

Vf. 35-II-20 (HS)



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES

Beschluss

**In dem Verfahren
der abstrakten Normenkontrolle**

auf Antrag des Abgeordneten André Barth
und weiterer 37 Mitglieder des 7. Sächsischen Landtages,

- Antragsteller -

Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Michael Elicker,

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

am 18. Juni 2021

beschlossen:

§ 6 Abs. 6 Satz 3 des Gesetzes über die Wahlen zum Sächsischen Landtag (Sächsisches Wahlgesetz – SächsWahlG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. September 2003 (SächsGVBl. S. 525) ist mit der Verfassung des Freistaates Sachsen vereinbar.

Gründe:

A.

Die Antragsteller, 38 von 119 Mitgliedern des 7. Sächsischen Landtages, wenden sich mit ihrem Antrag im Wege der abstrakten Normenkontrolle gegen § 6 Abs. 6 Satz 3 des Gesetzes über die Wahlen zum Sächsischen Landtag (Sächsisches Wahlgesetz – SächsWahlG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. September 2003 (SächsGVBl. S. 525), das zuletzt geändert wurde durch Artikel 4 des Gesetzes vom 2. Juli 2019 (SächsGVBl. S. 542). Sie begehren die Prüfung, ob diese Vorschrift, nach der die Zahl der Ausgleichsmandate die der Überhangmandate nicht übersteigen darf, mit der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Wahlbewerber und der Parteien vereinbar ist.

I.

1. Die maßgeblichen Vorschriften der Landesverfassung zu den Wahlen und zur Zusammensetzung des Sächsischen Landtages lauten auszugsweise wie folgt:

Artikel 4 [Wahl- und Abstimmungsgrundsätze]

(1) Alle nach der Verfassung durch das Volk vorzunehmenden Wahlen und Abstimmungen sind allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim.

(2) (...)

(3) Das Nähere bestimmen die Gesetze. (...)

Artikel 41 [Wahlsystem, Wählbarkeit]

(1) Der Landtag besteht in der Regel aus 120 Abgeordneten. Sie werden nach einem Verfahren gewählt, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet.

(2) Wählbar sind alle Wahlberechtigten. (...)

(3) Das Nähere bestimmt ein Gesetz.

Die maßgeblichen Vorschriften des Sächsischen Wahlgesetzes zur Zusammensetzung des Sächsischen Landtages und über die Zuteilung der Sitze an die Parteien lauten wie folgt:

§ 1 Zusammensetzung des Sächsischen Landtages und Wahlrechtsgrundsätze

(1) Der Sächsische Landtag (Landtag) besteht vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 120 Abgeordneten. Sie werden auf die Dauer von fünf Jahren in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl nach einem Verfahren gewählt, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet.

(2) Von den Abgeordneten werden 60 nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und die übrigen nach Landeslisten gewählt.

§ 4 Direkt- und Listenstimmen

Jeder Wähler hat zwei Stimmen, eine Direktstimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten (Direktbewerbers) und eine Listenstimme für die Wahl einer Landesliste einer Partei.

§ 5 Wahl in den Wahlkreisen

In jedem Wahlkreis wird ein Wahlkreisabgeordneter gewählt. Gewählt ist der Direktkandidat, der die meisten Stimmen erhalten hat. Bei Stimmengleichheit entscheidet das vom Kreiswahlleiter zu ziehende Los.

§ 6 Wahl nach Landeslisten

(1) Bei Verteilung der Sitze auf die Landeslisten werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens fünf Prozent der abgegebenen gültigen Listenstimmen erhalten oder in mindestens zwei Wahlkreisen ein Direktmandat errungen haben.

(2) Von der Gesamtzahl der Abgeordneten (§ 1 Abs. 1) wird die Zahl jener erfolgreichen Wahlkreisbewerber (Direktkandidaten) abgezogen, die nicht von einer nach Absatz 1 zu berücksichtigenden Partei vorgeschlagen worden sind.

(3) Die nach Absatz 2 verbleibenden Sitze werden auf die gemäß Absatz 1 berücksichtigungsfähigen Parteien nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren verteilt: Es werden die für jede Landesliste einer Partei insgesamt abgegebenen Listenstimmen zusammengezählt und die Gesamtstimmenzahl einer jeden Landesliste nacheinander solange durch 1, 2, 3, 4 und so weiter geteilt, bis so viele Höchstzahlen ermittelt sind, als Sitze zu vergeben sind. Jeder Landesliste wird dabei der Reihe nach so oft ein Mandat angerechnet, als sie jeweils die höchste Teilungszahl aufweist. Ergeben sich für den letzten Sitz oder die letzten Sitze gleiche Höchstzahlen für eine größere Anzahl von Landeslisten, als Sitze zu vergeben sind, entscheidet das vom Landeswahlleiter zu ziehende Los.

(4) Erhält bei der Verteilung der Sitze nach Absatz 3 eine Landesliste, auf die mehr als die Hälfte der Gesamtzahl der Listenstimmen aller zu berücksichtigenden Landeslisten entfallen ist, nicht mehr als die Hälfte der zu vergebenden Sitze, wird ihr von den nach Absatz 3 zu vergebenden Sitzen abweichend von Absatz 3 zunächst ein weiterer Sitz zugeteilt. Die restlichen Sitze werden dann nach Absatz 3 zugeteilt.

(5) Von der für jede Landesliste so ermittelten Zahl der Sitze werden die von der Partei in den Wahlkreisen errungenen Direktmandate abgezogen. Die restlichen Sitze werden aus der Landesliste in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt. Bewerber, die in einem Wahlkreis direkt gewählt sind, bleiben auf der Landesliste unberücksichtigt. Entfallen auf eine Landesliste mehr Sitze, als Bewerber benannt sind, so bleiben diese Sitze unbesetzt.

(6) In den Wahlkreisen errungene Direktmandate verbleiben einer Partei auch dann, wenn die Summe dieser Sitze die nach den Absätzen 3 und 4 ermittelte Zahl übersteigt (Überhangmandate). Die übrigen Landeslisten erhalten Ausgleichsmandate, wenn auf sie höhere Höchstzahlen entfallen als auf das letzte Überhangmandat. Die Zahl der Ausgleichsmandate darf die der Überhangmandate nicht übersteigen. Die Gesamtzahl der Abgeordneten (§ 1 Abs. 1) erhöht sich um die Zahl der Überhang- und Ausgleichsmandate.

2. Die angefochtene Regelung des § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG gilt seit Inkrafttreten des Sächsischen Wahlgesetzes vom 5. August 1993 (SächsGVBl. S. 723); zugrunde lag ein Gesetzentwurf der Staatsregierung (Drs. 1/3112), in dessen Begründung zu § 6 Abs. 6 es hieß (S. 9):

„Absatz 6 regelt entsprechend § 6 Abs. 5 BWG den Fall der sog. 'Überhangmandate', d.h. derjenigen Direktmandate, die eine Partei in den Wahlkreisen über ihren Verhältnisanteil an der Gesamtzahl der Sitze hinaus erhalten hat. Gemäß Absatz 6 Satz 1 verbleiben diese Sitze der betreffenden Partei, sind aber gemäß Satz 2 im Gesamtverhältnis auszugleichen.“

Im Übrigen wurde in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass das Bundeswahlgesetz im „Interesse der Rechtseinheit und in Übereinstimmung mit der Praxis in anderen Bundesländern weitgehend übernommen“ worden sei. Das Wahlsystem verbinde das „Prinzip der Verhältniswahl mit den Elementen der Persönlichkeitswahl“. Ohne mögliche Überhang- und Ausgleichsmandate (§ 6 Abs. 6) bestehe der „Landtag in der Regel aus 120 Abgeordneten (Art. 41 Abs. 1 LVerf)“ (Drs. 1/3112 S. 1).

Im Gesetzgebungsverfahren wurde die Bindung an die Vorgaben des Art. 41 Abs. 1 Sächs-Verf betont und darauf verwiesen, dass im Ergebnis der Verfassungsdiskussion davon abgesehen wurde, für den Fall des Entstehens von Überhangmandaten Ausgleichsmandate in der Verfassung vorzusehen, entsprechende Regelungen vielmehr im Landeswahlgesetz getroffen werden sollten (Redebeitrag des Abgeordneten Bandmann, PlPr. 1/74 S. 5192). Ein Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Grüne, in § 6 Abs. 6 SächsWahlG den dritten Satz zu streichen, wurde im Innenausschuss abgelehnt (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses, Drs. 1/3477 2. Teil S. 12).

3. In der 5. Legislaturperiode brachte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen den Entwurf eines „Gesetzes zur Sicherung der verfassungsrechtlichen Vorgabe zur Größe des Sächsischen Landtags – Sächsisches Landtagsgrößensicherungsgesetz (SächsLtGSG)“ ein, der u.a. folgende Neufassung des § 6 Abs. 6 SächsWahlG vorsah (Drs. 5/11105 S. 4 f.):

„In den Wahlkreisen errungene Direktmandate verbleiben einer Partei auch dann, wenn die Summe dieser Sitze die nach den Absätzen 3 und 4 ermittelte Zahl übersteigt (Überhangmandate). Die übrigen Landeslisten erhalten Ausgleichsmandate, nach der Maßgabe, dass die Gesamtzahl der Sitze so lange erhöht wird, bis unter Einbeziehung der Überhangmandate die Sitzverteilung nach dem Verhältnis der Landesstimmenzahlen der Parteien gewährleistet ist.“

Der Gesetzentwurf wurde – nach Sachverständigenanhörung im Innenausschuss (vgl. APr 5/6-51 A [1]) – abgelehnt (vgl. hierzu Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschus-

ses, Drs. 5/12855 sowie die Debatte und Beschlussfassung in Zweiter Lesung am 16. Oktober 2013, PlPr 5/84 S. 8735 ff.).

