

1. Die Schaffung von Wahlkreisen, in denen fünf Wahlkreissitze vergeben werden, und die Anwendung des Divisorverfahrens mit Standardrundung auf die Vergabe von nur fünf Wahlkreissitzen (§ 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. §§ 4 Abs. 2 Satz 1 bis 4 BÜWG i.V.m. der Anlage zu § 3 Abs. 1 BezVWG) bedarf der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, weil hierdurch die Grundsätze der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien bei der Sitzvergabe erheblich berührt werden. Denn diese Ausgestaltung des Wahlrechts begründet bei den derzeitigen politischen Kräfteverhältnissen einen erheblich ungleichen Stimmerfolg der Wahlkreisstimmen und führt zu einer erheblichen faktischen Sperrklausel, wodurch die Parteien strukturell unterschiedlich begünstigt werden.

2. Der Gesetzgeber hat die Grenzen des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums nicht verletzt. Er hat mit den gerügten Regelungen zur Wahl nach Wahlkreislisten verfassungslegitime Gründe verfolgt. Die Regelungen sind zur Erreichung dieser Ziele geeignet und erforderlich.

Verkündet am:

26. Januar 2016

als U.d.G Ingo Frohböse, JHs



## HAMBURGISCHES VERFASSUNGSGERICHT

HVerfG 3/15

### Urteil

**Im Namen des Volkes**

In der Verfassungsstreitsache

.....

- Beschwerdeführer -

Verfahrensbevollmächtigter:

Rechtsanwalt Ralf-Dieter Fischer,  
Marktpassage 7,  
21149 Hamburg

gegen

die Präsidentin der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg,  
Frau Carola Veit,  
Rathausmarkt 1,  
20095 Hamburg

- Beschwerdegegnerin -

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte Graf von Westphalen,  
Poststraße 9 - Alte Post,  
20354 Hamburg

hat das Hamburgische Verfassungsgericht durch den Präsidenten Pradel, die Verfassungsrichter Dr. Beckmann und Dr. David, die Verfassungsrichterin Ganten-Lange, die Verfassungsrichter Kuhbier, Mehmel und Nesselhauf, die Verfassungsrichterin Schulze sowie den Verfassungsrichter Dr. Willich aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 8. Dezember 2015 für Recht erkannt:

**Die Wahlprüfungsbeschwerde wird zurückgewiesen.**

**Tatbestand**

Der Beschwerdeführer wendet sich gegen die Gültigkeit der Wahl zur Bezirksversammlung Harburg am 25. Mai 2014. Er rügt die Verfassungswidrigkeit der Verteilung der fünf Wahlkreissitze im Wahlkreis 4 (Eißendorf) nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung.

1. Die Wahl zu den Bezirksversammlungen am 25. Mai 2014 erfolgte auf der Grundlage des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen in der Fassung vom 5. Juli 2004 (HmbGVBl. S. 313, zuletzt geändert am 17.12.2013, HmbGVBl. S. 502; BezVWG) sowie des Gesetzes über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft in der Fassung vom 22. Juli 1986 (HmbGVBl. S. 223, zuletzt geändert am 19.2.2013, HmbGVBl. S. 48; BüWG). Gemäß § 1 Abs. 1 BezVWG ist das Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft entsprechend anwendbar, soweit nicht in diesem Gesetz oder in § 4 des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 6. Juli 2006 (HmbGVBl. S. 404, zuletzt geändert am 17.12.2013, HmbGVBl. S. 503, 522; BezVG) etwas anderes bestimmt ist.

a) Das geltende Wahlrecht geht auf das durch Volksentscheid beschlossene „Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft, des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen, des Bezirksverwaltungsgesetzes und des Hamburgischen Meldegesetzes“ vom 5. Juli 2004 (HmbGVBl. S. 313, in Kraft getreten am 15.7.2004) zurück; dieses löste das bis dahin geltende Verhältniswahlrecht mit

gebundenen Listen ab, in dem die Sitzverteilung nach dem Quotenverfahren Hare/Niemeyer bestimmt wurde. Das durch Volksentscheid beschlossene Gesetz war Gegenstand vielfältiger Diskussionen und wurde in der Folgezeit mehrfach geändert (vgl. Änderung v. 19.10.2006, HmbGVBl. S. 519 - vgl. hierzu auch: HVerfG, Urt. v. 27.4.2007, HVerfG 4/06, LVerfGE 18, 232; Änderungen v. 11.7.2007, HmbGVBl. S. 203, 204). Die derzeitige Struktur des Wahlsystems der Wahl zu den Bezirksversammlungen wurde durch das Vierte Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften vom 7. Juli 2009 (HmbGVBl. S. 213) geschaffen. Der dem zugrundeliegende Gesetzentwurf beruhte auf einer Verständigung der seinerzeit in der Bürgerschaft vertretenen Parteien mit der Volksinitiative „Mehr Demokratie – Ein faires Wahlrecht für Hamburg“ (vgl. Bü-Drs. 19/3280, S. 16). Mit Gesetz vom 19. Februar 2013 (HmbGVBl. S. 48 ff.) wurden ab der Europawahl 2014 (vgl. Anlage zu § 3 Abs. 1 BezVWG) für die Wahl zu den Bezirksversammlungen 54 Wahlkreise gebildet; für die Wahl zur Bürgerschaft verblieb es hingegen bei 17 Wahlkreisen. Die Einteilung der Wahlkreise erfolgte entsprechend den Empfehlungen der Wahlkreiskommission (vgl. Bü-Drs. 20/6630; vgl. Bericht der Wahlkreiskommission für die 20. Wahlperiode der Hamburgischen Bürgerschaft vom 19.6.2012, Bü-Drs. 20/4505, sowie den Ergänzungsbericht vom 28.11.2012, Bü-Drs. 20/5991).

b) Die Sitzverteilung bestimmt sich bei der Wahl zu den Bezirksversammlungen aus einem Zusammenwirken einer Wahl nach Bezirkslisten und einer Wahl nach Wahlkreislisten. Gemäß § 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. § 18 Abs. 1 Satz 1 BüWG sind in jedem Bezirk Wahlkreise zu bilden. Nach der Anlage zu § 3 Abs. 1 BezVWG sind in den sieben Bezirken der Freien und Hansestadt Hamburg jeweils zwischen sieben und neun Wahlkreise gebildet worden. Im Bezirk Harburg werden von den 51 Sitzen der Bezirksversammlung 30 Sitze nach den auf die Wahlkreislisten und 21 Sitze nach den auf die Bezirkslisten abgegebenen Wahlkreisstimmen vergeben. Es bestehen acht Wahlkreise, in denen je nach Wahlkreis drei bis fünf Sitze nach Wahlkreislisten vergeben werden (vgl. § 3 Abs. 1 BezVWG i.V.m. der Anlage zu § 3 Abs. 1 BezVWG).

