkreis Pinneberg-Nord habe gewählt werden können, weil er nur dort Direktkandidaten aufgestellt habe, stehe er auf Grund der Wahlrechtsänderung nunmehr unabhängig von der Aufstellung von Direktkandidaten auch im Landesteil Holstein zur Wahl und nehme mit den dort erzielten Zweitstimmen am Verhältnisausgleich teil. Da im Landesteil Holstein keine bedeutsame dänische Minderheit vorhanden sei, fehle es für diese Privilegierung an einem rechtfertigenden Grund. Der SSW selbst habe bislang keinen Anlass gesehen, seinen Tätigkeitsbereich auf den Landesteil Holstein auszuweiten; er habe auch keine Besserstellung gefordert, sondern die vor der Wahlrechtsänderung bestehende Privilegierung als für die Wahrung der Interessen der dänischen Minderheit ausreichend angesehen. Bereits dies mache deutlich, dass die mit der Wahlrechtsänderung verbundene weitergehende Privilegierung nicht erforderlich sei. Der Landesgesetzgeber habe daher bei Einführung des Zweistimmenwahlrechts die Ausnahme von der Sperrklausel nach § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG auf den Landesteil Schleswig beschränken müssen. 12

4. Durch Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 17. November 2004 - 2 BvL 18/02 - hat das Bundesverfassungsgericht die Vorlage für unzulässig erklärt. Das Oberverwaltungsgericht habe sich mit den Voraussetzungen der angenommenen Handlungspflicht des Landesgesetzgebers nicht hinreichend auseinander gesetzt und die für die Beibehaltung der landesweiten Privilegierung sprechenden 13

Gründe nicht beachtet.

Insbesondere habe der Vorlagebeschluss nicht aufgezeigt, dass sich die Regelungswirkung der beanstandeten, aber im Wortlaut unverändert gebliebenen Norm gerade durch die Wahlrechtsänderung vom Oktober 1997 in verfassungsrechtlich erheblicher Weise geändert habe. Denn auch vor der Änderung des Wahlgesetzes sei Parteien der dänischen Minderheit eine landesweite Wahlteilnahme möglich und die landesweit geltende Befreiung von den Einschränkungen der 5 v.H.-Sperrklausel angeordnet gewesen. Überdies habe das Gericht seine Annahme, im Landesteil Holstein sei eine bedeutsame dänische Minderheit nicht vorhanden, nicht belegt und die rechtliche Relevanz dieses Gesichtspunktes nicht hinreichend begründet. Im Hinblick auf das mit der Privilegierung verfolgte Integrationsanliegen könne jedoch nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass auch die mögliche Unterstützung durch Wähler, die selbst nicht der dänischen Minderheit angehörten, gegen eine Notwendigkeit der Beschränkung auf den Landesteil des angestammten Siedlungsgebiets spreche.

5. Mit Beschluss vom 5. Januar 2005 hat das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht das Verfahren erneut dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG vorgelegt. Zur Begründung hielt es ausdrücklich an den Erwägungen des Vorlagebeschlusses vom 25. September 2002 fest und führte ergänzend aus:

a) Auf die vom Bundesverfassungsgericht vermisste Begründung dafür, dass sich die Verfassungswidrigkeit gerade aus der Wahlrechtsänderung des Jahres 1997 ergebe, komme es nicht an. Entscheidungserheblich sei vielmehr allein, ob § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG in dem Normzusammenhang, in dem er zur Zeit der Landtagswahl 2000 stand, verfassungsgemäß sei. Soweit das Bundesverfassungsgericht die Vorlage so verstanden habe, dass die Handlungspflicht des Landesgesetzgebers gerade aus der Wahlrechtsnovelle abgeleitet worden sei, liege dem ein Missverständnis zu Grunde. Im Übrigen habe die Privilegierungsvorschrift aber durch die Einführung des Zwei-Stimmen-Wahlrechts sehr wohl einen anderen rechtlichen Bezug erhalten, weil der SSW durch die Einführung der Landesliste zwangsläufig auch im Landesteil Holstein zur Wahl stehe und damit von einer sich ändernden politischen Wirklichkeit habe ausgegangen werden müssen. Schließlich sei § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG auch schon in der vor dem Änderungsgesetz vom 27. Oktober 1997 geltenden Fassung verfassungswidrig gewesen.