4. Bei den bisherigen Landtagswahlen unter Geltung des derzeit gültigen Wahlgesetzes ist im Hinblick auf den Anfall etwaiger Überhang- und Ausgleichsmandate Folgendes festzustellen:

Bei den Landtagswahlen 1994 und 1999 entstanden keine Überhangmandate: Im Jahr 1994 errang die CDU einen Listenstimmenanteil von 58,1 Prozent und gewann alle 60 Wahlkreise. Insgesamt fielen ihr danach 77 Sitze zu. Bei der Landtagswahl 1999 konnte die CDU erneut alle 60 Wahlkreise für sich entscheiden und kam mit einem Listenstimmenanteil von 56,9 Prozent insgesamt auf 76 Sitze im Landtag (siehe dazu die Nachweise unter: <https://wahlen.sachsen.de/landtagswahl-historie-eckdaten.html>, zuletzt abgerufen am 18. Juni 2021).

Bei der Landtagswahl 2004 fielen erstmals Überhangmandate an. Auf die CDU entfielen hier 41,1 Prozent der Listenstimmen, sie gewann 55 Direktmandate. Es entstanden dadurch zwei Überhangmandate und je ein Ausgleichsmandat für die SPD und die PDS. Damit wurden die Überhangmandate vollständig ausgeglichen, weil darüber hinaus keine Partei eine höhere Höchstzahl als das letzte Überhangmandat der CDU erreichte, § 6 Abs. 6 Satz 2 SächsWahlG (vgl. hierzu Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Statistische Berichte, Sächsischer Landtag, Endgültige Ergebnisse 2004, B VII 2-2 - 5j/04, S. 24 ff. unter: https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/SNHeft_derivate_00005760/B_VII_2-2_5j04_SN.pdf, zuletzt abgerufen am 18. Juni 2021).

Das stärkste Aufkommen von Überhangmandaten gab es bei der Landtagswahl 2009. Die CDU erlangte 58 Direktmandate, aber nur 40,2 Prozent der Listenstimmen. Dadurch ergaben sich sechs Überhangmandate für die CDU, die sechs Ausgleichsmandate nach sich zogen, darunter zwei für die Partei DIE LINKE und jeweils eines für die SPD, NPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen. Von den 132 Landtagssitzen entfielen im Ergebnis 58 Sitze auf die CDU, 29 auf die Partei DIE LINKE, 14 auf die SPD, 8 auf die NPD, 14 auf die FDP und 9 auf Bündnis 90/Die Grünen. Ein Überhangmandat wurde nicht ausgeglichen. Die SPD hätte bei einem Divisor von 15 noch eine höhere Höchstzahl erreicht (12484) als das letzte Überhangmandat der CDU (12465), § 6 Abs. 6 Satz 2 SächsWahlG (vgl. hierzu Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Statistische Berichte, Sächsischer Landtag, Endgültige Ergebnisse 2009, B VII 2-2 – 5j/09, S. 25 ff. unter: https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/SNHeft_derivate_00005761/B_VII_2-2_5j09_SN.pdf, zuletzt abgerufen am 18. Juni 2021).

Bei der Landtagswahl 2014 ergaben sich bei einem Listenstimmenanteil der CDU von 39,4 Prozent und 59 Direktmandaten drei Überhang- und drei Ausgleichsmandate. Dabei wurde wiederum ein Überhangmandat der CDU nicht ausgeglichen. Die Partei DIE LINKE hätte bei einem Divisor von 28 noch eine höhere Höchstzahl erreicht (11056) als das letzte Überhangmandat der CDU (10939), § 6 Abs. 6 Satz 2 SächsWahlG (vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Statistischer Bericht, Sächsischer Landtag, Endgültige Ergebnisse 2014, B VII 2-2 – 5j/14, S. 23 ff. unter: https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/SNHeft_derivate_00005762/B_VII_2_2_5j_14_SN.pdf, zuletzt abgerufen am 18. Juni 2021).

Bei der Landtagswahl 2019 fielen keine Überhangmandate an. Die CDU errang 41 Direktmandate; bei einem Listenstimmenanteil von 32,1 Prozent stehen ihr 45 Sitze im Landtag zu. Die übrigen Direktmandate wurden durch die AfD (15), die Partei DIE LINKE (1) und Bündnis 90/Die Grünen (3) erlangt. (vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Statistisches Jahrbuch Sachsen 2019, S. 232 sowie https://wahlen.sachsen.de/download/2019_LTW_Mandate_endgueltig.pdf und https://wahlen.sachsen.de/download/LW19_gewaelhte_Direktbewerber.pdf, zuletzt abgerufen am 18. Juni 2021).

5. Die Wahlgesetze der übrigen Bundesländer – mit Ausnahme derjenigen Bremens und des Saarlandes – sehen für den Fall des Entstehens von Überhangmandaten entweder einen voll-

ständigen Ausgleich (Bayern: Art. 44 Abs. 2 Satz 2 LWG; Baden-Württemberg: § 2 Abs. 4 LWG; Berlin: § 19 Abs. 2 Satz 1 WahlG; Hamburg: § 5 Abs. 5 Satz 1 und 2 BüWG; Hessen: § 10 Abs. 5 Satz 2 LWG; Nordrhein-Westfalen: § 33 Abs. 5 LWG; Rheinland-Pfalz: § 30 Abs. 2 LWahlG; Schleswig-Holstein: § 3 Abs. 5 Satz 2 und 3 LWahlG; Thüringen: § 5 Abs. 6 Satz 2 ThürLWG) oder einen beschränkten Ausgleich vor (Brandenburg: § 3 Abs. 7 bis 11 BbgLWahlG; Mecklenburg-Vorpommern: § 58 Abs. 6 Satz 2 bis 5 LKWG M-V; Niedersachsen: § 33 Abs. 7 Satz 2, 3 und 4 NLWG; Sachsen-Anhalt: § 35 Abs. 8 Satz 2 bis 8 LWG).

Im Bund regelte das seit dem 9. Mai 2013 geltende Bundeswahlgesetz (BGBl. I S. 1082) in § 6 Abs. 5 BWahlG a.F. einen vollständigen Ausgleich angefallener Überhangmandate (vgl. hierzu Strelen in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl., § 6 Rn. 34a; Holste, NVwZ 2013, 529; Pukelsheim/Rossi, ZG 2013, 209). Mit dem durch Art. 1 Nr. 3 Buchst. a des 25. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 14. November 2020 (BGBl. I S. 2395) neu gefassten § 6 Abs. 5 BWahlG wird an der Sitzzahlerhöhung zum Ausgleich von Überhängen festgehalten; ausweislich der Gesetzesbegründung wird jedoch zur „Verminderung der Bundestagsvergrößerung“ mit dem „Ausgleich von Überhangmandaten erst nach dem dritten Überhangmandat begonnen“ (vgl. BTDRs. 19/22504 S. 5 f.; vgl. hierzu Hettlage, DVBl. 2021, 501).

II.

Die Antragsteller beantragen,

§ 6 Abs. 6 Satz 3 des Gesetzes über die Wahlen zum Sächsischen Landtag (Sächsisches Wahlgesetz – SächsWahlG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. September 2003 (SächsGVBl. S. 525), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 2. Juli 2019 (SächsGVBl. S. 542) für verfassungswidrig und nichtig zu erklären.

1. Sie sind der Auffassung, § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG verletze die Wähler und Wahlbewerber in ihrem Recht auf Gleichheit der Wahl nach Art. 4 Abs. 1 SächsVerf (i.V.m. Art. 41 Abs. 2 SächsVerf) und die politischen Parteien in ihrem Recht auf Gleichbehandlung nach Art. 4 Abs. 1 SächsVerf i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG.

2. Die beschränkende Regelung des § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG sei die verfassungsrechtlich bedenklichste „engste“ Regelung zum Verhältniswahlausgleich von Überhangmandaten. In anderen Bundesländern sei entweder – ebenso wie im Bund – ein voller Verhältnisausgleich vorgesehen oder aber die Regelungen seien weitaus „großzügiger“ angelegt. Lediglich in Bremen und im Saarland gebe es aus sachlichen Gründen keine Regelungen zum Überhangausgleich. Die Vorschrift des § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG habe stets einseitig die Überhangmandate produzierende Partei CDU bevorzugt. Bei Anwendung der angefochtenen Regelung sei von vornherein klar, dass im Falle des Entstehens von Überhangmandaten diese nicht vollständig abgedeckt würden. Indes müsste eine einfache Dreisatzrechnung angewendet werden, um die Proportion nach Listenstimmen wiederherzustellen. Die Entwicklung der Verfassungsrechtsprechung habe im Bund zum vollständigen Überhangausgleich geführt,

obwohl das Grundgesetz – im Gegensatz zur Verfassung des Freistaates Sachsen – kein Wahlsystem mit Verhältnisausgleich vorgebe. Die Verzerrung der proportionalen Repräsentation nehme extreme Ausmaße an, wenn die CDU anhaltend überproportionalen Erfolg in den Wahlkreisen habe, durch den allgemeinen Abwärtstrend der früheren Volksparteien aber an Listenstimmenanteilen einbüße, was ein durchaus realistisches Szenario sei. Das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein habe durch Urteile vom 30. August 2010 (LVerfG 3/09 und 1/10) bei identischer Rechtslage auf Verfassungsebene eine Regelung des Landeswahlgesetzes von Schleswig-Holstein als verfassungswidrig eingestuft, die der hier angefochtenen Ausgleichsregelung am ähnlichsten gewesen sei. Dieses Verdikt der Verfassungswidrigkeit treffe erst recht die sehr enge Begrenzung des Verhältnisausgleichs nach § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG. Sofern gegenwärtig auch in anderen Bundesländern Regelungen gälten, die lediglich einen beschränkten Ausgleich vorsähen, seien diese allesamt verfassungsrechtlich weitaus weniger problematisch als die Regelung des § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG, weil bei jenen Regelungen eine viel höhere Chance bestehe, im Ergebnis der maßgeblichen Proportion der zu berücksichtigenden Wählerstimmen nahe zu kommen.