Die Anzahl der Sitze, die einer Partei bzw. Wählervereinigung in der Bezirksversammlung insgesamt zustehen, bestimmt sich grundsätzlich nach dem Stimmenverhältnis der auf die Bezirkslisten entfallenden Stimmen. Die Wahlberechtigten haben bei der Wahl fünf Bezirksstimmen für die Wahl nach den Bezirkslisten und fünf Wahlkreisstimmen für die Wahl nach den Wahlkreislisten (§ 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. § 3 Abs. 1 BüWG). Die fünf Bezirks-

stimmen können beliebig der Bezirksliste in ihrer Gesamtheit (sog. Listenstimmen) und/oder den in den Bezirkslisten genannten Personen (sog. Personenstimmen) vergeben werden (§ 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. § 3 Abs. 3 BüWG). Die fünf Wahlkreisstimmen können beliebig auf die in den Wahlkreislisten genannten Personen verteilt werden (§ 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. § 3 Abs. 2 BüWG).

Die auf eine Partei bzw. Wählervereinigung entfallenden Sitze in der Bezirksversammlung werden nach dem Verhältnis der insgesamt für die Bezirkslisten abgegebenen Gesamtstimmen verteilt; dabei werden die Listen- und Personenstimmen für jede Bezirksliste addiert (§ 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. § 5 Abs. 4 Satz 1 BüWG). Es werden nur Parteien bzw. Wählervereinigungen berücksichtigt, die mindestens drei vom Hundert der auf die Bezirkslisten abgegebenen gültigen Gesamtstimmen erhalten haben (Art. 4 Abs. 3 Satz 2 HV).

Die nach den Bezirkslisten zu vergebenden Sitze werden bestimmt, indem zunächst von der nach den Bezirkslisten ermittelten Zahl der Sitze für eine Partei bzw. Wählervereinigung die Zahl der von der Partei oder Wählervereinigung nach den Wahlkreislisten errungenen Sitze abgerechnet wird (§ 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. § 5 Abs. 6 BüWG). Die so ermittelte Anzahl der Sitze wird sodann unter Berücksichtigung der Listenstimmen und Personenstimmen gemäß § 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. § 5 Abs. 7 und 8 BüWG auf die Kandidaten der Parteien und Wählervereinigungen verteilt.

Für die Sitzvergabe nach Wahlkreislisten ist zunächst die Anzahl der auf eine Partei bzw. Wählervereinigung entfallenden Wahlkreissitze zu ermitteln. Dies erfolgt im Verhältnis der Summe der für alle Personen einer Partei bzw. Wählervereinigung abgegebenen gültigen Wahlkreisstimmen zu den insgesamt abgegebenen gültigen Wahlkreisstimmen (§ 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. § 4 Abs. 2 BüWG). Für die Verteilung der im jeweiligen Wahlkreis zu vergebenden Sitze auf die verschiedenen Wahlkreislisten gilt gemäß § 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. § 4 Abs. 2 Satz 1 BüWG das Divisorverfahren mit Standardrundung.

§ 4 Abs. 2 BüWG lautet:

#### § 4

##### Sitzvergabe nach Wahlkreislisten

(1) ...

(2) Die Verteilung der im jeweiligen Wahlkreis nach § 18 Absatz 1 zu vergebenden Sitze auf die Wahlkreislisten erfolgt nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung. Dabei erhält jede Wahlkreisliste so viele Sitze, wie sich nach Teilung der Summe ihrer Wahlkreisstimmen durch die Wahlzahl ergeben. Zahlenbruchteile unter 0,5 werden auf die darunterliegende ganze Zahl, ab 0,5 auf die darüberliegende ganze Zahl gerundet. Die Wahlzahl wird zunächst berechnet, indem die Zahl der insgesamt im Wahlkreis abgegebenen gültigen Wahlkreisstimmen durch die Zahl der im Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt wird. Falls hiernach mehr Sitze auf die Wahlvorschläge entfallen, als im Wahlkreis zu vergeben sind, ist die Wahlzahl so heraufzusetzen, dass bei der Berechnung nach den Sätzen 2 und 3 insgesamt genau so viele Sitze auf die Wahlkreislisten entfallen, wie im jeweiligen Wahlkreis zu vergeben sind. Entfallen zu wenige Sitze auf die Wahlkreislisten, ist die Wahlzahl in entsprechender Weise herunterzusetzen. Ergeben sich für mehrere Wahlkreislisten Zahlenbruchteile von genau 0,5 und würde durch Aufrundung dieser Bruchteile die Zahl der zu vergebenden Sitze überschritten, so entscheidet das von der Bezirkswahlleitung zu ziehende Los, welche Zahlenbruchteile aufzurunden sind.

(3)...

Die nach den Wahlkreislisten auf eine Partei bzw. Wählervereinigung entfallenden Sitze werden deren Kandidaten in der Reihenfolge der auf sie abgegebenen Stimmenzahl zugewiesen; bei gleicher Stimmenzahl entscheidet die Reihenfolge der Benennung auf der Wahlkreisliste (§ 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. § 4 Abs. 3 Satz 1 BüWG).

Hat eine Partei oder Wählervereinigung in den Wahlkreisen mehr Sitze errungen, als ihr nach der Wahl nach den Bezirkslisten insgesamt zustehen (Überhangmandate), erhöht sich die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze (Ausgleichsmandate) entsprechend (vgl. § 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. § 5 Abs. 5 BüWG).

2. Der Beschwerdeführer war bei der Wahl zu den Bezirksversammlungen am 25. Mai 2014 wahlberechtigt und von der Wahlkreismitgliederversammlung der CDU im Harburger Wahlkreis 4 (Eißendorf) als Kandidat gewählt und auf der Wahlkreisliste der CDU benannt worden.

