

Vf. 28-V-20



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES

Beschluss

**In dem Verfahren
über die Wahlprüfungsbeschwerde**

des Herrn L.,

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch den Vizepräsidenten des Verfassungsgerichtshofes Uwe Berlit, die Richterinnen Simone Herberger, Elisa Hoven, den Richter Markus Jäger, die Richterin Cornelia Schönfelder und die Richter Klaus Schurig, Stefan Ansgar Strewe, Arnd Uhle und Andreas Wahl

am 24. März 2021

beschlossen:

Die Wahlprüfungsbeschwerde wird verworfen.

G r ü n d e :

I.

Die am 25. Februar 2020 bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangene Beschwerde richtet sich gegen den Beschluss des 7. Sächsischen Landtages vom 30. Januar 2020 (PlPr 7/6, S. 215 f.) zur Drucksache 7/1323 über die Gültigkeit der Wahl zum 7. Sächsischen Landtag am 1. September 2019, mit welchem der Wahleinspruch des Beschwerdeführers zurückgewiesen wurde.

Der Beschwerdeführer erhob mit Schreiben vom 26. September 2019 Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 7. Sächsischen Landtag. Die der Verteilung der Sitze zugrundeliegende gesetzliche Bestimmung des § 6 Abs. 3 SächsWahlG in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. September 2003 (SächsGVBl. S. 525) verletze den Wahlgrundsatz der Erfolgswertgleichheit. Nach wissenschaftlich vorherrschender Meinung sei die in § 6 Abs. 3 SächsWahlG festgelegte Zuteilung der Sitze auf die Landeslisten nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren ungerecht, weil dies große Parteien mit vielen Stimmen systematisch bevorzuge, indem sie weniger Stimmen als kleine Parteien benötigten, um einen Sitz zu erringen. Der Gesetzgeber sei durch das Demokratieprinzip verpflichtet, die Erfolgswertgleichheit so gut wie möglich herzustellen. Jede Abweichung von der Proportionalität, die nicht zwingend sei, verletze den Grundsatz der Erfolgswertgleichheit. Mit dem Verfahren nach Sainte-Laguë existiere ein Sitzzuteilungsverfahren, das nachgewiesenermaßen gerechter sei; dies wäre auch bei der Wahl zum 7. Sächsischen Landtag der Fall gewesen. Der Gesetzgeber müsse ein Verfahren wählen, das dem Verfahren nach Sainte-Laguë zumindest gleichwertig sei. Es dürfe nicht sein, dass der Landtag mit den Stimmen der größten Fraktion ein Gesetz erlasse, das großen Fraktionen auf Dauer Vorteile bei der Sitzzuteilung beschere.

Der Wahlprüfungsausschuss empfahl dem Landtag durch Beschlussempfehlung und Bericht vom 9. Januar 2020, den Wahleinspruch als unzulässig, weil unstatthaft, zurückzuweisen. § 1 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Prüfung der Wahlen zum Sächsischen Landtag (Sächsisches Wahlprüfungsgesetz – SächsWprG) bestimme, dass die Verfassungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit des Gesetzes über Wahlen zum Sächsischen Landtag und der Landeswahlordnung im Wahlprüfungsverfahren nicht nachgeprüft werden können. Bei der vom Beschwerdeführer mit seinem Wahleinspruch angegriffenen Festlegung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens als das für die Mandatzuteilung anzuwendende Zählverfahren in § 6 Abs. 3 SächsWahlG handele es sich um eine Bestimmung des geltenden Wahlrechts.

Dieser Empfehlung folgte der Landtag mit Beschluss vom 30. Januar 2020.

Hiergegen richtet sich die Wahlprüfungsbeschwerde des Beschwerdeführers. Unter Wiederholung seines Vorbringens aus dem Einspruchsverfahren macht er geltend, dass die Sitzzuteilung nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren verfassungswidrig sei und die Verletzung der Erfolgswertgleichheit Einfluss auf die Verteilung der Abgeordnetensitze auch im 7. Sächsischen Landtag habe. Ein Sitz, der bei einem gerechten Zuteilungsverfahren der SPD zu-

stehen würde, sei widerrechtlich der AfD zugeteilt worden, wie sich aus im Einzelnen vorgetragenen Berechnungen ergebe. Dieser rechtswidrige Zustand sei zu beseitigen.

Der Präsident des Sächsischen Landtages hatte Gelegenheit, zum Verfahren Stellung zu nehmen.

II.

Die Wahlprüfungsbeschwerde ist unzulässig, weil sie nicht den Begründungsanforderungen des § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG genügt.

1. Dem Verfassungsgerichtshof muss es möglich sein, anhand des vorgetragenen Sachverhalts eine zuverlässige Grundlage für die weitere Behandlung des Antrags und die Vorbereitung der Sachentscheidung zu gewinnen. Dies setzt eine hinreichend substantiierte und aus sich heraus verständliche Darlegung eines Sachverhalts voraus, aus dem erkennbar ist, worin ein Wahlfehler liegen und welcher Einfluss auf die Mandatsverteilung diesem Fehler zukommen soll (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 3. März 2016 – Vf. 152-V-15; Beschluss vom 28. Januar 2016 – Vf. 146-V-15; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – juris Rn. 36; Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327 [340 f.]; Beschluss vom 31. Januar 2012, BVerfGE 130, 212 [223]; Beschluss vom 15. Januar 2009, BVerfGE 122, 304 [308 f.]).