3. Art. 41 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf sehe für den Freistaat Sachsen das Wahlsystem der personalisierten Verhältniswahl als Verbundsystem vor. Entsprechend trage das Wahlrecht zum Sächsischen Landtag trotz „vorgeschalteter“ Mehrheitswahl insgesamt den Grundcharakter einer Verhältniswahl. Mit der grundsätzlichen Verpflichtung auf einen Ausgleich der Überhangmandate (Mehrsitze) in § 6 Abs. 6 Satz 2 SächsWahlG habe der Gesetzgeber die prinzipielle Dominanz der Verhältniswahl in zunächst verfassungsgemäßer und folgerichtiger Weise bestätigt. Nicht folgerichtig ausgestaltet sei indes die angefochtene Regelung des § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG als letzte Stufe des Überhangausgleichs. In dem durch den sächsischen Verfassungsgeber abschließend charakterisierten Wahlsystem komme dem aus dem Grundsatz der Wahlgleichheit des Art. 4 Abs. 1 SächsVerf folgenden Grundsatz der Erfolgswertgleichheit nicht nur eine begrenzte, sondern eine das einheitliche Wahlsystem insgesamt umfassende Bedeutung zu. Die Streitgegenständliche Herstellung des Verhältnisausgleichs im Rahmen der Zuteilung von Ausgleichsmandaten für entstandene Überhangmandate nach dem Wahlsystem des Freistaates Sachsens sei vollumfänglich an den für das Verhältniswahlrecht geltenden verfassungsrechtlichen Forderungen des Grundsatzes der allgemeinen und gleichen Wahl zu messen. Das aus der Gleichheit der Wahl entwickelte Kriterium der Erfolgswertgleichheit beinhalte zwar kein absolutes Differenzierungsverbot, belasse dem Gesetzgeber bei der Ordnung des jeweiligen Wahlsystems aber nur einen eng bemessenen Gestaltungsspielraum. Deshalb könne sich der Gesetzgeber nicht damit begnügen, überhaupt einen Ausgleich vorzusehen. Genüge getan sei dem Maßstab der Erfolgswertgleichheit nach Art. 4 Abs. 1 SächsVerf grundsätzlich erst dann, wenn sämtliche Überhangmandate ausgeglichen seien. Jedes ungedeckt bleibende Überhangmandat sei rechtfertigungsbedürftig. Selbst wenn man nach früherer Rechtslage im Bund davon ausgegangen sei, dass dem Bundesgesetzgeber nach Art. 38 Abs. 1 GG insoweit ein größerer Gestaltungsspielraum zustehe, wäre dies auf die Rechtslage im Freistaat Sachsen nicht übertragbar. Denn das sächsische Landtagswahlsystem sei gerade nicht darauf angelegt, die Ergebnisse der vorgeschalteten Mehrheitswahl in Form von überhängenden Mehrsitzen zu erhalten. Der sächsische Gesetzgeber habe sich in der Wahl und Ausgestaltung des Landtagswahlsystems insgesamt auf den Proporz nach Listenstimmen und auf einen Verhältnisausgleich festgelegt. Hierin sei er aufgrund von Art. 41

Abs. 1 Satz 2 SächsVerf nicht frei gewesen. Das „sachgerechte Zusammenwirken“ der miteinander verbundenen Teilwahlssysteme erfordere gerade eine Geltung des gleichen Erfolgswerts „grundsätzlich für das gesamte Wahlverfahren“, also bis hin zur Stufe des Überhangausgleichs. Den gleichen Anforderungen habe das Wahlrecht auch im Hinblick auf die Chancengleichheit der Parteien zu genügen.

4. Aufgrund der hohen verfassungsrechtlichen Dignität und des strikten Charakters, der mangelnden „Flexibilität“ des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl seien Differenzierungen in der Erfolgswertgleichheit nur zulässig, wenn hierfür ein zwingender Grund vorliege. Bei der Einschätzung und Bewertung differenzierender Wahlrechtsbestimmungen habe sich der Gesetzgeber an der politischen Wirklichkeit zu orientieren. Nach diesen Grundsätzen könne § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden. Weder könne die aus der Beschränkung des Verhältnisausgleichs der Überhangmandate resultierende Verzerrung der Erfolgswertgleichheit durch Notwendigkeiten im Sitzberechnungsverfahren gerechtfertigt werden noch durch die Gedanken der Prämierung und Stärkung der Personenwahl oder der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Landtages oder dem Ziel eines möglichst kleinen Landtages aus fiskalischen Gründen. Eine systemfremde Verkürzung des Verhältnisausgleichs durch Schaffung einer künstlichen Obergrenze für die Zahl der Ausgleichsmandate sei keine systemimmanente mathematische Notwendigkeit. Die Systematik des d'Hondtschen Verfahrens fordere im Gegensatz dazu ein für alle Wahlbewerber gleiches und ungehindertes Hochgehen in der Zahlenreihe bis zur Wiederherstellung der Proportion unter Einbeziehung der Überhangmandate. Auch sei eine systemkonforme „Prämie“ im Listenstimmenwahlsystem nicht das Überhangmandat, sondern das durch Wahlkreisbewerberinnen und Wahlkreisbewerber gewonnene Vertrauen für die Liste ihrer Partei. Ferner werde die Stärkung der Verbindung zu den direkt gewählten Bewerbern bereits durch § 6 Abs. 6 Satz 1 SächsWahlG bewirkt. Überdies ergäbe sich schon alleine aus dem Zuschnitt der Wahlkreise im Freistaat Sachsen, die hinsichtlich der Zahl ihrer Wahlberechtigten viel zu unterschiedlich seien, das grundsätzliche Verfassungsgebot des Überhangausgleichs. Schließlich käme es anders als im Falle der fehlenden Sperrklausel ohne die ständige Bevorzugung der Überhangpartei im Mehrsitzausgleich nicht zu einer Erschwerung der Meinungsfindung und Mehrheitsbildung, weil sich nur die Zahl der Angehörigen der dem Landtag ohnehin angehörenden Fraktionen erhöhe. Ein vergleichsweise geringfügiges fiskalisches Ziel könne das Ziel der Chancengleichheit der Parteien und der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen niemals übertreffen.

III.

Die Sächsische Staatsregierung hält den Normenkontrollantrag für unbegründet.

1. Ein Wahlgesetz, das Überhangmandate zulasse, die nicht vollständig durch weitere Mandate für andere Parteien ausgeglichen werden, könne zu einer Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit der Wähler führen und die Chancengleichheit der politischen Parteien berühren. Demgegenüber könnten Wahlbewerber durch unausgeglichene Überhangmandate nicht in ihrem Recht auf Chancengleichheit beeinträchtigt werden. Denn die Wahlrechtsgleichheit beim passiven Wahlrecht umfasse nicht das Recht, durch Zuteilung von Ausgleichsmandaten für die Liste, auf der man kandidiere, seine Chance auf ein Mandat zu vergrößern. Es gebe

kein subjektives Recht von Wahlbewerbern auf Ausgleichsmandate. Daher gehe die Beanstandung der Verletzung der Wahlrechtsgleichheit von Wahlkandidaten ins Leere.

2. Die Antragsschrift verwende erheblichen Raum für einen innerdeutschen Wahlrechtsvergleich. Da für die Bewertung der Verfassungsmäßigkeit des § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG ausschließlich die Sächsische Verfassung der Prüfungsmaßstab sei, habe aber ein innerdeutscher Rechtsvergleich lediglich eine begrenzte Aussagekraft. Zudem führe ein solcher – entgegen der Behauptung in der Antragsschrift – zu dem Ergebnis, dass es zum einen in Niedersachsen und – eingeschränkt – in Sachsen-Anhalt vergleichbare Regelungen gebe, die die Anzahl der Ausgleichsmandate auf die Anzahl der Überhangmandate begrenzten. Der Vollausgleichsmechanismus Brandenburgs wirke nur innerhalb eines Korridors, weil er erst durch das dritte Überhangmandat aktiviert werde und auf eine absolute Gesamtvergrößerung von 22 Sitzen begrenzt sei. Die Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein in den Verfahren LVerfG 3/09 und 1/10 könnten bereits mangels Präjudizienbindung, aber auch wegen einer sich in wesentlichen Punkten unterscheidenden Verfassungsrechtslage nicht als „Präzedenzfall“ dienen. Zudem habe das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein die Frage der Vereinbarkeit einer Deckelung der Zahl der Ausgleichsmandate mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl ausdrücklich offen gelassen und sie in einer anderen Normenkonstellation weiterhin für möglich gehalten. Auch Landeswahlrechte, die sich um einen vollständigen Verhältnisausgleich bemühten, nähmen nicht unerhebliche Proportionalitätsverzerrungen in Kauf dadurch, dass sie den Verhältnisausgleich unterhalb der Landesebene mehrfach vornähmen. Im Bund wäre ein Ausgleichsmechanismus verfassungsgemäß, der Überhangmandate in der Höhe einer halben Mindestfraktionsstärke unausgeglichen lasse.