Auf die Kandidaten der Wahlkreislisten der Parteien entfielen nach dem amtlichen Endergebnis im Wahlkreis 4 folgende gültige Wahlkreisstimmen:

SPD	13.028
CDU	10.628
Die LINKE	3.698
GRÜNE	3.640
FDP	2.094

Unter Anwendung des Divisorverfahrens mit Standardrundung ergab dies die folgende Verteilung der fünf Wahlkreissitze:

SPD	2
CDU	1
Die LINKE	1
GRÜNE	1

Der Bezirkswahlleiter erklärte aufgrund des Ergebnisses der Personenstimmen der jeweiligen Parteien die folgenden Personen für gewählt:

1. Uwe Schneider, CDU (3.183 Stimmen)
2. Peter Bartels, SPD (3.129 Stimmen)
3. Anna-Lena Bahl, SPD (2.266 Stimmen)
4. Tülin Accoc, GRÜNE (2.194 Stimmen)
5. Sabine Böddinghaus, DIE LINKE (1.996 Stimmen)

Auf den Beschwerdeführer entfiel kein Wahlkreissitz, da er im Wahlkreis 4 mit 2.283 Stimmen innerhalb der Wahlkreisliste der CDU nur die zweithöchste Stimmenzahl erzielt hatte.

3. Der Beschwerdeführer erhob am 22. Juli 2014 Einspruch gegen das Wahlergebnis. Er machte geltend: Die Verteilung der fünf Wahlkreissitze nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung sei verfassungswidrig, weil diese gegen den Gleichheitssatz des Grundgesetzes und den Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Art. 6 Abs. 1 Satz 1 HV verstoße. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl gebiete, dass der Stimme jeden Wählers nicht nur der gleiche Zählwert, sondern auch der gleiche Erfolgswert zukommen müsse. Dies sei vorliegend nicht gewährleistet, weil jede Stimme für eine Person auf der SPD-Liste nahezu den 1,65-fachen Erfolgswert habe wie eine Stimme für eine Person auf der CDU-Liste. Eine Stimme für eine Person auf den Wahlkreislisten der GRÜNEN oder der

Partei DIE LINKE habe einen nahezu dreifach höheren Erfolgswert als jede Stimme für eine Person auf der Wahlkreisliste der CDU. Ein verfassungskonformes Rechenmodell hätte daher zu dem Ergebnis führen müssen, dass die CDU zwei Wahlkreissitze hätte erhalten müssen. Zudem sei der Grundsatz der Normenklarheit verletzt. Danach müsse jedem Wähler verständlich sein, wie sich sein konkretes Wahlverhalten auswirke. Dies sei jedoch bei derart eklatanten Unterschieden und Abweichungen nicht der Fall. In diesem Zusammenhang sei auch zu berücksichtigen, dass eine unverständlich hohe Anzahl von Wahlkreisstimmen ungültig gewesen sei; von den abgegebenen Wahlkreisstimmen seien 33.062 Stimmen gültig und 2.345 Stimmen (= 6,62 %) ungültig. Hier werde zu klären sein, welche Umstände zu der hohen Anzahl von ungültigen Wahlkreisstimmen geführt hätten, da dies möglicherweise gleichfalls Einfluss auf das Wahlergebnis gehabt haben könne. Die verfassungsrechtlich bedenkliche Mandatszuteilung im Wahlkreis werde auch nicht dadurch geheilt, dass die Partei, für die er kandidiert habe, letztlich nicht benachteiligt werde, da sie anstelle des Listenmandats im Wahlkreis ein zusätzliches Mandat von der Bezirksliste erhalten habe und damit rechnerisch die Mandatszahl unverändert geblieben sei. Denn hierdurch ändere sich die personelle Zusammensetzung der Bezirksversammlung. Zudem stamme der von der Bezirksliste nachrückende Kandidat aus einem gänzlich anderen regionalen Bereich, wodurch der mit der Schaffung kleiner regionaler Wahlkreise verfolgte Zweck unterlaufen werde, den Wählern die Möglichkeit zu geben, auf die örtliche Zusammensetzung der Mitglieder der Bezirksversammlung Einfluss zu nehmen.

Der Landeswahlleiter empfahl in seiner Stellungnahme vom 16. September 2014, den Wahleinspruch zurückzuweisen. Zur Berechnung der auf die Parteien entfallenden Sitze nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung führte er u.a. aus: Im Wahlkreis 4 des Bezirks Harburg seien insgesamt 33.088 gültige Wahlkreisstimmen abgegeben worden. Die Berechnung mit der Wahlzahl ( $33.088 : 5 = 6.617,6$ ) habe zum Ergebnis, dass insgesamt sechs Sitze auf die Wahlkreislisten entfielen, u.a. zwei Sitze auf die Wahlkreisliste der CDU. Deshalb sei die Wahlzahl so heraufgesetzt worden (End-Wahlzahl: 7.085,33335696), dass nur die für den Wahlkreis gesetzlich festgelegten fünf Sitze anfielen. Dies führe zu der im amtlichen Wahlergebnis ausgewiesenen Sitzverteilung. Die Ursache des von dem Beschwerdeführer beanstandeten Effekts liege darin, dass bereits bei einem Zahlenbruchteil von 0,5 auf einen ganzen Sitz aufgerundet werde und damit rechnerisch für den ersten Sitz eine Anzahl von Stimmen hinreichend sei, die der halben End-Wahlzahl entspreche. Ein zweiter Sitz sei ab einem Zahlenbruchteil von 1,5 zuzuteilen, so



dass die Stimmenzahl rechnerisch das 1,5-fache der End-Wahlzahl überschreiten müsse. Weil die Anzahl der auf die Wahlkreislisten der SPD, der GRÜNEN und der Partei DIE LINKE abgegebenen Stimmen jeweils knapp oberhalb der Rundungsgrenze zu einem bzw. einem zweiten Sitz, diejenige der auf die Wahlkreisliste der CDU abgegebenen Stimmen hingegen knapp unterhalb der Rundungsgrenze lägen, ergebe sich bei einer rechnerischen Durchschnittsbetrachtung, dass für die Zuteilung eines Wahlkreissitzes 6.514 Stimmen der SPD-Wahlkreisliste, 10.628 Stimmen der CDU-Wahlkreisliste, 3.698 Stimmen der Wahlkreisliste der Partei DIE LINKE und 3.640 Stimmen der Wahlkreisliste der GRÜNEN erforderlich seien. Für alle Wahlkreislisten gelte aber gleichermaßen, dass ein erster Wahlkreissitz jeweils bei einer Stimmenanzahl zugeteilt werde, die zwischen dem 0,5-fachen und unter 1,5-fachen der End-Wahlzahl liege. Ein zweiter Sitz werde bei einer Stimmenanzahl zugeteilt, die zwischen dem 1,5-fachen und unter dem 2,5-fachen liege. Die maximale Spanne der Stimmendifferenz (0,5 zu 1,49 für jeweils einen Sitz) könne nur auftreten, wenn in dem Wahlsystem die Zuweisung von weniger als zwei Sitzen möglich sei.