b) Da der Privilegierungstatbestand eine "originäre" Minderheit voraussetze, deren angestammtes und geschlossenes Siedlungsgebiet auf dem Territorium des fremden Staates liege, komme es auf die Anzahl der in Holstein lebenden Mitglieder der dänischen Minderheit nicht an. Denn das angestammte Siedlungsgebiet der dänischen Minderheit liege ausschließlich im Landesteil Schleswig. Im Übrigen sei das Vorhandensein einer dänischen Minderheit in Holstein auch nicht wahrnehmbar, ihr Bevölkerungsanteil jedenfalls verschwindend gering. Etwas anderes könne auch nicht aus

dem (relativ) hohen Stimmanteil geschlossen werden, den der SSW bei der letzten Landtagswahl in diesem Landesteil errungen hatte. Denn insoweit handle es sich um die Wahl einer "dritten Alternative", die ihre Ursache in dem Umstand finde, dass der SSW die einzig unbelastete Partei in der Barschel-Affäre gewesen sei. Die Zustimmung in Höhe von 2,5 v.H. der Wahlberechtigten in Holstein könne als entsprechende Quote für diese Wahl der "dritten Alternative" angesehen werden.

c) Die in § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG vorgesehene Befreiung vom Erfordernis des 5 v.H.-Quorums sei daher hinsichtlich des Landesteils Holstein nicht erforderlich und erweise sich als unzulässige Differenzierung des Erfolgswertes der Wählerstimmen. Der SSW könne zwar als Partei der dänischen Minderheit bewertet werden, dies gelte aber nur für sein angestammtes Siedlungsgebiet in Schleswig. Für den Landesteil Holstein dagegen fehle für eine Privilegierung als Minderheitspartei - mangels Minderheit - jede Rechtfertigung.

18

## II.

Auch die erneute Vorlage ist unzulässig.

19

Die Zulässigkeit der Vorlage ist nicht bereits deshalb zu verneinen, weil das Bundesverfassungsgericht schon im vorangegangenen Verfahren 2 BvL 18/02 vom Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht mit der Frage befasst worden war. Denn im Beschluss vom 17. November 2004 hat das Bundesverfassungsgericht nicht zur Sache entschieden, so dass eine abschließende Bindungswirkung nach § 31 Abs. 1 BVerfGG nicht eingetreten ist (vgl. BVerfGE 33, 199 <204>; 70, 242 <249>; 79, 256 <264>). Nach Behebung der gerügten Zulässigkeitsmängel ist das Gericht des Ausgangsverfahrens daher berechtigt, die Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG erneut dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorzulegen. Neben der Beseitigung der Mängel der ersten Vorlage hat dabei jedoch auch der neue - rechtlich betrachtet selbständige - Vorlagebeschluss die Voraussetzungen des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG zu erfüllen.

20

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit einer gesetzlichen Vorschrift nach Art. 100 Abs. 1 GG kann ein Gericht danach nur einholen, wenn es zuvor die Entscheidungserheblichkeit der Vorschrift und ihre Verfassungsmäßigkeit sorgfältig geprüft hat. Dies ist schon deshalb geboten, weil das vorlegende Gericht mit der Aussetzung des Verfahrens den Beteiligten zunächst eine Entscheidung zur Sache verwehrt und die Erledigung des Rechtsstreits damit verzögert (vgl. BVerfGE 78, 165 <178>; 86, 71 <76 f.>). Der Grundgedanke des Art. 100 Abs. 1 GG, die Autorität des parlamentarischen Gesetzgebers im Verhältnis zur Rechtsprechung zu wahren, gebietet es, dass sich das Gericht seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der Norm in einer Auseinandersetzung mit den hierfür maßgeblichen Gesichtspunkten, insbesondere auch den Erwägungen des Gesetzgebers, bildet, bevor es das Bundesverfassungsgericht anruft (vgl. BVerfGE 86, 71 <77>). Das Gericht muss daher seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der Norm näher begründen und sich jedenfalls mit nahe liegenden tatsächlichen und