3. Die in § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG angelegte Möglichkeit der Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit in seiner Ausprägung als Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen und der Chancengleichheit der Parteien sei aus mehreren Gründen gerechtfertigt.

a) Dreh- und Angelpunkt der Beurteilung der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung sei Art. 41 Abs. 1 SächsVerf. Hieraus folge, dass der Gesetzgeber ein Wahlrecht auszugestalten habe, welches die Grundsätze der Personen- und der Verhältniswahl miteinander verbinde und das einen Landtag von in der Regel 120 Abgeordneten hervorbringe. Durch den Zusatz „in der Regel“ mache Art. 41 Abs. 1 SächsVerf deutlich, dass es zwar keine zwingende Festlegung auf 120 Abgeordnete geben solle und Abweichungen grundsätzlich denkbar seien, sich die Größe aber in dem von der Verfassung vorgegebenen Rahmen halten solle. Der Blick auf die Entstehungsgeschichte der Vorschrift lasse den besonderen Wunsch des Gesetzgebers des einfachen Rechts wie auch des Verfassungsgebers erkennen, eine Verkleinerung des Landtages gegenüber der zuvor bestehenden Rechtslage herbeizuführen. Aus Art. 41 Abs. 1 SächsVerf ergebe sich ferner keine Pflicht zur Ausgestaltung des Wahlrechts nach den Grundsätzen einer personalisierten, strikten Verhältniswahl. Vielmehr bleibe ein Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bestehen, den dieser dann ordnungsgemäß ausfülle, wenn er ein Wahlsystem wähle, das beide Elemente, dasjenige der Verhältniswahl und dasjenige der Persönlichkeitswahl, miteinander verknüpfe. Erst recht könne aus Art. 41 Abs. 1 SächsVerf keine zwingende Schlussfolgerung für die Ausgestaltung des Ausgleichsmechanismus im Falle des Auftretens

von Überhangmandaten gezogen werden. Der Ausgleich und erst recht der Vollaussgleich von Überhangmandaten hätten nach dem eindeutigen Willen des Verfassungsgebers keinen Eingang in die Verfassung gefunden.

b) Innerhalb des von der Sächsischen Verfassung vorgegebenen Rahmens für das Wahlrecht zum Sächsischen Landtag könnte von dem Gesetzgeber neben dem von den Antragstellern geforderten Vollaussgleich der Überhangmandate auch die derzeit geltende Regelung, aber auch ein nur teilweiser Ausgleich vorgesehen werden. Denkbar sei auch eine Nichtvergabe der Überhangmandate. Überhangmandate könnten dadurch vermieden werden, dass die Wahlkreissieger mit den schlechtesten Direktstimmenergebnissen kein Mandat erhielten. Bei den genannten Ausgestaltungen stünden jeweils unterschiedliche verfassungsrechtliche Ziele im Vordergrund. Eine Maximierung nur eines Ziels gehe notwendig stets zu Lasten anderer gleichwertiger verfassungsrechtlicher Ziele.

c) Der Anfall ausgleichsloser Überhangmandate sei gerechtfertigt, wenn hierfür zwingende Gründe vorlägen. Ein Rechtfertigungsgrund liege in dem besonderen Anliegen der Zusammenführung von Personen- und Verhältniswahl und in der Größe der zu wählenden Volksvertretung, wenn sich diese aus der Verfassung ergebe. Zwischen den von der Verfassung vorgegebenen Zielen sei ein schonender Ausgleich herzustellen, wobei die Mehrzahl an Zielen dem Gesetzgeber einen Spielraum eröffne. Im Hinblick auf die Erfolgswertgleichheit der Stimmen und die Chancengleichheit der Parteien sei die Verzerrung der proportionalen Verzerrung indes nur solange gerechtfertigt, wie der Grundcharakter der Wahl als einer Verhältniswahl nicht aufgehoben werde. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seien in dem Spannungsfeld zwischen der Wahlrechtsgleichheit und dem Anliegen der Personenwahl Ausgestaltungen möglich, bei denen ein Vollaussgleich oder jedenfalls ein teilweiser Ausgleich vorgesehen sei. Ab einer Anzahl von unausgeglichenen Überhangmandaten, welche eine halbe Mindestfraktionsstärke übersteige, sei der notwendige Ausgleich zwischen Wahlrechtsgleichheit und dem Anliegen der personalisierten Verhältniswahl nicht mehr erfüllt. Den Gesetzgeber treffe erst dann eine Handlungspflicht zur Korrektur einer dieser Grenze nicht entsprechenden Regelung, wenn zu erwarten sei, dass diese bei den nächsten Wahlen deutlich überschritten werde.

d) Die Regelung des § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG unterbinde keinen Überhangausgleich, sondern komme erst zur Anwendung, wenn die Anzahl der notwendigen Ausgleichsmandate die der Überhangmandate übersteige. Erst dann realisiere sich die Begrenzung, vorher richte sich der Ausgleichsmechanismus nach der – von den Antragstellern nicht angegriffenen – Regelung des § 6 Abs. 6 Satz 2 SächsWahlG.

Bereits an den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gemessen sei die streitgegenständliche Regelung verfassungsgemäß. Bei einer zugrundeliegenden Normgröße von 120 Abgeordneten des Sächsischen Landtages liege die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts maßgebliche Größe, bis zu der ein unausgeglichener Anfall von Überhangmandaten gerechtfertigt sei, bei drei Mandaten, weil sechs Abgeordnete zur Bildung einer Fraktion notwendig seien. Diese Grenze sei in keiner der zurückliegenden Landtagswahlen im Freistaat Sachsen seit 1990 überschritten worden. Lediglich in zwei Wahlen seien bisher

Überhangmandate unausgeglichen geblieben und je nur ein einziges Ausgleichsmandat nicht verteilt worden. Dabei habe sich auch gezeigt, dass ein Mehr an Überhangmandaten entgegen der Auffassung der Antragsteller nicht zwangsläufig zu einem Mehr an unausgeglichenen Überhangmandaten führen müsse. Es bestehe überdies in Zukunft keine erkennbare Gefahr der Überschreitung der genannten Grenze. Durch die Ausdifferenzierung des Parteienspektrums, welche sich auch in den Direktstimmenergebnissen widerspiegele, sei mit einem Anfall von Überhangmandaten in einem Ausmaß, das die Anzahl der bei der Landtagswahl von 2009 angefallenen Überhangmandate übertreffe, nicht zu rechnen. Damit sei das Entstehen unausgeglicher Überhangmandate sehr unwahrscheinlich. Folglich bestehe für den Gesetzgeber unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Handlungspflicht zur Anpassung der Regelung.

Die zu treffende Entscheidung habe sich zudem maßgeblich am sächsischen Verfassungsrecht zu orientieren. Dieses weise gegenüber der Rechtslage im Bund und in anderen Ländern Besonderheiten auf. Art. 41 Abs. 1 SächsVerf enthalte mit der Nennung der Größe des Landtages und dem Anliegen der personalisierten Verhältniswahl verfassungsunmittelbare Zielvorgaben, welche das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen nicht habe berücksichtigen können und müssen. Diese Zielgrößen seien für den das Wahlrecht ausgestaltenden Gesetzgeber verbindlich und neben den Wahlrechtsgrundsätzen und den anderen sich teilweise widersprechenden Zielen in die Ausgestaltung des Wahlrechts einzubeziehen. Der Gesetzgeber habe die widerstreitenden Ziele in nicht zu beanstandender Weise in Ausgleich gebracht. Er habe einen nur beschränkten Ausgleich für Überhangmandate vorgesehen, um zum einen der Verfassungsvorgabe nach einer Landtagsgröße von in der Regel 120 Abgeordneten, zum anderen dem besonderen Anliegen der personalisierten Verhältniswahl und dabei insbesondere der Verfassungsentscheidung für die Personenwahl nachzukommen.

IV.

Einen Antrag der Antragsteller auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat der Verfassungsgerichtshof durch Beschluss vom 25. Juni 2020 (Vf. 36-II-20 [e.A.]) abgelehnt.

B.

Der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle gemäß Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf, § 7 Nr. 2 und § 21 Nr. 1 SächsVerfGHG ist zulässig.

Die Antragsteller erreichen das Quorum des Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf, § 21 SächsVerfGHG.

Die Prüfungsbefugnis des Verfassungsgerichtshofes ist auf die vom Antrag allein umfasste Vorschrift des § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG begrenzt. Über Weiteres war nicht zu entscheiden, weil die in der angegriffenen Regelung normierte Begrenzung der Zahl von Ausgleichsmandaten beim Ausgleich von Überhangmandaten isoliert gewürdigt werden kann (vgl. hier-

zu SächsVerfGH, Urteile vom 21. Juni 2012 – Vf. 77-II-11 und vom 26. Juni 2009 – Vf. 79-II-08).

C.

Der Normenkontrollantrag ist – nach neuerlicher Prüfung auch offensichtlich – unbegründet. § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG ist mit der Verfassung des Freistaates Sachsen vereinbar.

I.

1. Wahlen sind im demokratischen sächsischen Staatswesen der zentrale Vorgang, in dem das Volk die Staatsgewalt selbst ausübt (Art. 3 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf) und die Legitimation für die weitere Ausübung durch die gewählten Organe in seinem Namen schafft (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [334] zu Art. 20 Abs. 2 GG).

2. Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gibt vor, dass das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Mit seiner Entscheidung für die freiheitliche demokratische Staatsform und für die parlamentarisch-repräsentative Demokratie enthält das Grundgesetz verbindliche Regelungen auch für die Landtagswahlen (Behl, Sächsisches Wahlgesetz und Landeswahlordnung, 2014, Einführung S. 26 f.). Das Wahlsystem als solches wird durch das Homogenitätsgebot indes nicht vorgegeben. Der Landesgesetzgeber ist frei, sich – unabhängig vom derzeit einfachgesetzlich (§ 1 Abs. 1 BWahlG) geltenden personalisierten Verhältniswahlsystem des Bundes (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [321]) – für eine Mehrheits- oder eine Verhältniswahl zu entscheiden oder beide Wahlsysteme miteinander zu verbinden (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 1. Februar 2021 – Vf. 14-VII-19 – juris Rn. 37; Entscheidung vom 28. Oktober 2019 – Vf. 74-III-18 – juris Rn. 44 m.w.N.).