Die Stellungnahme ist dem Beschwerdeführer nach Mitteilung der Bürgerschaft am 19. September 2014 übersandt worden.

Der Verfassungs- und Bezirksausschuss der Bürgerschaft schloss sich der Stellungnahme des Landeswahlleiters an (Bü-Drs. 20/13778 vom 27.11.2014, S. 11 ff.).

Die Bürgerschaft wies den Einspruch des Beschwerdeführers in ihrer Sitzung vom 16. Dezember 2014 als unbegründet zurück (Plenarprotokoll 20/102). Der Beschluss der Bürgerschaft wurde dem Beschwerdeführer mit Bescheid der Beschwerdegegnerin vom 17. Dezember 2014, zugestellt am 19. Dezember 2014, bekannt gemacht und begründet: Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl sei nicht verletzt, da der vom Beschwerdeführer gerügte unterschiedliche Erfolgswert notwendige Folge des angewendeten Verteilungsverfahrens sei. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlange nicht, dass sich bei einer ex-post-Betrachtung für jeden Wähler die ihm gewährleistete gleiche Erfolgchance auch als der exakt verhältnismäßige Stimmerfolg realisiert haben müsse. Das Divisorverfahren mit Standardrundung werde auch bei der verhältnismäßigen Sitzverteilung nach § 6 Bundeswahlgesetz und § 2 Europawahlgesetz angewendet und sei bisher verfassungsrechtlich unbeanstandet geblieben. Des Weiteren liege kein Verstoß gegen

den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Normenklarheit in Bezug auf die Sitzverteilung nach den Wahlkreislisten nach § 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. § 4 Abs. 2 BüWG vor. Die Sitzvergabe nach Wahlkreislisten erfolge in zwei Schritten. Zunächst würden die zuzuteilenden Sitze nach dem Verhältnis der insgesamt auf die Wahlkreislisten abgegebenen Stimmen auf die einzelnen Wahlkreislisten verteilt. Sodann würden die Sitze innerhalb der einzelnen Wahlkreislisten nach dem Höchstzahlprinzip auf die einzelnen Kandidierenden verteilt. Die Berechnung in beiden Stufen sei normenklar geregelt. Auch sei für die Wahlberechtigten zu erkennen, dass sie mit der Abgabe ihrer Wahlkreisstimmen in zweifacher Hinsicht Einfluss auf die gewählte Bezirksversammlung nähmen, und zwar im Hinblick darauf, welche Partei oder Wählervereinigung welche Anzahl der Sitze im Wahlkreis erhalte, und im Hinblick darauf, welche Personen die Sitze ausfüllten und damit den Wahlkreis in der Bezirksversammlung verträten.

4. Der Beschwerdeführer hat am 19. Januar 2015 beim Hamburgischen Verfassungsgericht Wahlprüfungsbeschwerde erhoben. Zur Begründung bezieht er sich auf seine Ausführungen im Schreiben vom 17. Juli 2014.

Der Beschwerdeführer beantragt,

den Beschluss der Bürgerschaft vom 16. Dezember 2014 aufzuheben und die Wahl zur Bezirksversammlung Harburg vom 25. Mai 2014 für ungültig zu erklären.

Die Beschwerdegegnerin beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Sie trägt im Wesentlichen vor: Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Art. 4 Abs. 3 Satz 1 HV sei nicht verletzt. Obwohl nicht jede Wahlkreisstimme denselben Erfolgswert habe, liege kein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl vor. Denn die Verteilung der Wahlkreissitze sei ohne Einfluss auf das politische Kräfteverhältnis in der jeweiligen Bezirksversammlung. Dies richte sich nach dem Verhältnis der Stimmanteile der Bezirkslisten. Die Wahl nach Wahlkreislisten sei nur für die personelle Verteilung der Sitze in der Bezirksversammlung maßgeblich. Mit der Wahl nach Wahlkreislisten habe der Gesetzgeber das für die Wahl zu den Bezirksversammlungen geltende Verhältniswahlrecht um ein personelles Moment ergänzt. Er habe dem Wähler hierdurch eine zusätzliche Gestaltungsmöglichkeit eingeräumt, indem dieser mit seinen Wahlkreisstimmen abweichend

von dem grundsätzlich starren Listensystem Einfluss auf die Listenreihenfolge nehmen könne. Bei der hierdurch ermöglichten Personenwahl müsse die Zählwertgleichheit gewährleistet sein. Eine Erfolgswertgleichheit sei nicht zwingend geboten.

Ungeachtet dessen sei das Divisorverfahren mit Standardrundung auch für sich genommen mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl vereinbar. Aus diesem Grundsatz folge kein absolutes Differenzierungsverbot. Die Erfolgswertgleichheit erfordere nicht, dass bei einer ex-post-Betrachtung die Erfolgchance und der Erfolg jeder Stimme gleich sein müssten. Die Erfolgswertungleichheit beruhe auf einer Auf- oder Abrundung zur nächsten ganzen Zahl von Sitzen, die notwendige Folge des Verteilungsverfahrens sei. Diese systembedingte Differenzierung im Erfolgswert der Stimmen sei hinzunehmen.

Das Gebot der Normenklarheit, das aus dem Rechtsstaatsgebot abgeleitet werde, sei nicht verletzt. Es erfordere, dass jeder Wähler vor dem Wahlakt erkennen könne, wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken könne. Dies sei durch die gesetzliche Regelung in § 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. § 4 Abs. 2 BüWG gewährleistet. Dass der Wähler bei Stimmabgabe nicht sicher wisse, wie sich seine Wahlkreisstimmen im Ergebnis auswirken werden, sei unvermeidlich, weil die Wirkung einzelner Stimmen stets von den Stimmen aller anderen Wähler beeinflusst werde. Der Anteil der ungültigen Wahlkreisstimmen lasse keine Rückschlüsse auf eine fehlende Normenklarheit zu. Ein ursächlicher Zusammenhang zwischen der Anzahl der ungültigen Wahlkreisstimmen und der gesetzlichen Regelung sei vom Beschwerdeführer nicht dargelegt.

Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat von dem Verfahren Kenntnis erhalten. Er ist dem Verfahren nicht beigetreten.

## Entscheidungsgründe

Die Wahlprüfungsbeschwerde hat keinen Erfolg.

### A

Die Beschwerde ist teilweise zulässig.