Die Substantiierungsanforderungen gemäß § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG gebieten ferner, dass der verfassungsrechtliche Bezug unter Rückgriff auf verfassungsgerichtlich entwickelte Maßstäbe herzustellen ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – juris Rn. 39). Eine Wahlprüfungsbeschwerde muss sich daher mit der einschlägigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung auseinandersetzen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – juris Rn. 39; Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327 [343 ff.]). Dies gilt insbesondere dann, wenn eine von bisheriger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung abweichende Beurteilung als geboten erachtet wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – juris Rn. 39; Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327 [344 f.]).

2. Diesen Anforderungen an die Darlegung eines mandatsrelevanten Fehlers der Wahl zum 7. Sächsischen Landtag genügt die Wahlprüfungsbeschwerde nicht. Der Beschwerdeführer zeigt schon nicht hinreichend substantiiert auf, weshalb die Entscheidung des Gesetzgebers für die Anwendung des Berechnungsverfahrens nach d'Hondt in § 6 Abs. 3 SächsWahlG gegen den durch Art. 4 Abs. 1 SächsVerf garantierten Grundsatz der Gleichheit der Wahl verstoßen soll bzw. weshalb der Gesetzgeber seiner Pflicht, eine die Wahlrechtsgleichheit berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008, BVerfGE 120, 82 [108]; BerlVerfGH,

Beschluss vom 8. März 2017 – 160/16 – juris Rn. 26), in verfassungswidriger Weise nicht nachgekommen sein soll.

a) aa) Bei der Verhältniswahl stehen verschiedene „wahlmathematische“ Verfahren zur Umrechnung der Stimmenzahlen in Abgeordnetenmandate zur Verfügung (Sacksofsky in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 6 Rn. 11 ff.), die zu im Einzelnen divergierenden Ergebnissen führen können (Schulte/Kloos in: Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 3. Aufl., Art. 41 Rn. 3). Die bislang üblicherweise verwendeten Berechnungsverfahren sind neben dem Höchstzahlverfahren nach d'Hondt das Quotenverfahren nach Hare/Niemeyer und das Divisorverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers (vgl. hierzu im Einzelnen Strelen in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl., § 6 Rn. 8 ff.).

bb) Das Bundesverfassungsgericht hat das Berechnungsverfahren nach d'Hondt in der Vergangenheit wiederholt für verfassungsgemäß erachtet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. August 1994 – 2 BvR 1484/94 – juris Rn. 9; Beschluss vom 20. Juli 1989 – 2 BvR 317/89 – juris; Beschluss vom 24. November 1988, BVerfGE 79, 169 [170 f.]; Beschluss vom 15. Mai 1963, BVerfGE 16, 128 [144]). Dabei hat es betont, dass weder mit dem Verfahren der mathematischen Proportion nach Hare/Niemeyer noch dem Höchstzahlverfahren nach d'Hondt eine absolute Gleichheit des Erfolgswerts der Stimmen erreicht werden könne, weil nach beiden Verfahren Reststimmen unberücksichtigt blieben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. November 1988, BVerfGE 79, 169 [170 f.]). Es erscheine danach weder das Verteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer noch das Höchstzahlverfahren nach d'Hondt als prinzipiell „richtiger“ und damit als zur Wahrung des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit allein systemgerecht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, für welches System er sich entscheidet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. August 1994 – 2 BvR 1484/94 – juris Rn. 9; Beschluss vom 24. November 1988, BVerfGE 79, 169 [171]), wobei ein „systembedingter, zwangsläufig unterschiedlicher Erfolgswert“ der abgegebenen Stimmen „grundsätzlich hinzunehmen“ ist (BVerfG, Beschluss vom 8. August 1994 – 2 BvR 1484/94 – juris Rn. 10). Im Zusammenhang mit der Besetzung von Ausschüssen des Bundestages hat das Bundesverfassungsgericht in jüngerer Zeit noch einmal hervorgehoben, dass das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers ebenso wenig zu beanstanden sei wie der Rückgriff auf die ebenfalls „etablierten“ Verfahren nach d'Hondt oder Hare/Niemeyer (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012, BVerfGE 130, 318 [355]).

cc) Auch die Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte überlässt die Auswahl zwischen den benannten Bewertungsverfahren der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers (vgl. HessStGH, Urteil vom 11. Januar 2021 – P.St. 2733, P.St. 2738 – juris Rn. 203 ff.; BerlVerfGH, Beschluss vom 8. März 2017 – 160/16 – juris Rn. 25; BayVerfGH, Entscheidung vom 26. Oktober 2009 – Vf. 16-VII-08 – juris Rn. 32; VerfGH NRW, Urteil vom 16. Dezember 2008 – 12/08 – juris Rn. 63; StGH BW, Urteil vom 24. März 2003 – GR 3/01 – juris Rn. 43; Urteil vom 14. Juni 2007 – GR 1/06