3. Art. 41 Abs. 3 SächsVerf sowie Art. 4 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf ermächtigen und verpflichten den Landesgesetzgeber, die Einzelheiten des Wahlrechts für die Wahlen zum Landtag zu regeln. Hierbei hat er grundsätzlich einen weiten Gestaltungsspielraum (Schulte/Kloos in: Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 3. Aufl., Art. 41 Rn. 6). Jedoch bestehen landesverfassungsrechtliche Vorgaben.

a) Im Gegensatz zum Grundgesetz im Hinblick auf den Bundestag (vgl. hierzu etwa BVerfG, Urteil vom 10. April 1997, BVerfGE 95, 335 [349]) enthält die Verfassung des Freistaates Sachsen für den Sächsischen Landtag – neben der Festlegung auf die allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze in Art. 4 Abs. 1 SächsVerf – in Art. 41 Abs. 1 SächsVerf ausdrückliche Regelungen über die Mandatsanzahl und das Wahlsystem (vgl. Rozek in: Uhle, 20 Jahre Sächsische Verfassung, 2013, S. 85). So legt Art. 41 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf die Zahl der Abgeordneten des Landtages auf im Regelfall 120 fest; eine Veränderung der abstrakt-personellen

Größe des Plenums des Landtages unterliegt den höheren Anforderungen eines verfassungsändernden Gesetzes (Schulte/Kloos in: Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 3. Aufl., Art. 41 Rn. 1). Ferner ist nach Art. 41 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf für Wahlen zum Landtag ein Wahlsystem vorzusehen, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet (vgl. Degenhart in: ders./Meissner, Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, § 5 Rn. 21; Schulte/Kloos, a.a.O. Rn. 3; Behl, Sächsisches Wahlgesetz und Landeswahlordnung, 2014, § 6 Rn. 4).

Im Unterschied zu anderen Landesverfassungen (vgl. hierzu etwa LVerfG S.-H., Urteil vom 30. August 2010 – LVerfG 3/09 – juris Rn. 60 zu Art. 10 Abs. 2 Satz 5 LV S.-H. a.F. und BayVerfGH, Entscheidung vom 1. Februar 2021 – 14 VII-19 – juris Rn. 36 zu Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV) enthält Art. 41 Abs. 1 SächsVerf jedoch keine Regelung zu Überhang- und Ausgleichsmandaten (vgl. hierzu auch Degenhart in: ders./Meissner, Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, § 5 Rn. 21). Im Rahmen der Verfassungsdiskussion kam man im Verfassungs- und Rechtsausschuss im Ergebnis überein, dass entsprechende Regelungen dem Wahlgesetz vorbehalten bleiben sollen (vgl. Schimpff/Rühmann, Die Protokolle des Verfassungs- und Rechtsausschusses zur Entstehung der Verfassung des Freistaates Sachsen, Bd. 1, 1997, S. 458 f., 598). In der abschließenden Beschlussempfehlung und dem Bericht des Verfassungs- und Rechtsausschusses vom 18. Mai 1992 (Drs. 1/1800) heißt es:

„Der Landtag wolle beschließen:

1. Der Landtag stimmt dem Entwurf der Verfassung des Freistaates Sachsen (Ds 1/25, 1/26, 1/29) in der aus der Anlage ersichtlichen Fassung zu.
2. Sofern das Wahlgesetz des Freistaates Sachsen Überhangmandate vorsieht, sind auch Ausgleichsmandate vorzusehen.
3. - 4. (...)“

und in der Begründung (S. 16):

„Das Wahlsystem für den Landtag (...) soll ein Mischsystem sein, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet. ‚Grundsätze der Verhältniswahl‘ heißt, daß über die Zusammensetzung des gesamten Landtages das Verhältniswahlprinzip entscheidet. Darum sind durch das Wahlgesetz im Falle von Überhangmandaten entsprechende Ausgleichsmandate vorzusehen. Grundsätzlich soll der Landtag künftig (...) aus 120 Abgeordneten bestehen. Damit reiht sich Sachsen in der Nähe des Durchschnitts der Abgeordnetenzahlen der alten Bundesländer ein und nähert sich der Zahl früherer sächsischer Landtage. (...) Abweichungen von der grundsätzlichen Abgeordnetenzahl kann es dann geben, wenn das Wahlsystem zu Überhangmandaten und Ausgleichsmandaten führt oder wenn Sitze leerbleiben. (...)“

Ein Änderungsantrag der Fraktion Linke Liste/PDS (Drs. 1/1917), wonach die Vergabe von Ausgleichsmandaten bereits in der Verfassung vorgesehen werden sollte, wurde abgelehnt (PIPr. 1/46 S. 3099).

b) Weitere Vorgaben für den Wahlgesetzgeber ergeben sich aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit (Art. 4 Abs. 1 SächsVerf).

aa) Art. 4 Abs. 1 SächsVerf bestimmt entsprechend der bindenden Vorgabe des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, dass alle nach der Verfassung durch das Volk vorzunehmenden Wahlen und Abstimmungen allgemein, frei und gleich, unmittelbar und geheim sind. Für seine Auslegung kann auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG zurückgegriffen werden, weil die Wahlrechtsgrundsätze auf Bundes- und auf Landesebene inhaltlich identisch sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008, BVerfGE 120, 82 [102] m.w.N.; vgl. hierzu auch BayVerfGH, Entscheidung vom 28. Oktober 2019 – Vf. 74-III-18 – juris Rn. 44; StGH BW, Urteil vom 14. Juni 2007 – GR 1/06 – juris Rn. 44). Diese Grundsätze, die auch allgemeine Rechtsprinzipien darstellen, gelten grundsätzlich für das gesamte Wahlverfahren (SächsVerfGH, Urteil vom 16. August 2019 – Vf. 76-IV-19 [HS]/Vf. 81-IV-19 [HS]).

Kennzeichnend für eine allgemeine und gleiche Wahl ist ihr formaler Charakter. Jedermann soll sein aktives und passives Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben können (SächsVerfGH, Urteil vom 16. August 2019 – Vf. 76-IV-19 [HS]/Vf. 81-IV-19 [HS]; Beschluss vom 29. September 2011 – Vf. 27-IV-11; Beschluss vom 20. Februar 1997 – Vf. 25-IV-96). Die Stimme eines jeden Wahlberechtigten muss grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [337]; Urteil vom 10. April 1997, BVerfGE 95, 335 [353]). Alle Wähler sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2008, BVerfGE 121, 266 [295]).

Das Gebot der Erfolgchancengleichheit wirkt sich im Mehrheitswahlsystem und im Verhältniswahlsystem jeweils unterschiedlich aus (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [337 f.]; Urteil vom 13. Februar 2008, BVerfGE 120, 82 [103]). Dem Zweck der Mehrheitswahl entspricht es, dass nur die für den Mehrheitskandidaten abgegebenen Stimmen zur Mandatzuteilung führen. Die Wahlgleichheit fordert hier über den gleichen Zählwert aller Stimmen hinaus, dass bei der Wahl alle Wähler auf der Grundlage möglichst gleich großer Wahlkreise und von daher mit annähernd gleichem Stimmgewicht am Kreationsvorgang teilnehmen können (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [338]; Urteil vom 13. Februar 2008, BVerfGE 120, 82 [103]; Urteil vom 10. April 1997, BVerfGE 95, 335 [353]). Bei der Verhältniswahl gebietet demgegenüber die Erfolgchancengleichheit, die jeder Wählerstimme die gleichberechtigte Einflussnahmemöglichkeit auf das Wahlergebnis in allen Schritten des Wahlverfahrens garantiert, grundsätzlich, dass jede gültig abgegebene Stimme bei dem Rechenverfahren mit gleichem Gewicht mitbewertet wird, ihr mithin ein anteilmäßig gleicher Erfolg zukommt (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [338] m.w.N.).

bb) Aufgrund des formalen Charakters des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit verbleibt dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327 [350 f. Rn. 61]; Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [338]). Die stärkere Formalisierung des Gleichheitsgebots im Wahlrecht schließt allerdings „Ungleichbehandlungen“ nicht gänzlich aus. Diese müssen jedoch durch einen besonderen, zwingenden – d.h. durch die Verfassung sachlich legitimierten – Grund gerechtfertigt sein (SächsVerfGH, Beschluss vom

29. September 2011 – Vf. 27-IV-11; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327 [351 Rn. 61]; Urteil vom 26. Februar 2014, BVerfGE 135, 259 [286 Rn. 51], Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [338]). Es muss sich um Gründe handeln, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Gleichheit der Wahl sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [338] m.w.N.).

Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, kollidierende Ziele mit Verfassungsrang und den Grundsatz der Gleichheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327 [352 Rn. 63]; Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [338], Urteil vom 10. April 1997, BVerfGE 95, 408 [420]). Dabei können gefestigte Rechtsüberzeugungen und Rechtspraxis Beachtung finden. Der Gesetzgeber hat sich bei seiner Einschätzung und Bewertung allerdings nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 – 2 BvE 1/21, 2 BvE 3/21 – juris Rn. 32; Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327 [352 Rn. 64]; Urteil vom 26. Februar 2014, BVerfGE 135, 259 [287 Rn. 53]; Urteil vom 9. November 2011, BVerfGE 129, 300 [320]). Der Verfassungsgerichtshof prüft lediglich, ob die verfassungsrechtlichen Grenzen eingehalten sind, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat (SächsVerfGH, Beschluss vom 24. März 2021 – Vf. 21-V-20; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327 [352 Rn. 63] m.w.N.). Er kann daher, sofern eine differenzierende Regelung an einem Ziel orientiert ist, das der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts verfolgen darf, einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl nur feststellen, wenn die Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet ist oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreitet (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [339] m.w.N.).

cc) Der Gesetzgeber hat eine die Gleichheit der Wahl berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen in Frage gestellt wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 – 2 BvE 1/21, 2 BvE 3/21 – juris Rn. 32; Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327 [353 Rn. 65]; Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [339] jeweils m.w.N.). Der Ausgestaltung des Wahlrechts sind die bestehenden tatsächlichen Verhältnisse und die Prognose ihrer künftigen Entwicklung zugrunde zu legen. Folglich ist der Gesetzgeber verpflichtet, bei neu auftretenden Entwicklungen, die unvorhergesehene Gefahren für die Integrität der Wahl als zentralem demokratischen Legitimationsvorgang mit sich bringen können, die von ihm geschaffenen Regelungen zu überprüfen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 – 2 BvE 1/21, 2 BvE 3/21 – juris Rn. 32). Eine Wahlrechtsbestimmung kann mit Blick auf eine Repräsentativkörperschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt gerechtfertigt sein, mit Blick auf eine andere oder zu einem anderen Zeitpunkt jedoch nicht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 – 2 BvE 1/21, 2 BvE 3/21 – juris Rn. 32; Beschluss vom 19. September 2017, BVerfGE 146, 327 [353 Rn. 65]; Urteil vom 26. Februar 2014, BVerfGE 135, 259 [288 Rn. 54]). Ändern sich die vom Gesetzgeber vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen oder erweisen sich die beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellten Prognosen als irrig,

hat er im Rahmen des ihm verfassungsrechtlich zukommenden Spielraums darüber zu befinden, ob er am bestehenden Wahlrecht festhält oder eine Anpassung desselben vornimmt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 – 2 BvE 1/21, 2 BvE 3/21 – juris Rn. 32 m.w.N.). Entscheidend sind allein die aktuellen Verhältnisse. Der Gesetzgeber ist nicht daran gehindert, auch konkret absehbare künftige Entwicklungen bereits im Rahmen der ihm aufgegebenen Beobachtung und Bewertung der aktuellen Verhältnisse zu berücksichtigen; maßgebliches Gewicht kann diesen jedoch nur dann zukommen, wenn die weitere Entwicklung aufgrund hinreichend belastbarer tatsächlicher Anhaltspunkte schon gegenwärtig verlässlich zu prognostizieren ist (vgl. für die Frage der weiteren Beibehaltung, Abschaffung oder [Wieder-]Einführung einer Sperrklausel: BVerfG, Urteil vom 26. Februar 2014, BVerfGE 135, 259 [288 Rn. 55]).

c) Der in Art. 21 Abs. 1 GG verbürgte, unmittelbar auch in den Ländern als Landesverfassungsrecht geltende (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 16. August Vf. 76-IV-19 [HS]/Vf. 81-IV-19 [HS]; Urteil vom 27. März 2009 – Vf. 74-I-08; BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008, BVerfGE 120, 82 [104 f.]) Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien, der verlangt, dass jeder Partei grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und im Wahlverfahren zur Gewährleistung gleicher Chancen im Wettbewerb um die Wählerstimmen eingeräumt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Februar 1978, BVerfGE 47, 198 [226]), stellt die gleichen Anforderungen wie der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit an das Wahlrecht in Bezug auf Differenzierungen, die sich auf den Wettbewerb um Wählerstimmen auswirken (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [339], Urteil vom 9. November 2011, BVerfGE 129, 300 [320] jeweils m.w.N.).

II.

Die in § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG enthaltene Beschränkung der Zahl von Ausgleichsmandaten beim Ausgleich von Überhangmandaten genügt diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen.

1. Von vornherein ausgeschlossen ist bei einem nur teilweisen Ausgleich von Überhangmandaten eine Beeinträchtigung des Rechts der Wahlbewerber in ihrem Recht auf Chancengleichheit. Art. 4 Abs. 1 SächsVerf i.V.m. Art. 41 Abs. 2 SächsVerf gewährleistet zwar auch das subjektive Recht, als Bewerber um ein parlamentarisches Mandat an der Wahl teilzunehmen (passives Wahlrecht), und insoweit – korrespondierend mit dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien (vgl. Müller in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., Art. 38 Rn. 144) – das Recht auf Chancengleichheit der Wahlbewerber (SächsVerfGH, Urteil vom 16. August 2019 – Vf. 76-IV-19 [HS]/Vf. 81-IV-19 [HS]). Diese umfasst indes nicht ein subjektives Recht der Wahlbewerber, ihre Chance auf ein Mandat im Wege der Zuteilung von Ausgleichsmandaten zu vergrößern. Der Ausgleich von Überhangmandaten im System der Verhältniswahl dient der Sicherung der Proportionalität bzw. der Kompensation von Proporzverzerrungen bei der Mandatsverteilung auf die zur Wahl antretenden Parteien entsprechend der Verteilung der durch diese errungenen Stimmen (vgl. auch HessStGH, Urteil vom 11. Januar 2021 – P.St. 2733, P.St. 2738 – juris Rn. 209; BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012,

BVerfGE 131, 316 [366]; Urteil vom 10. April 1997, BVerfGE 95, 335 [403]; vgl. hierzu auch Ipsen, DVBl. 2013, 265 [273]; ders., JZ 2002, 469 [473]). Er ist daher allein Ausfluss der Chancengleichheit der politischen Parteien und zugleich der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen.

2. Die in § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG enthaltene Beschränkung der Zahl von Ausgleichsmandaten beim Ausgleich von Überhangmandaten steht im Einklang mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit und dem Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit. Der Landesgesetzgeber hat seinen Regelungsspielraum im durch Art. 41 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf vorgegebenen System der personalisierten Verhältniswahl nicht überschritten. Ein nicht vollständig durchgeführter Ausgleich von Überhangmandaten kann zwar die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien verletzen, wenn dieser nicht sachlich, d.h. verfassungsrechtlich legitimiert, gerechtfertigt ist (hierzu a und b). Der Landesgesetzgeber konnte sich jedoch auf tragfähige Rechtfertigungsgründe stützen und hielt sich bei der Normierung des Ausgleichsmechanismus für Überhangmandate auch innerhalb seines Gestaltungsspielraums. Veränderungen im Wählerverhalten oder in der Parteienlandschaft, die den Gesetzgeber zu einer Änderung des gesetzlichen Konzepts beim Ausgleich von Überhangmandaten hätte veranlassen müssen, sind nicht gegeben (hierzu c).

a) Ausgangspunkt der verfassungsrechtlichen Würdigung von § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG ist, dass das Sächsische Wahlgesetz das Wahlsystem für die Wahlen zum Sächsischen Landtag – entsprechend der verfassungsrechtlichen Vorgabe in Art. 41 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf – als ein solches charakterisiert, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet (§ 1 Abs. 1 SächsWahlG). Diese Verbindung wird dadurch verwirklicht, dass jeder Wähler nach § 4 SächsWahlG zwei Stimmen hat, eine Direktstimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten (Direktbewerbers) und eine Listenstimme für die Wahl einer Landesliste einer Partei. Dabei ist das Verhältnis der gewählten Direktkandidaten (Persönlichkeitswahl) zu den Listenabgeordneten (Verhältniswahl) – anders als in einigen anderen Bundesländern – gleich groß, § 1 Abs. 2 SächsWahlG (vgl. Behl, Sächsisches Wahlgesetz und Landeswahlordnung, 2014, § 1 Rn. 9). Die 60 Wahlkreisabgeordneten werden in relativer Mehrheitswahl gewählt (vgl. § 5 Satz 2 SächsWahlG). Für die Zuteilung der Landtagssitze ist in § 6 SächsWahlG folgendes vorgesehen:

Zunächst ist von der Gesamtzahl der Abgeordneten von 120 jene Zahl der Direktmandate abzuziehen, die nicht von Parteien oder von solchen Parteien aufgestellt waren, die weder fünf Prozent der Listenstimmen noch zwei Direktmandate erringen konnten (§ 6 Abs. 1 und 2 SächsWahlG). Diese Differenzzahl ist Grundlage der Sitzverteilung für die gemäß § 6 Abs. 1 SächsWahlG berücksichtigungsfähigen Parteien. Dabei wird die jeder Landesliste zustehende Abgeordnetenzahl nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren ermittelt (§ 6 Abs. 3 SächsWahlG). Falls eine Partei eine absolute Listenstimmenmehrheit erreicht hat, muss mit einer Proberechnung ermittelt werden, ob ein Zusatzsitz nach § 6 Abs. 4 SächsWahlG zu vergeben ist. Anschließend werden von der auf jede Landesliste entfallenden Abgeordnetenzahl die von der Partei in den Wahlkreisen errungenen Direktmandate (§ 5 SächsWahlG) abgezogen (§ 6 Abs. 5 Satz 1 SächsWahlG). Aus den Landeslisten werden nur diejenigen Sitze besetzt, die nach Abzug der Wahlkreismandate verbleiben (§ 6 Abs. 5 Satz 2 SächsWahlG); die direkt

gewählten Bewerber bleiben nach § 6 Abs. 5 Satz 3 SächsWahlG unberücksichtigt. In den Wahlkreisen errungene Sitze verbleiben einer Partei auch dann, wenn die Summe dieser Sitze die Zahl der auf die Landesliste entfallenden Sitze übersteigt (Überhangmandate), § 6 Abs. 6 Satz 1 SächsWahlG. Kommt es zu einem Anfall von Überhangmandaten, erhalten die anderen Parteien Ausgleichsmandate, wenn auf sie höhere Höchstzahlen nach d'Hondt entfallen als sich für die Partei mit den Überhangmandaten für deren letztes Überhangmandat auf der Landesliste ergibt (§ 6 Abs. 6 Satz 2 SächsWahlG). Die Zahl der Ausgleichsmandate darf nach der angefochtenen Regelung des § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG kleiner oder gleich, aber nicht größer als die Zahl der Überhangmandate sein (vgl. zum Ganzen Behl, Sächsisches Wahlgesetz und Landeswahlordnung, 2014, § 6 Rn. 3 ff.).