1. Das Hamburgische Verfassungsgericht ist nach Art. 65 Abs. 4 HV, §§ 14 Nr. 10, 47 ff. Gesetz über das Hamburgische Verfassungsgericht in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. März 1982 (HmbGVBl. S. 53, zuletzt geändert am 3.6.2015, HmbGVBl. S. 105, 107; HVerfGG) und §§ 10 Abs. 1, 8 Abs. 3 Gesetz über die Prüfung der Wahlen zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen (Wahlprüfungsgesetz) vom 25. Juni 1997 (HmbGVBl. S. 282, zuletzt geändert am 6.6.2001, HmbGVBl. S. 127) zur Entscheidung über Beschwerden gegen Entscheidungen der Bürgerschaft, welche die Gültigkeit der Wahl zu den Bezirksversammlungen betreffen, zuständig (HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, HVerfG 2/11, LVerfGE 24, 163, juris Rn. 55; Urt. v. 7.9.2009, HVerfG 3/08, LVerfGE 20, 173, juris Rn. 69).

2. Der Beschwerdeführer ist als Wahlberechtigter, dessen Einspruch durch die Bürgerschaft abgewiesen worden ist, beschwerdeberechtigt (vgl. §§ 10 Abs. 1, 8 Abs. 3 Wahlprüfungsgesetz i.V.m. § 47 Abs. 1 Nr. 1 HVerfGG).

Die am 19. Januar 2015 beim Hamburgischen Verfassungsgericht eingegangene Beschwerde ist fristgerecht binnen eines Monats nach Zustellung der Entscheidung der Bürgerschaft erhoben worden (vgl. §§ 10 Abs. 1, 8 Abs. 3 Wahlprüfungsgesetz i.V.m. § 49 HVerfGG).

3. Die Wahlprüfungsbeschwerde ist zulässig, soweit der Beschwerdeführer rügt, die Vergabe der fünf Wahlkreissitze im Wahlkreis 4 (Eißendorf) des Bezirks Harburg nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung sei verfassungswidrig. Im Übrigen ist die Wahlprüfungsbeschwerde unzulässig, weil die darüber hinaus erhobenen Rügen nicht hinreichend substantiiert sind.

Die verfassungsgerichtliche Überprüfung einer Wahl ist im Wahlprüfungsverfahren auf die von dem Beschwerdeführer erhobenen Rügen beschränkt (sog. Anfechtungsprinzip, vgl. zur Bürgerschaftswahl und zur Wahl der Bezirksversammlungen: HVerfG, Urt. v. 26.11.1998, HVerfG 4/98 u.a., LVerfGE 9, 168, juris Rn. 30). Für die Zulässigkeit von Anträgen an das Hamburgische Verfassungsgericht fordert § 26 Abs. 1 Satz 2 HVerfGG bereits allgemein, dass sie substantiiert zu begründen sind. Für die Zulässigkeit von Rügen im Wahlprüfungsverfahren gelten zudem erhöhte Substantiierungsanforderungen (HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, HVerfG 3/10, LVerfGE 22, 161, juris Rn. 154). Eine ordnungsgemäße Begründung verlangt danach eine hinreichend substantiierte und aus sich heraus verständliche Darlegung eines Sachverhalts, aus dem erkennbar ist, worin ein Abstimmungsfehler liegen soll, der Einfluss auf das Abstimmungsergebnis haben kann (zur landesrechtlichen Wahlprüfung: HVerfG, Beschl. v. 28.6.2012, HVerfG 1/11, S. 5 BA; zur Wahlprüfung nach dem BWahlG: BVerfG, Beschl. v. 15.1.2009, 2 BvC 4/04, BVerfGE 122, 304, juris Rn. 19). Zudem können nur solche Rügen berücksichtigt werden, die bereits Gegenstand des parlamentarischen Wahlprüfungsverfahrens gewesen sind. Dies folgt aus dem Charakter der Wahlprüfungsbeschwerde als Rechtsmittel gegen einen Beschluss der Bürgerschaft (vgl. HVerfG, Urt. v. 8.12.2015, HVerfG 5/15).

3.1. Der Beschwerdeführer macht nicht substantiiert geltend, das Gebot der Normenklarheit sei verletzt.

Das Gebot der Normenklarheit leitet sich aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 HV) ab und fordert, dass die von einer gesetzlichen Regelung Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einzurichten vermögen. Gesetze müssen hinreichend klar gefasst sein, um dem Bürger zu gestatten, sich ein eigenes Bild von der Rechtslage zu machen. Zur Normenklarheit gehört auch die Normenwahrheit. Wahlrechtsregelungen und insbesondere die für die Stimmrechte des Wählers maßgeblichen Vorschriften erfordern eine hinreichende Normenklarheit in besonders hohem Maße. Insbesondere muss der Wähler vor dem Wahlakt erkennen können, wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken kann (vgl. HVerfG, Urt. v. 27.4.2007, HVerfG 4/06, LVerfGE 18, 232, juris Rn. 135 m.w.N.).

Der Beschwerdeführer trägt vor, den Wählern sei aufgrund der eklatanten Unterschiede und Abweichungen des Erfolgswerts der Wahlkreisstimmen bei der Bestimmung der auf

eine Partei bzw. Wählervereinigung entfallenden Wahlkreissitze nicht verständlich, wie sich ihr Wahlverhalten auswirke. Damit legt er weder dar, warum das Gesetz unklar sei und seine Wirkungen nicht erkennen lasse, noch warum das Gesetz dem Wähler im Hinblick auf den Erfolgswert seiner Wahlkreisstimmen ein falsches Bild vorspiegele.

Der Beschwerdeführer trägt in diesem Zusammenhang ergänzend vor, es sei eine unverständlich hohe Anzahl von ungültigen Wahlkreisstimmen abgegeben worden, und fordert eine Aufklärung darüber, welche Umstände zu der hohen Anzahl von ungültigen Wahlkreisstimmen geführt haben. Auch diese Rüge ist nicht hinreichend substantiiert. Angesichts der gesetzlichen Regelungen zum Vorgang der Wahl, deren Klarheit der Beschwerdeführer nicht in Zweifel gezogen hat, ist von ihm zu verlangen, dass er jedenfalls darlegt, welche Regelungen des Wahlvorgangs seiner Meinung nach so unklar sind, dass eine Vielzahl der Wähler diese missverstehen konnte. Seine Forderung nach Aufklärung ersetzt einen entsprechenden Vortrag nicht. Entsprechendes gilt, soweit der Beschwerdeführer die Anzahl der ungültigen Wahlkreisstimmen zum Anlass für eine Überprüfung der Wahl nehmen will. Auch insoweit ist sein Vorbringen nicht hinreichend substantiiert.