21

rechtlichen Gesichtspunkten auseinander setzen (vgl. BVerfGE 86, 52 <57>; 88, 198 <201>). Dabei hat es auch die in Rechtsprechung und Literatur entwickelten Rechtsauffassungen zu berücksichtigen und auf unterschiedliche Auslegungsmöglichkeiten einzugehen, die für die Auslegung und Prüfung der in Frage stehenden Norm von Bedeutung sein können (vgl. BVerfGE 78, 165 <171 f.>; 86, 71 <77>; 97, 49 <60>; 105, 61 <67>).

Diesen Anforderungen wird die Vorlage nicht gerecht. 22

Dabei kann im Ergebnis offen bleiben, ob die im Beschluss vom 17. November 2004 aufgezeigten Zulässigkeitsmängel tatsächlich behoben worden sind (1.). Die Vorlage setzt sich jedenfalls mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Schranken der Regelungsbefugnis des Landesgesetzgebers nicht in hinreichender Weise auseinander und verkennt die Rückwirkungen auf das Wahlsystem, die sich aus der vorgeschlagenen Beschränkung der wahlrechtlichen Privilegierung auf den Landesteil Schleswig ergeben würden (2.). Zudem hat das Oberverwaltungsgericht den verfassungsrechtlichen Spielraum des Gesetzgebers bei der Gestaltung des Wahlsystems nicht ausreichend beachtet (3.). 23

1. Zweifel bestehen bereits daran, ob mit der Vorlage die im Beschluss vom 17. November 2004 aufgezeigten Zulässigkeitsmängel tatsächlich behoben worden sind. 24

a) Das Bundesverfassungsgericht war in diesem Beschluss davon ausgegangen, dass Anknüpfungspunkt der vom vorlegenden Gericht angenommenen Verfassungswidrigkeit der seit 1955 unverändert gebliebenen Bestimmung des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG die Einführung des Zwei-Stimmen-Wahlrechts durch Änderungsgesetz vom 27. Oktober 1997 gewesen war; es hatte insoweit hinreichende Darlegungen dazu vermisst, dass sich hierdurch die Regelungswirkung der beanstandeten Norm in verfassungsrechtlich erheblicher Weise geändert habe. Ob diese Annahme, wie das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht im Vorlagebeschluss vom 5. Januar 2005 ausführt, auf einem Missverständnis beruht, erscheint fraglich. Denn die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG ist im Vorlagebeschluss vom 25. September 2002 (S. 16) mit den Worten eingeleitet worden: 25

"Nach alledem verbleibt nur noch zu prüfen, ob der Landesgesetzgeber, nachdem er das Zweistimmenwahlrecht eingeführt hat, auch den § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG, der infolge der Wahlrechtsänderung eine weiterreichende Bedeutung erlangt hat, aus verfassungsrechtlichen Gründen hätte ändern müssen. Dies ist nach Auffassung des Senats zu bejahen. Mit der Beibehaltung des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG hat der Landesgesetzgeber das Maß des Erforderlichen zur Erreichung des Zieles, das in legitimer Weise mit der Privilegierung der dänischen Minderheit verbunden ist, überschritten." 26