Das Wahlrecht enthält hiernach mit den in den Wahlkreisen aus den Direktkandidaten zu wählenden Wahlkreisabgeordneten Elemente der Persönlichkeits- und der Mehrheitswahl. Da die Zahl der vergebenen Mandate jedoch nach dem Verhältnis der für die Landeslisten der Parteien abgegebenen Stimmen errechnet wird und die Parteien sich ihre Direktmandate bei der Sitzverteilung nach den Landeslisten anrechnen lassen müssen, trägt die Landtagswahl – ebenso wie die Bundestagswahl – den Grundcharakter einer Verhältniswahl (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [357 f.]; Urteil vom 10. April 1997, BVerfGE 95, 335 [358]; Behl, Sächsisches Wahlgesetz und Landeswahlordnung, 2014, § 6 Rn. 1: „geringfügig modifizierte reine Verhältniswahl“; vgl. auch Haas in: Kunzmann/ders./Baumann-Hasske/Bartlitz, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 1993, Art. 41 Rn. 3).

b) Ausgehend vom Grundcharakter der Landtagswahl als Verhältniswahl ist die Zuteilung von Überhangmandaten, die nach § 6 Abs. 6 Satz 1 SächsWahlG infolge eines nicht vollständig durchführbaren Verrechnungsverfahrens nach § 6 Abs. 5 Satz 1 SächsWahlG anfallen, am Erfordernis der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen zu messen (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [359]). Mit dem Anfall von (ausgleichslosen) Überhangmandaten wird der Erfolgswert der abgegebenen Stimmen differenziert. Fällt ein Überhang an, so tragen Wähler mit ihrer Direktstimme zum Gewinn von Wahlkreismandaten bei, die nicht mehr mit Listenmandaten verrechnet werden können und die deshalb den auf der Grundlage des Listenstimmenergebnisses ermittelten Proporz verändern. Damit gewinnt neben der Listenstimme auch die Direktstimme Einfluss auf die politische Zusammensetzung des Landtages. Da diese Wirkung nur bei denjenigen Wählern eintritt, die ihre Direktstimme einem Wahlkreisbewerber gegeben haben, dessen Partei einen Überhang erzielt, ist die Erfolgswertgleichheit beeinträchtigt (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [362]).

Zwar hat der Gesetzgeber in § 6 Abs. 6 Satz 2 SächsWahlG zur Kompensation von Proporzverzerrungen Ausgleichsmandate für die übrigen Landeslisten vorgesehen. Dadurch, dass nach § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG die Zahl der Ausgleichsmandate die der Überhangmandate nicht übersteigen darf, bleibt jedoch die Möglichkeit, dass nicht sämtliche Überhangmandate ausgeglichen werden und somit die Erfolgswertgleichheit der Stimmen beeinträchtigt wird. Auch die Chancengleichheit der politischen Parteien kann in diesem Fall berührt sein. Sie ist nur gewahrt, wenn jede Partei im Rahmen der mit einem Sitzzuteilungsverfahren nach dem Verteilungsprinzip der Verhältniswahl unausweichlich verbundenen Rundungsab-

weichungen annähernd dieselbe Stimmenzahl benötigt, um ein Mandat zu erringen. Bei einer Partei, die einen Überhang erzielt, entfallen jedoch auf jeden ihrer Sitze weniger Listenstimmen als bei einer Partei, der dies nicht gelingt (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [363]).

c) Die im Falle einer ausgleichslosen Zuteilung von Überhangmandaten eintretende ungleiche Gewichtung von Wählerstimmen ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber des Sächsischen Wahlgesetzes hat vor dem Hintergrund der in einem Spannungsverhältnis stehenden verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 41 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsVerf seinen ihm zustehenden Gestaltungsspielraum nicht überschritten, indem er in § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG eine Deckelung des Ausgleichs von Überhangmandaten geregelt hat.

aa) Die in Art. 41 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf enthaltene Systementscheidung für ein Wahlverfahren, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet, führt zu einem Spannungsverhältnis zweier verfassungsrechtlicher Vorgaben: Der Grundsatz der Verhältniswahl fordert weitgehende Proportionalität und verwirklicht hier dadurch den Grundsatz der Erfolgswertgleichheit. Auf der anderen Seite verlangt diese Verfassungsnorm, im Rahmen der Verhältniswahl die Möglichkeit einer Personenwahl zu eröffnen, um durch die Wahl direkt gewählter Abgeordneter eine engere persönliche Beziehung dieser Abgeordneten zu ihrem Wahlkreis zu gewährleisten und zugleich in gewissem Umfang der dominierenden Stellung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes ein Korrektiv im Sinne der Unabhängigkeit der Abgeordneten entgegenzusetzen (vgl. zu dem auf Bundesebene einfachgesetzlich ausgestalteten Wahlsystem der personalisierten Verhältniswahl: BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [365 ff.]; Urteil vom 10. April 1997, BVerfGE 95, 335 [358] jeweils m.w.N.). Das Spannungsverhältnis erweitert sich um eine weitere Komponente, weil der Verfassungsgeber in Art. 41 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf die Anzahl der Landtagsabgeordneten festgelegt und damit eine zahlenmäßige Zielvorgabe geschaffen hat. Zwar handelt es sich hierbei nur um eine Regelgröße; auch war ausweislich der Entstehungsgeschichte der Sächsischen Verfassung ein Abweichen von dieser Zahl durch den Anfall von Überhang- und Ausgleichsmandaten seitens des Verfassungsgebers in den Blick genommen worden (vgl. Drs. 1/1800 S. 16). Gleichwohl wurde mit der Regelung in der Verfassung ein Ziel formuliert, an dem sich der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts zu orientieren hat (vgl. hierzu auch LVerfG S.-H., Urteil vom 30. August 2010 – LVerfG 3/09 – juris Rn. 110).

Entgegen der Auffassung der Antragsteller ist Art. 41 Abs. 1 SächsVerf demgegenüber keine verfassungsrechtliche Pflicht zu einem Vollaussgleich von Überhangmandaten zu entnehmen. Dies ergibt sich auch nicht aus der von den Antragstellern angeführten Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein (LVerfG S.-H., Urteil vom 30. August 2010 – LVerfG 3/09 – juris) und dem dort zugrunde gelegten „strengen Maßstab der Erfolgswertgleichheit“ (vgl. hierzu Morlok, JZ 2011, 234 [236]). Das Gericht hatte zwar verschiedene Regelungen des dortigen Landeswahlgesetzes, darunter auch diejenigen zu Überhang- und Ausgleichsmandaten, als mit der Verfassung unvereinbar beanstandet. Indes hatte es ausdrücklich offengelassen, ob die zahlenmäßige Begrenzung des Mehrsitzausgleichs für sich betrachtet gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit verstößt (LVerfG S.-H., a.a.O.

Rn. 29). Auch die verfassungsrechtliche Ausgangssituation in den beiden Ländern unterscheidet sich. Die Landesverfassung von Schleswig-Holstein sah – anders als die Sächsische Verfassung – eine Regelung zum Ausgleich von Überhangmandaten vor, was das Gericht bei seiner Argumentation auch entscheidend berücksichtigt hatte (LVerfG S.-H., a.a.O. Rn. 60 und Rn. 79). Trotz einer entsprechenden Empfehlung im Bericht des Verfassungs- und Rechtsausschusses (vgl. Drs. 1/1800 S. 16), wurde eine solche Regelung nicht in Art. 41 SächsVerf aufgenommen (vgl. hierzu Haas in: Kunzmann/ders./Baumann-Hasske/Bartlitz, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 1993, Art. 41 Rn. 4). Ob durch eine etwaige Regelung in der Verfassung lediglich Überhang- und Ausgleichsmandate zugelassen werden, wenn sie sich in Anwendung der Wahlrechtsgrundsätze ergeben, oder ob sie zwingend vorgeschrieben sind (vgl. hierzu BayVerfGH, Entscheidung vom 1. Februar 2021 – Vf. 14-VII-19 – juris Rn. 36), bedarf daher keiner Entscheidung.

bb) Da die verfassungsrechtlichen Vorgaben an die Gestaltung der Landtagswahl teilweise miteinander kollidieren, ist eine – isoliert betrachtet – optimale Umsetzung jeder einzelnen Vorgabe faktisch unmöglich (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 1. Februar 2021 – Vf. 14-VII-19 – juris Rn. 52). Insbesondere das mit der Verhältniswahl verfolgte Ziel weitgehender Proportionalität und die von der Verfassung ebenfalls legitimierten Ziele einer Personenwahl lassen sich innerhalb des Wahlsystems einer personalisierten Verhältniswahl nicht in voller Reinheit verwirklichen (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [366]). Es ist daher Sache des Gesetzgebers, die verfassungsrechtlichen Vorgaben unter Wahrung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl zu einem Ausgleich zu bringen. Dabei hat er auch die Regelung des Art. 41 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf zur Größe des Sächsischen Landtages zu beachten.