3.2. Hingegen genügt die Wahlprüfungsbeschwerde den Substantiierungsanforderungen, soweit der Beschwerdeführer die Verfassungswidrigkeit der Verteilung der fünf Wahlkreissitze nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung im Wahlkreis 4 (Eißendorf) des Bezirks Harburg (§ 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. § 4 Abs. 2 Sätze 1 bis 4 BüWG i.V.m. der Anlage zu § 3 Abs. 1 BezVWG) geltend macht.

Diese Rüge hat der Beschwerdeführer bereits gegenüber der Bürgerschaft erhoben. Zwar steht der Bürgerschaft - im Gegensatz zum Hamburgischen Verfassungsgericht - nicht die Kompetenz zu, eine geltende Wahlrechtsvorschrift nicht anzuwenden, weil sie diese für verfassungswidrig hält. Dieser Umstand entbindet einen späteren Beschwerdeführer aber nicht von der Pflicht, die Verfassungswidrigkeit einer Wahlrechtsvorschrift bereits gegenüber der Bürgerschaft geltend zu machen, damit diese die Möglichkeit hat, hierzu Stellung zu nehmen und ggf. hierauf parlamentarisch zu reagieren.

## **B**

Die Wahlprüfungsbeschwerde ist hinsichtlich der gerügten Vergabe der fünf Wahlkreissitze im Wahlkreis 4 (Eißendorf) des Bezirks Harburg nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung unbegründet.

Das Hamburgische Verfassungsgericht ist berechtigt, im vorliegenden Wahlprüfungsverfahren eine Normenkontrolle im Hinblick auf die geltend gemachte Verfassungswidrigkeit von Wahlrechtsvorschriften durchzuführen (I.). Die Maßstäbe, an denen die Vergabe der fünf Wahlkreissitze im Wahlkreis 4 (Eißendorf) des Bezirks Harburg zu messen sind, ergeben sich aus den Grundsätzen der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien (II.). § 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. §§ 4 Abs. 2 Satz 1 bis 4, 18 Abs. 1 Satz 1 BüWG i.V.m. der Anlage zu § 3 Abs. 1 BezVWG verstößt - soweit gerügt - nicht gegen diese Grundätze (III.).

### **I.**

Das Hamburgische Verfassungsgericht ist berechtigt, im vorliegenden Wahlprüfungsverfahren eine Normenkontrolle der durch die Rüge des Beschwerdeführers berührten Wahlrechtsvorschriften durchzuführen.

Im Rahmen eines auf Antrag eines Wahlberechtigten eingeleiteten Wahlprüfungsverfahrens kann zwar die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Wahlrechtsvorschrift nicht zum selbständigen Streitgegenstand gemacht werden. Dennoch beschränkt das Hamburgische Verfassungsgericht in einem Wahlprüfungsverfahren seine Prüfung nicht auf die Frage, ob die gegebenen Wahlvorschriften richtig angewandt worden sind. Es untersucht als Vorfrage vielmehr auch, ob sich die für die Wahl geltenden Vorschriften als verfassungsmäßig erweisen, weil sich ohne eine Aussage über deren Verfassungsmäßigkeit keine Entscheidung über die Gültigkeit der Wahl treffen lässt (HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, HVerfG 2/11, LVerfGE 24, 163, juris Rn. 62 m.w.N.).

## II.

Bei der Gestaltung des Wahlrechts hat der Gesetzgeber die folgenden Grundsätze zu beachten:

1. Gemäß Art. 4 Abs. 3 Satz 1 HV werden die Bezirksversammlungen in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Mit der Einführung dieser Norm durch das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 13. Dezember 2013 (HmbGVBl. S. 499) hat der hamburgische Gesetzgeber die - schon vorher geltenden - allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze nunmehr auch für die Wahl zu den Bezirksversammlungen ausdrücklich verfassungsrechtlich festgeschrieben (vgl. Bü-Drs. 20/9961 v. 13.11.2013, S. 6; vgl. zur vorherigen Rechtslage HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, HVerfG 2/11, LVerfGE 24, 163, juris Rn. 65 ff.). Neben dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Art. 4 Abs. 3 Satz 1 HV findet der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG weder direkt noch entsprechend Anwendung (BVerfG, Beschl. v. 14.1.2008, 2 BvR 1975/07, DVBl. 2008, 236, juris Rn. 25 ff.; HVerfG, Urt. v. 8.12.2015, HVerfG 4/15, juris Rn. 94).

In Art. 4 Abs. 3 Satz 1 HV werden die verfassungsrechtlichen Grundzüge der Wahl der Mitglieder der Bezirksversammlungen genannt. Diese Grundzüge werden durch die in Art. 4 Abs. 3 Satz 2 HV enthaltene Sperrklausel dahingehend ausgestaltet, dass bei einem Verhältniswahlssystem der Grundsatz der Gleichheit der Wahl einschränkt ist. Gemäß Art. 4 Abs. 3 Satz 3 HV bestimmt das Nähere ein Landesgesetz. Der Verfassungsgeber hat damit die konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen und der Gesetzgeber ist insoweit aufgerufen, ein Stück materiellen Verfassungsrechts auszufüllen. Von dieser Ermächtigung hat der Gesetzgeber mit Erlass des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen Gebrauch gemacht.

Der Gesetzgeber darf in Ausführung dieses Regelungsauftrags dann, wenn die Verfassung ein bestimmtes Wahlsystem nicht vorschreibt, das Verfahren der Wahl als Mehrheitswahl oder als Verhältniswahl gestalten. Er darf auch beide Wahlsysteme miteinander verbinden. Insoweit obliegt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum. Er hat jedoch die Gleichheit der Wahl im jeweiligen Teilwahlsystem zu wahren und muss ge-



währleisten, dass die Systeme sachgerecht zusammenwirken und die Unmittelbarkeit und die Freiheit der Wahl nicht gefährdet werden.

2. Mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl eng verbunden ist der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien (BVerfG, Urt. v. 9.11.2011, 2 BvC 4/10, BVerfGE 129, 300, juris Rn. 86; HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, HVerfG 2/11, LVerfGE 24, 163, juris Rn. 75).

Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien ist ebenfalls im hamburgischen Verfassungsrecht verankert. Er folgt nach der Festschreibung der Wahlrechtsgrundsätze für die Bezirksversammlungen nunmehr als ungeschriebener Landesverfassungsrechtssatz aus Art. 4 Abs. 3 Satz 1 HV (vgl. zur vorherigen Rechtslage HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, HVerfG 2/11, LVerfGE 24, 163, juris Rn. 68). Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen folgt auf Landesebene zudem aus dem verfassungsrechtlichen Status der Parteien, der in Art. 21 Abs. 1 GG umschrieben ist und als Bestandteil der Landesverfassungen für die Länder unmittelbar gilt (HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, HVerfG 2/11, LVerfGE 24, 163, juris Rn. 68; BVerfG, Urt. v. 13.2.2008, 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82, juris Rn. 103). Als landesverfassungsrechtlicher Grundsatz gilt er für alle demokratischen Wahlen politischer Art, also auch für die Wahl zu den Bezirksversammlungen (vgl. dazu ausführlich: HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, HVerfG 2/11, LVerfGE 24, 163, juris Rn. 67 f.).

Der Grundsatz der Chancengleichheit sichert inhaltlich den freien Wettbewerb der Parteien um die Teilnahme an der politischen Willensbildung (BVerfG, Beschl. v. 22.5.2001, 2 BvE 1/99, BVerfGE 104, 14, juris Rn. 22; BVerfG, Beschl. v. 14.2.1978, 2 BvR 523/75, BVerfGE 47, 198, juris Rn. 83). Aus dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien folgt für Verhältniswahlen, dass alle Parteien in einem möglichst den Stimmenzahlen angenäherten Verhältnis in dem zu wählenden Organ vertreten sein müssen, und dass jeder Partei, jeder Wählergruppe und ihren Wahlbewerbern grundsätzlich die gleichen Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden (HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, HVerfG 2/11, LVerfGE 24, 163, juris Rn. 72 m.w.N.). Dabei gilt dieser Grundsatz nicht nur für den Bereich des Wahlrechts im engeren Sinn, sondern im gesamten Vorfeld von Wahlen (BVerfG, Beschl. v. 22.5.2001, 2 BvE 1/99, BVerfGE 104, 14, juris Rn. 22). Eine Wahlkreiseinteilung kann deshalb gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien verstoßen, wenn der Wahlkreiszuschnitt eine Bündelung des politischen Willens der Einzelnen gar nicht oder nur unter erheblich erschwerten Bedingungen zulässt und damit

die Mitwirkung an der politischen Willensbildung beeinträchtigt ist (BVerfG, Beschl. v. 22.5.2001, 2 BvE 1/99, BVerfGE 104, 14, juris Rn. 27; HVerfG, Urt. v. 8.12.2015, HVerfG 5/15).

3. Die gesetzgeberische Gestaltungsmacht findet ihre Grenzen dort, wo das jedem Bürger zustehende Recht auf freie und gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung beeinträchtigt wird. Aus der Gewährleistung allgemeiner, unmittelbarer, freier und gleicher Wahlen folgt die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers, ein Wahlverfahren zu schaffen, in dem der Wähler vor dem Wahlakt erkennen kann, welche Personen sich um ein Mandat bewerben und wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirkt. Das Verfahren der Mandatsverteilung muss deshalb grundsätzlich frei von willkürlichen oder widersinnigen Effekten sein. Zudem verbietet der Grundsatz der Wahlfreiheit eine Gestaltung des Wahlverfahrens, die die Entschließungsfreiheit des Wählers in einer innerhalb des gewählten Wahlsystems vermeidbaren Weise verengt.

Weitere Grundanforderungen an alle Wahlsysteme ergeben sich insbesondere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Dieser Grundsatz trägt der vom Demokratieprinzip vorausgesetzten Gleichberechtigung der Staatsbürger Rechnung. Er gebietet, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können und ist im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (BVerfG, Urt. v. 3.7.2008, 2 BvC 1/07 u.a., BVerfGE 121, 266, juris Rn. 91). Für das passive Wahlrecht verlangt die Gleichheit der Wahl die Chancengleichheit aller Wahlbewerber (BVerfG, Beschl. v. 9.3.1976, 2 BvR 89/74, BVerfGE 41, 399, juris Rn. 36; Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 12). Der Gesetzgeber darf dabei aber nicht die vorgefundene Wettbewerbslage verfälschen (BVerfG, Beschl. v. 9.3.1976, 2 BvR 89/74, BVerfGE 41, 399, juris Rn. 37).

Aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl folgt für das Wahlgesetz, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben muss (sog. Erfolgchancengleichheit). Alle Wähler sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (BVerfG, Urt. v. 3.7.2008, 2 BvC 1/07 u.a., BVerfGE 121, 266, juris Rn. 92).

Dieser Maßstab wirkt sich in den Systemen der Mehrheits- und der Verhältniswahl unterschiedlich aus. Dem Zweck der Mehrheitswahl entspricht es, dass nur die für den Mehrheitskandidaten abgegebenen Stimmen zur Mandatsverteilung führen. Die auf den Minderheitskandidaten entfallenden Stimmen bleiben hingegen bei der Vergabe der Mandate unberücksichtigt. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl fordert hier über den gleichen Zählwert aller Stimmen hinaus nur, dass bei der Wahl alle Wähler auf der Grundlage möglichst gleich großer Wahlkreise und von daher mit annähernd gleichem Stimmgewicht am Kreationvorgang teilnehmen können. Hingegen bedeutet der Grundsatz der Gleichheit der Wahl bei der Verhältniswahl, dass jeder Wähler mit seiner Stimme den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der Vertretung haben muss. Ziel des Verhältniswahlsystems ist es, dass alle Parteien in einem möglichst den Stimmenzahlen angenäherten Verhältnis in dem zu wählenden Organ vertreten sind. Zur Zählwertgleichheit tritt im Verhältniswahlrecht die Erfolgswertgleichheit hinzu (BVerfG, Urt. v. 3.7.2008, 2 BvC 1/07 u.a., BVerfGE 121, 266, juris Rn. 93).