Der kausale Zusammenhang der angenommenen Verfassungswidrigkeit mit der Wahlrechtsänderung ist im Vorlagebeschluss damit jedenfalls objektiv angelegt. Auch die Vorlage vom 5. Januar 2005 verweist im Übrigen auf den durch das Ände- 27

rungsgesetz (angeblich) veränderten rechtlichen Bezug und die dadurch bewirkte "Ausdehnung der Privilegierung auf den Landesteil Holstein" und übernimmt daher diese Argumentationsstruktur. Die Frage kann jedoch dahinstehen, weil das vorliegende Gericht nunmehr ausdrücklich (wenngleich insoweit ohne Begründung) klarstellt, dass die Vorschrift nach seiner Überzeugung auch schon vor der Wahlrechtsnovelle vom Oktober 1997 verfassungswidrig gewesen sei.

b) Auch die im Vorlagebeschluss vom 5. Januar 2005 gemachten Ausführungen zum Begriff der "Bedeutsamkeit" der Minderheit und zum angestammten Siedlungsgebiet der dänischen Minderheit beseitigen die vom Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 17. November 2004 aufgezeigten Mängel nicht. Denn dass im Landesteil Holstein nicht vom Vorhandensein einer originären dänischen Minderheit ausgegangen werden kann, die zur Begründung des in § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG geforderten Status ausreichen würde, steht nicht in Zweifel. Nicht beantwortet ist damit indes die vom Bundesverfassungsgericht allein aufgeworfene Frage, ob das Vorhandensein einer originären dänischen Minderheit im Landesteil Schleswig nicht bereits ausreichender Anknüpfungspunkt für die Entscheidung des Landesgesetzgebers sein kann, alle Landesteile bei der Wahl zum Landtag in die Privilegierung einzubeziehen. 28

Auch diese Frage kann jedoch dahinstehen, weil sich die Vorlage jedenfalls aus einer Reihe anderer Gründe als unzulässig erweist. 29

2. Das vorliegende Gericht hat sich nicht in der gebotenen Weise mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Reichweite des Spielraums auseinandergesetzt, der dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlsystems zukommt. 30

a) Dies gilt zunächst schon für die zur Maßstabsbildung geäußerte Auffassung, die Wahlgleichheit könne als Anwendungsfall des allgemeinen Gleichheitssatzes verstanden werden. In der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist hingegen geklärt, dass im Anwendungsbereich der speziellen wahlrechtlichen Gleichheitssätze nicht auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG zurückgegriffen werden kann (vgl. BVerfGE 99, 1 <10>). Der Grundsatz der gleichen Wahl ist in den Ländern vielmehr durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet (vgl. dazu auch bereits BVerfGE 93, 373 <376> für Wahlen in Gemeinden). Innerhalb des durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG bundesrechtlich vorgegeben Rahmens genießen die Länder im staatsorganisatorischen Bereich Autonomie. Sie regeln im jeweils eigenen Verfassungsraum Wahlsystem und Wahlrecht zu ihren Parlamenten und den kommunalen Vertretungen des Volkes. 31

b) Das Oberverwaltungsgericht hat jedoch auch die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten materiellen Grundsätze zur gleichen Wahl nicht hinreichend beachtet. 32