Im Rahmen des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums darf der Gesetzgeber dabei auch den Ausgleich angefallener Überhangmandate begrenzen, selbst wenn hierdurch eine vollständige Proportionalität bei der Verteilung der Gesamtzahl der Sitze nicht erreicht wird. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl ist erst dann gegeben, wenn die Regelung zur Erreichung der vom Gesetzgeber verfolgten Ziele nicht geeignet ist oder das Maß des zur Erreichung dieser Ziele Erforderlichen überschreitet. Dies wäre dann der Fall, wenn die – durch § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG mögliche – Zuteilung zusätzlicher Sitze außerhalb des Proporz dazu führte, dass der Grundcharakter der Wahl als einer am Ergebnis der für die Parteien abgegebenen Stimmen orientierten Verhältniswahl aufgehoben würde (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [367]; Urteil vom 10. April 1997, BVerfGE 95, 335 [361, 365 f.]). Unausgeglichene Überhangmandate sind daher nur in eng begrenztem Umfang zulässig. Könnten sie regelmäßig in größerer Zahl anfallen, widerspräche dies der Grundentscheidung von Art. 41 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf (vgl. auch BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [368]).

cc) Dies zugrunde gelegt, hält sich die zahlenmäßige Begrenzung des Ausgleichs von Überhangmandaten durch Ausgleichsmandate, wie sie der Gesetzgeber in § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG vorgesehen hat, in dem von der Sächsischen Verfassung vorgegebenen Rahmen; sie ist zur Erreichung der Zielvorgaben weder ungeeignet noch unverhältnismäßig.

(1) Die Zulassung von teilweise nicht durch Ausgleichsmandate ausgeglichenen Überhangmandaten dient – ebenso wie vollständig unausgeglichene Überhangmandate – dem von der Verfassung legitimierten Ziel der Personenwahl. Ein Vollaussgleich durch Ausgleichsmandate würde dem Ziel der Personenwahl nicht in gleicher Weise genügen. Bei einem vollständigen Ausgleich der Überhangmandate blieben zwar die Wahlkreismandate erhalten; es stiege aber der Anteil der Listenmandate, so dass der relative Anteil der Wahlkreismandatsträger und damit deren politischer Einfluss im Landtag sänke (vgl. Grzeszick, Legal Tribune Online vom 9. Oktober 2020, unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/wahlrecht-reform-bundestag-groee-aenderungen-abgeordnete-wahlkreise-verteilung-stimmen/> zuletzt abgerufen am 18. Juni 2021; vgl. auch Funk, ZG 2018, 35 [38]). Je mehr Mandate durch Listenkandidaten und nicht durch direkt aus den Wahlkreisen entsandte, direkt gewählte Kandidaten besetzt werden, desto mehr entfernt sich das Wahlsystem von der Zielvorgabe der Personenwahl. Auch wird durch eine Begrenzung des Ausgleichs von Überhangmandaten einer zu starken Abweichung der von der Verfassung vorgegebenen Regelzahl von Mandatsträgern entgegen gewirkt (vgl. LVerfG S.-H., Urteil vom 30. August 2010 – LVerfG 3/09 – juris Rn. 110; vgl. zu Grenzen des Ausgleichs unter dem verfassungsrechtlichen Aspekt der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments auch BVerfG, Urteil vom 10. April 1997, BVerfGE 95, 335 [405]; Boehl, ZRP 2017, 197 [199]; Grzeszick, ZG 2014, 239 [241]).

(2) Die vom Gesetzgeber vorgenommene Begrenzung des Ausgleichs von Überhangmandaten ist auch nicht unverhältnismäßig. Mit der durch § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG möglichen Zuteilung zusätzlicher Sitze außerhalb des Proporztes wird der Grundcharakter der Wahl als einer am Ergebnis der für die Parteien abgegebenen Stimmen orientierten Verhältniswahl nicht aufgehoben. Insbesondere wird die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Regelung in § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG nicht durch neue Entwicklungen im Wählerverhalten oder Veränderungen des Parteiensystems in Frage gestellt. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber bislang keinen Anlass zur Änderung des Ausgleichsmechanismus gesehen hat. Ausgehend von den aktuellen tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten sowie deren absehbare zukünftige Entwicklung bestehen gegenwärtig keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass bei künftigen Wahlen zum Sächsischen Landtag wegen der in § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG vorgesehenen Begrenzung regelmäßig in größerer Zahl nicht ausgeglichene Überhangmandate anfallen könnten.

Zwar hat sich in den letzten Jahren das Parteiensystem immer mehr aufgefächert; auch mussten die „direktmandatsfähigen Parteien“ starke Einbußen an Wählerstimmen hinnehmen, so dass Direktmandatsgarantien des Öfteren nicht mehr mit Listenstimmenergebnissen unterlegt sind (vgl. Funk, ZG 2018, 35 [37]; Morlok, NVwZ 2012, 1116 [1117]). Zudem bestehen weitere „tatsächliche“ Faktoren, die das Entstehen von Überhangmandaten begünstigen, ihm aber auch entgegenwirken können, wie etwa ein überdurchschnittlich hoher Anteil von nicht wahlberechtigten Personen im Wahlkreis, eine unterdurchschnittliche Wahlbeteiligung, eine hohe Zahl ungültiger Zweitstimmen oder Stimmensplitting in großem Umfang (vgl. hierzu Hettlage, DVBl. 2021, 501 [502 f.]), sowie „rechtliche“ – vom Gesetzgeber beeinflussbare – Ursachen wie die Anzahl der Wahlkreise bzw. deren Zuschnitt (vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 1997, BVerfGE 95, 335 [367]; LVerfG S.-H., Urteil vom 30. August 2010 – LVerfG 3/09 – juris Rn. 116 f.; Trute in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl., Art. 38 Rn. 77; Holske, NVwZ

2013, 529 [533]; zum Ganzen auch Meyer, AöR 143 [2018], 521, der zwischen „systemischen“ und „provozierten“ Überhängen differenziert).

Bei den Landtagswahlen unter Geltung des derzeitigen Wahlgesetzes ist jedoch – wie bereits dargestellt – lediglich in zwei Fällen und dabei jeweils nur ein Überhangmandat nicht ausgeglichen worden. Bei den anderen Wahlen sind entweder gar keine Mehrsitze entstanden oder sämtliche Überhangmandate wurden vollständig ausgeglichen. Hinreichend belastbare Anzeichen dafür, dass sich dies zukünftig anders entwickeln könnte, sind gegenwärtig nicht ersichtlich. Anders als seinerzeit in Schleswig-Holstein übersteigt im Freistaat Sachsen die Zahl der durch Mehrheitswahl in den Wahlkreisen zu wählenden Abgeordneten auch nicht die Zahl der durch Verhältniswahl aus den Landeslisten zu wählenden Abgeordneten (vgl. hierzu LVerfG S.-H., Urteil vom 30. August 2010 – LVerfG 3/09 – juris Rn. 116). Vielmehr sieht § 1 Abs. 2 SächsWahlG insoweit ein gleiches Verhältnis vor. Ferner schreibt § 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 SächsWahlG hinsichtlich der Größe der Wahlkreise vor, dass die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nicht um mehr als 15 Prozent abweichen soll und bei einer Abweichung von mehr als 25 Prozent eine Neuabgrenzung vorzunehmen ist (vgl. hierzu Behl, Sächsisches Wahlgesetz und Landeswahlordnung, 2014, § 3 Rn. 3; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 10. April 1997, BVerfGE 95, 335 [364 f.]).

Soweit es in der Vergangenheit bei zwei Landtagswahlen aufgrund der Begrenzung des Mehrsitzausgleichs zu einem nur unvollständigen Ausgleich von Überhangmandaten gekommen ist, stellt dies, selbst wenn sich solches wiederholen sollte, den Grundcharakter der Verhältniswahl nicht in Frage (in diesem Sinne zu der vergleichbaren Regelung in § 33 Abs. 7 des Niedersächsischen Wahlgesetzes wohl auch Ipsen, JZ 2002, 469 [473 f.]: „marginale Funktion“). Dafür, dass künftig unausgeglichene Mehrsitze in größerem Umfang auftreten könnten, bestehen derzeit keine konkreten Anhaltspunkte. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber bei der Prüfung der Notwendigkeit einer Gesetzesänderung auch darauf abstellen darf, ob sich eine beobachtete Entwicklung in der Tendenz verfestigt (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [372]). So verhält es sich indes nicht. Vielmehr waren bei der Landtagswahl 2019 die Direktmandate erstmals auf vier Parteien verteilt; Überhangmandate gab es keine. Der Festlegung eines Zahlenwertes von nicht ausgeglichenen Überhangmandaten, ab dem ein angemessener Ausgleich zwischen dem Anliegen möglichst proportionaler Abbildung des Stimmenergebnisses mit dem mit der Personenwahl verbundenen Belang eines uneingeschränkten Erhalts von Wahlkreismandaten nicht mehr für gewahrt anzusehen wäre, bedarf es daher nicht, zumal sich ein solcher Akt richterlicher Normkonkretisierung ohnehin nicht vollständig begründen ließe (vgl. hierzu BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [368 ff.]). Ob der Gesetzgeber innerhalb seines Gestaltungsspielraums auch einen anderen als den in § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG normierten Ausgleichsmechanismus hätte festlegen können, ist für die Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags ohne Bedeutung. Der Verfassungsgerichtshof hat allein zu prüfen, ob sich die vom Gesetzgeber gewählte rechtliche Konzeption im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen hält (SächsVerfGH, Beschluss vom 24. März 2021 – Vf. 28-V-20 unter Verweis auf 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). Dies ist hier gegenwärtig der Fall.

D.

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

E.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei (§ 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG). Die Erstattung der notwendigen Auslagen der Antragsteller erscheint nicht geboten (§ 16 Abs. 4 SächsVerfGHG).

gez. Grünberg

gez. Berlit

gez. Herberger

gez. Hoven

gez. Jäger

gez. Schurig

gez. Strewe

gez. Uhle

gez. Wahl