– juris Rn. 80). Diese Auffassung wird im Schrifttum geteilt (vgl. Morlok in: Dreier, GG, 3. Aufl., Art. 38 Rn. 110; Strelen in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl., § 6 Rn. 18; Klein in: Maunz/Dürig, GG, Stand Januar 2013, Art. 38 Rn. 134; Trute in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl., Art. 38 Rn. 83; Butzer in: BeckOK, GG, Stand Februar 2021, Art. 38 Rn. 78; Sacksofsky in: Morlok/Schließky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 6 Rn. 11 ff.).

- b) Vor diesem Hintergrund genügt das Vorbringen des Beschwerdeführers nicht den Begründungsanforderungen. Seine Ausführungen erschöpfen sich darin, unter Verweis auf eine Auswahl wissenschaftlicher Publikationen Mängel des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens einerseits und Vorteile des Sitzzuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers andererseits zu benennen, verbunden mit der Behauptung, der Gesetzgeber sei gezwungen, ein Sitzzuteilungsverfahren zu verwenden, welches dem Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers zumindest „gleichwertig“ sei. Mit der zitierten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der übrigen Landesverfassungsgerichte sowie dem Meinungsstand im Schrifttum setzt sich der Beschwerdeführer indes nicht ausdrücklich und argumentativ auseinander. Erkenntnisse oder Überlegungen, die eine neuerliche Bewertung rechtfertigten oder gar geböten, sind weder vorgetragen noch ersichtlich. Insbesondere legt er nicht substantiiert dar, weshalb die mit der Anwendung der unterschiedlichen Berechnungsverfahren verbundenen Verzerrungen des Erfolgswerts – auch mit Blick auf andere Vor- und Nachteile des jeweiligen Verfahrens wie etwa die Fähigkeit der Mehrheitsbildung – nicht (mehr) im Rahmen der dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsfreiheit bei der Wahl des Berechnungsverfahrens hinzunehmen sein sollen (vgl. hierzu BerlVerfGH, Beschluss vom 8. März 2017 – 160/16 – juris Rn. 28, 31 unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 17. September 1997 – 2 BvE 4/95 – juris Rn. 81). Der Verweis auf das Urteil des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein vom 30. August 2010 – LVerfG 3/09 – vernachlässigt nicht zuletzt, dass in diesem Urteil die Regelung des § 3 Abs. 3 LWG betreffend das Zuteilungsverfahren nach d'Hondt gerade nicht für verfassungswidrig erklärt worden ist.

Soweit der Beschwerdeführer das Zuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers für gerechter hält, genügt dies nicht. Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofes zu entscheiden, ob es bessere oder gerechtere Ausgestaltungen des Wahlrechts geben könnte, solange sich die vom Gesetzgeber gewählte Konzeption im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen bewegt (vgl. hierzu BbgVerfG, Beschluss vom 19. Februar 2021 – VfGBbg 35/20 – juris Rn. 17; BayVerfGH, Entscheidung vom 1. Februar 2021 – Vf. 14-VII-19 – juris Rn. 54).

Überdies geht der Beschwerdeführer in seiner Argumentation auch nicht auf den Umstand ein, dass das Berechnungsverfahren nach d'Hondt nach wie vor in den Landeswahlgesetzen von Niedersachsen (§ 33 Abs. 5 Satz 1 NLWG) und dem Saarland (§ 38 Abs. 2 Satz 1 SaarLWG) sowie in einigen Kommunalwahlgesetzen (§ 21 Abs. 1, § 22 Abs. 1 SächsKomWG; § 41 Abs. 1 SaarKWG) und auf Bundesebene etwa bei der Besetzung von Richterwahlausschüssen (§ 5 Abs. 2 RiWG, § 6 Abs. 2 BVerfGG) zur

Anwendung kommt. Weshalb eine verfassungsrechtlich begründete Verpflichtung des Gesetzgebers, der im Jahr 2013 – nach Sachverständigenanhörung – eine Änderung des § 6 Abs. 3 SächsWahlG abgelehnt hat (PlPr. 5/84, S. 8735 ff.), zur Einführung eines Berechnungsverfahrens bestehen soll, dass dem Verfahren Sainte-Laguë/Schepers „gleichwertig“ ist, hat der Beschwerdeführer damit nicht hinreichend substantiiert aufgezeigt.

III.

Der Verfassungsgerichtshof ist zu dieser Entscheidung einstimmig gelangt und trifft sie daher durch Beschluss nach § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 24 BVerfGG.

IV.

Die Entscheidung ist kostenfrei (§ 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG).

gez. Berlit

gez. Herberger

gez. Hoven

gez. Jäger

gez. Schönfelder

gez. Schurig

gez. Strewe

gez. Uhle

gez. Wahl