aa) Aus dem Grundsatz der Wahlgleichheit folgt, dass die Stimme jedes Wahlbe- 33

rechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben muss. Der Anspruch auf gleiche Behandlung der Stimme wendet sich historisch gegen eine unterschiedliche Gewichtung nach der Person des Wählers, seiner Zugehörigkeit zu einer Klasse oder seinen Vermögensverhältnissen (vgl. BVerfGE 6, 84 <91>). Er bringt den egalitären Grundzug der Demokratie zum Ausdruck und ist insbesondere darauf gerichtet, dass die Stimmen bei der Umsetzung in Mandate als dem eigentlichen Zweck der Wahl gleich behandelt werden. Wegen dieses Zusammenhangs mit dem Demokratieprinzip muss der Grundsatz der gleichen Wahl im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit verstanden werden (vgl. BVerfGE 11, 351 <361>; 51, 222 <234>; 78, 350 <357 f.>; 85, 148 <157>), die hinsichtlich der Zählwertgleichheit der Stimmen jede Differenzierung ausschließt (vgl. BVerfGE 1, 208 <247>). Hinsichtlich der Erfolgswertgleichheit der Stimmen ist dem Gesetzgeber jedoch nicht jede Differenzierung verwehrt, wenngleich der Spielraum auch hier eng bemessen ist (vgl. BVerfGE 82, 322 <338>; 99, 1 <9>). Entsprechende Differenzierungen sind nur unter den Voraussetzungen gerechtfertigt, die das Bundesverfassungsgericht seit seiner Leitentscheidung vom 5. April 1952 (BVerfGE 1, 208 <248 f.>) in der Formel eines "zwingenden Grundes" zusammenfasst (vgl. BVerfGE 95, 408 <417 f.>).

Den gleichen Anforderungen hat das Wahlrecht auch im Hinblick auf die gemäß Art. 21 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verfassungsrechtlich verbürgte Chancengleichheit der Parteien zu genügen (vgl. BVerfGE 82, 322 <337 f.>; 95, 408 <417>).

34

bb) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlangt für einen derartig "zwingenden" Grund allerdings nicht, dass sich die Differenzierung von Verfassungen wegen als zwangsläufig oder notwendig darstellt. Es werden vielmehr auch Gründe zugelassen, die durch die Verfassung "nur" legitimiert und von einem Gewicht sind, dass sie der Wahlrechtsgleichheit die Waage zu halten vermögen, ohne dass die Verfassung diese Zwecke zu verwirklichen geradezu gebietet (vgl. BVerfGE 71, 81 <96>). Insoweit genügen auch "zureichende", "aus der Natur des Sachbereichs der Wahl der Volksvertretung sich ergebende Gründe" (vgl. BVerfGE 1, 208 <248>; 6, 84 <92>), insbesondere also die Verwirklichung der mit der Parlamentswahl verfolgten Ziele (vgl. BVerfGE 13, 243 <248>; 51, 222 <236>). Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht unter anderem auch die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes als hinreichenden Grund für eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung anerkannt (vgl. BVerfGE 6, 84 <92 f.>; 71, 81 <97>; 95, 408 <418>).

35

Im Hinblick auf das Ziel der Verhältniswahl, ein Repräsentationsorgan zu schaffen, das die wesentlichen politischen Strömungen im Volk abbildet, muss der Wahlgesetzgeber zu verhindern suchen, dass gewichtige Anliegen im Volke von der Volksvertretung ausgeschlossen bleiben (vgl. BVerfGE 71, 81 <97>). Er ist dabei nicht darauf beschränkt, allein auf den Erfolg einer Partei in der Verhältniswahl abzustellen. Die besondere politische Integrationskraft einer Partei kann sich auch daraus ergeben, dass ihre Kandidaten Direktmandate errungen haben. Der Gesetzgeber kann in

36

diesem Erfolg ein Indiz dafür sehen, dass diese Partei besondere Anliegen aufgegriffen hat, die eine Repräsentanz im Parlament rechtfertigen (vgl. BVerfGE 95, 408 <422 f.>). Ebenso hat das Bundesverfassungsgericht die Vertretung nationaler Minderheiten als politisch bedeutsam angesehen und die im Bundeswahlrecht geltende Ausnahme von der 5 v.H.-Sperrklausel für Parteien nationaler Minderheiten gebilligt (vgl. BVerfGE 5, 77 <83>; 6, 84 <97 f.>). Es hat dabei auch die Besonderheiten herausgestellt, die dazu führen, dass der SSW trotz eines landesweit geringen Stimmenanteils nicht als "Splitterpartei" bewertet werden kann (vgl. BVerfGE 1, 208 <257 f.>).

cc) Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, das Anliegen weitgehender integrativer Repräsentanz und die Gebote der Wahlrechtsgleichheit sowie der Chancengleichheit der politischen Parteien zum Ausgleich zu bringen (vgl. BVerfGE 51, 222 <236>; 71, 81 <97>). 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.>). 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 Ziels 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>).

37

c) Nach diesen Maßstäben lässt sich den Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts nicht entnehmen, dass der Gesetzgeber zur Beschränkung der wahlrechtlichen Privilegierung für Parteien der dänischen Minderheit auf den Landesteil Schleswig verpflichtet gewesen wäre.

38

aa) Der angenommene Verstoß gegen den Erforderlichkeitsgrundsatz muss schon deshalb ausscheiden, weil eine weniger einschneidende, aber gleich geeignete Maßnahme zur Verwirklichung des - unstreitig legitimen - gesetzgeberischen Ziels nicht ersichtlich ist.

39

Das vorliegende Gericht stellt nicht in Abrede, dass der SSW als Partei der dänischen Minderheit anzuerkennen ist. Es meint jedoch, dieser Status könne dem Wählerverband nur hinsichtlich des Landesteils Schleswig sowie dem Wahlkreis Pinneberg-Nord zuerkannt werden. Außerhalb dieser Regionen sei bereits das Vorhandensein einer dänischen Minderheit nicht feststellbar, so dass für die Privilegierung jede Rechtfertigung fehle. Dem SSW dürfe die Stellung als Minderheitspartei daher nur in dem Teil des Wahlgebiets beigemessen werden, in dem er sie auch tatsächlich besitze.

40

Mit dieser Argumentation verkennt die Vorlage den Charakter einer bei der Wahl zum Landtag antretenden Partei.

41

Gemäß Art. 10 Abs. 1 Satz 1 LV ist der Landtag das vom Volk gewählte oberste Organ der politischen Willensbildung. Als Volksvertretung (vgl. Art. 3 Abs. 1 LV) reprä-

42

sentiert er das Landesvolk und wählt die Ministerpräsidentin oder den Ministerpräsidenten; korrespondierend dazu vertreten die Abgeordneten nach Art. 11 Abs. 1 Satz 1 LV das ganze Volk. Von Wesen und Funktion des Landtages ist dieser daher stets auf das gesamte Gebiet des Landes Schleswig-Holstein hin ausgerichtet. Dies gilt auch in Ansehung der - möglicherweise räumlich beschränkten - besonderen Interessen einer nationalen Minderheit. Denn die Rechtfertigung einer wahlrechtlichen Sonderregelung ergibt sich auch insoweit gerade aus dem - auch Art. 5 Abs. 2 LV zu Grunde liegenden - Anliegen, der nationalen Minderheit zur Vertretung ihrer spezifischen Belange die Tribüne des Parlaments zu eröffnen (vgl. BVerfGE 6, 84 <98>). Wenn nun also einer Partei, jedenfalls in einem Teilbereich des Wahlgebiets, Funktion und Status einer anerkannten Minderheitspartei zukommt, so muss sich diese Eigenschaft zwangsläufig im gesamten Wahlgebiet auswirken.

bb) Die vom vorlegenden Gericht in Aussicht genommene Aufspaltung des SSW kann auch mit den wahlrechtlichen Vorschriften nicht in Einklang gebracht werden; das Oberverwaltungsgericht hat die Grundentscheidung des Gesetzgebers für einen landesweiten Verhältnisausgleich nicht im gebotenen Maße gewürdigt.

43

Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 LWahlG nehmen am Verhältnisausgleich nur Parteien teil, für die eine Landesliste aufgestellt und zugelassen worden ist. Bezugspunkt für die in § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG angeordnete Befreiung von der 5 v.H.-Sperrklausel sind daher von vornherein nur Parteien, die eine landesweite Liste aufgestellt haben und das Ziel verfolgen, Abgeordnete in den Landtag zu entsenden. Dem entspricht der in § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG konkretisierte Parteibegriff des Grundgesetzes (vgl. etwa BVerfGE 91, 262 <267>). Ausgangspunkt und Ziel des von § 3 Abs. 1 LWahlG geregelten Verhältnisausgleichs ist daher die Zuteilung von aus der Landesliste zu besetzenden Sitzen im Landtag. Folgerichtig erstreckt sich auch die in § 3 Abs. 1 Satz 1 LWahlG angeordnete Einschränkung der 5 v.H.-Sperrklausel sowie die in § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG vorgesehene Ausnahme hiervon auf die (gesamte) Landesliste. Eine andere Betrachtung ist mit Wortlaut und Systematik der Vorschrift nicht vereinbar.

44

Insoweit greift die Grundannahme des vorlegenden Gerichts zu kurz, die räumliche Eingrenzung der wahlrechtlichen Privilegierung ändere an dem Wahlsystem nichts. Denn hierzu müssten die Stimmen, die für den SSW im Landesteil Schleswig (sowie im Wahlkreis Pinneberg-Nord) abgegeben werden, von den im übrigen Land erzielten Stimmen unterschieden werden. Im Ergebnis liefe dies auf zwei getrennte Listen des SSW hinaus: eine für den Landesteil Holstein und eine für den Landesteil Schleswig. Jedenfalls für den SSW ergäbe sich damit aber eine Änderung der in § 3 Abs. 1 Satz 1 LWahlG angeordneten Wahl der Abgeordneten aus Landeslisten. Denn insoweit fände keine Wahl nach Landeslisten mehr, sondern eine nach Landesteillisten statt. Die Eingrenzung der Befreiung von der 5 v.H.-Sperrklausel auf den Landesteil Schleswig würde daher auch eine Änderung des Wahlsystems bedeuten (vgl. dazu auch Pieroth, Rechtsgutachten im Auftrag des Schleswig-Holsteinischen Landtags vom 23. Dezember 2000, Umdruck des Schleswig-Holsteinischen Landtags 15/634, S. 39).

45

cc) Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht bereits zur räumlichen Reichweite entsprechender Ausnahmen vom Grundsatz der Erfolgswertgleichheit Stellung genommen. 46

Danach kann dem Gesetzgeber zwar zur Berücksichtigung besonderer Umstände auch die Möglichkeit zukommen, ein Stimmenquorum nicht auf das gesamte Wahlgebiet, sondern nur auf einzelne Wahlkreise zu beziehen (vgl. BVerfGE 82, 322 <348 f.>). Selbst beim Vorliegen derartiger Besonderheiten steht die Abweichung vom Regelfall der Gleichbehandlung aller Wahlkreise aber grundsätzlich im Ermessen des Gesetzgebers (vgl. BVerfGE 6, 84 <95>; 34, 81 <100>; 82, 322 <348 f.>). Auch eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, die Auswirkungen der Grundmandatsklausel auf die regionale Nähe der Wahlkreiserfolge zu beschränken, besteht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht. Vielmehr ist der Wahlgesetzgeber nicht daran gehindert, die Grundmandatspartei mit allen errungenen Zweitstimmen an der Verteilung der Listenmandate teilnehmen zu lassen (vgl. BVerfGE 95, 408 <422 ff.> sowie zur Nichterforderlichkeit eines Regionalproporz auch StGH BW, Urteil vom 24. März 2003 - GR 3/01 -, VBIBW 2003, S. 275). 47

Das Oberverwaltungsgericht hat sich mit dieser Rechtsprechung nicht ausreichend befasst. Es hat seine Haupterwägung, der Wahlgesetzgeber sei von Verfassung wegen daran gehindert, eine Partei allein wegen ihrer Eigenschaft als Partei einer nationalen Minderheit über deren angestammten Siedlungsraum hinaus zu privilegieren, vielmehr entscheidend auf die Rechtsprechung zu den Grundmandaten als "zahlenmäßiges Kriterium" gestützt; außerhalb des Siedlungsraums sei die Bedeutung als Minderheitspartei eine Eigenschaft, die - anders als die Erringung von Grundmandaten - außerhalb des Wahlvorgangs liege und deshalb kein zulässiges Anknüpfungskriterium für Ausnahmen von der Erfolgswertgleichheit. Mit dieser Sichtweise verkennt das Oberverwaltungsgericht nicht nur, dass der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Ausnahmen von einem zulässigen Quorum auch im Hinblick auf Eigenschaften einer Partei machen darf, die sie ohne Rücksicht auf ihre zahlenmäßige Größe als parlamentswürdig erscheinen lassen, was gerade auf Parteien nationaler Minderheiten zutrifft (vgl. BVerfGE 4, 31 <40>; 6, 84 <97>). Vor allem aber berücksichtigt das vorliegende Gericht nicht, dass die Grundmandatsklausel als alternative Hürde zur 5 v.H.-Sperrklausel und die Befreiung der Parteien nationaler Minderheiten von diesen Hürden auf unterschiedlichen Motiven des Gesetzgebers beruhen und daher für jene geltende Erwägungen nicht zu Restriktionen für diese umgemünzt werden dürfen. 48

3. Das Oberverwaltungsgericht verkennt darüber hinaus, dass es nicht Aufgabe der Gerichte ist, zu prüfen, ob der Gesetzgeber innerhalb seines ihm verfassungsrechtlich vorgegebenen Spielraums für die Gestaltung des Wahlsystems eine zweckmäßige oder rechtspolitisch vorzugswürdige Lösung gefunden hat (vgl. BVerfGE 95, 335 <354>). Die verfassungsgerichtliche Kontrolle ist vielmehr darauf beschränkt, die Einhaltung der vorgegebenen Grundsätze zu überwachen. Die Landesverfassung bestimmt in Art. 10 Abs. 2 Satz 2 jedoch nur, dass die Abgeordneten des Landtags 49

nach einem Verfahren gewählt werden, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet. Das Nähere regelt ein Gesetz, das für den Fall des Entstehens von Überhangmandaten Ausgleichsmandate vorsehen muss (Art. 10 Abs. 2 Satz 4 LV). Der Verfassungsgeber hat also bewusst darauf verzichtet, das Wahlsystem und dessen konkrete Ausgestaltung im Einzelnen verfassungsrechtlich vorzuschreiben. Er hat damit ein Stück materiellen Verfassungsrechts offen gelassen, das vom Wahlgesetzgeber in Ausübung eines weiten Gestaltungsspielraums auszufüllen ist (vgl. BVerfGE 95, 335 <349>).

Ob eine Verhältniswahl nach Landeslisten, nach Landesteil-, Bezirks- oder Kreislisten erfolgt, obliegt grundsätzlich der Systementscheidung des Wahlgesetzgebers. Ausreichende Gründe, abweichend hiervon eine auf den SSW beschränkte verfassungsrechtliche Pflicht zur Aufstellung von Landesteillisten anzunehmen, hat das vorliegende Gericht nicht dargetan. Sie sind auch nicht ersichtlich, weil bereits die Systemgerechtigkeit des Wahlsystems für sich genommen ein wesentlicher Gesichtspunkt für die Durchsetzung des Grundsatzes der gleichen Wahl ist.

50

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

51

Jentsch

Broß

Gerhardt

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom  
14. Februar 2005 - 2 BvL 1/05**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 14. Februar 2005 - 2 BvL 1/05 - Rn. (1 - 51), [http://www.bverfg.de/e/ik20050214\\_2bvl000105.html](http://www.bverfg.de/e/ik20050214_2bvl000105.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2005:ik20050214.2bvl000105