Die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen bei der Verhältniswahl verlangt hingegen regelmäßig nicht, dass sich - bei einer ex-post-Betrachtung - für jeden Wähler die ihm gewährleistete gleiche Erfolgchance auch als exakt "verhältnismäßiger" Stimmerfolg realisiert haben muss. Soweit der Stimmanteil einer Liste oder Listenverbindung keine ganze Zahl darstellt, kann er schon deshalb nicht auf die Sitzvergabe übertragen werden, weil es Bruchteile von Sitzen nicht gibt. Wählerstimmen, die im Rechenverfahren beim Entstehen von Bruchteilen als "Reststimmen" mitgewirkt haben, können daher dann keinen Erfolg erzielen, wenn der Bruchteil seiner Höhe nach nicht mehr zur Zuteilung eines Sitzes ausreicht. Kann hingegen auf den Bruchteil noch ein Sitz zugeteilt werden, so erreichen die Wähler, die hierzu beigetragen haben, für ihre Stimmen eine vergleichsweise größere Erfolgskraft. In beiden Fällen führt das Sitzverteilungsverfahren zu nicht exakt verhältnismäßigen und daher auch nicht exakt dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit entsprechenden, insofern also ungleichen Ergebnissen. Diese sind insoweit unausweichliche Folge eines jeglichen Verteilungsverfahrens (vgl. zu Überhangmandaten bei der Wahl des Bundestags: BVerfG, Urt. v. 3.7.2008, 2 BvC 1/07 u.a., BVerfGE 121, 266, juris Rn. 104; BVerfG, Urt. v. 10.4.1997, 2 BvF 1/95, BVerfGE 95, 335, juris Rn. 111).

4. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl unterliegt ebenso wie der Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien keinem absoluten Differenzierungsverbot. Al-

lerdings folgt aus dem formalen Charakter des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen bleibt. Es geht um die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts in formal möglichst gleicher Weise (BVerfG, Urt. v. 3.7.2008, 2 BvC 1/07 u.a., BVerfGE 121, 266, juris Rn. 97). Abweichungen von den Wahlrechtsgrundsätzen darf der Gesetzgeber nur in diesem eng bemessenen Spielraum zulassen (vgl. BVerfG, Urt. v. 10.4.1997, 2 BvF 1/95, BVerfGE 95, 335, juris Rn. 105).

Differenzierungen bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten, "zwingenden" Grundes. Differenzierungen im Wahlrecht können durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlgleichheit die Waage halten kann. Hierzu zählt insbesondere die Verwirklichung der mit der Wahl verfolgten Ziele. Dazu gehören die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes und die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung (BVerfG, Urt. v. 3.7.2008, 2 BvC 1/07 u.a., BVerfGE 121, 266, juris Rn. 98).

Differenzierende Regelungen müssen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein. Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich auch danach, mit welcher Intensität in das - gleiche - Wahlrecht eingegriffen wird. Ebenso können gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis Beachtung finden. Der Gesetzgeber muss sich bei seiner Einschätzung und Bewertung nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit orientieren. Gegen die Grundsätze der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien wird verstoßen, wenn der Gesetzgeber mit der Regelung ein Ziel verfolgt hat, das er bei der Ausgestaltung des Wahlrechts nicht verfolgen darf, oder wenn die Regelung nicht geeignet und erforderlich ist, um die mit der jeweiligen Wahl verfolgten Ziele zu erreichen (BVerfG, Urt. v. 3.7.2008, 2 BvC 1/07 u.a., BVerfGE 121, 266, juris Rn. 99).

### III.

Die Vergabe der fünf Wahlkreissitze im Wahlkreis 4 (Eißendorf) des Bezirks Harburg nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung (§ 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. §§ 4 Abs. 2 Satz 1

bis 4 BüWG i.V.m. der Anlage zu § 3 Abs. 1 BezVWG) verstößt nicht gegen diese Grundsätze.

Die Vergabe der Wahlkreissitze erfolgt nach den Grundsätzen einer Verhältniswahl mit personalisierten Elementen (1.). Die gerügte Verteilung der fünf Wahlkreissitze im Wahlkreis 4 des Bezirks Harburg nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung bedarf der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung (2.). Der Gesetzgeber hat die Grenzen des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums nicht überschritten (3.).

1. Die Sitzvergabe nach Wahlkreislisten erfolgt nach einer Verhältniswahl mit personalisierten Elementen.

Mit der Stimmabgabe für Personen, die auf den Wahlkreislisten aufgeführt sind, werden diese Personen nicht nach dem Höchstzahlprinzip gewählt. Gewählt werden vielmehr der Sache nach in erster Linie die Wahlkreislisten, denen diese Personen angehören. Denn auf jede Wahlkreisliste entfallen (in einem ersten Schritt) so viele Sitze, wie es dem Anteil der auf alle Personen der jeweiligen Wahlkreisliste entfallenden gültigen Stimmen im Verhältnis zu den insgesamt gültigen Wahlkreisstimmen entspricht (vgl. § 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. § 4 Abs. 2 BüWG). Die Vergabe der Wahlkreissitze erfolgt damit nach den Grundsätzen einer Verhältniswahl. Diese Sitzvergabe ist allerdings insoweit personalisiert, als (in einem zweiten Schritt) die auf eine Wahlkreisliste entfallenden Sitze den Personen in der Reihenfolge der Stimmenzahl (sog. „lose Liste“) und nicht in der Reihenfolge, in der sie auf der Liste aufgeführt sind (sog. „gebundene Liste“), zugewiesen werden (vgl. § 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. § 4 Abs. 3 Satz 1 BüWG; vgl. auch: § 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. § 2 Abs. 1 Satz 2 BüWG). Damit bestimmen die Wählerinnen und Wähler mit ihren Wahlkreisstimmen auch die Reihenfolge, nach der die auf eine Partei bzw. Wählervereinigung entfallenden Wahlkreissitze auf die Wahlkreiskandidaten zu verteilen sind.

2. Die Anwendung des Divisorverfahrens mit Standardrundung auf die Vergabe nur einer geringen Anzahl von - vorliegend fünf - Wahlkreissitzen bedarf nach den unter II. 4. ausgeführten Grundsätzen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, weil die Grundsätze der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien bei der Sitzvergabe erheblich berührt werden.

Der Gesetzgeber hat durch die Aufteilung des Wahlgebiets (vorliegend des Bezirks Harburg mit 116.200 Wahlberechtigten) in Wahlkreise (vorliegend acht Wahlkreise mit zwischen 10.658 [Wahlkreis 8] und 18.216 [Wahlkreis 4] Wahlberechtigten), die Vorgabe, dass pro Wahlkreis drei bis fünf Wahlkreissitze zu vergeben sind (§ 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. § 18 Abs. 1 Satz 1 BüWG), sowie die Anwendung des Divisorverfahrens mit Standardrundung als Berechnungsmethode für Vergabe der Wahlkreissitze das Wahlsystem ausgestaltet.

Diese Ausgestaltung begründet den erheblich ungleichen Stimmerfolg der Wahlkreisstimmen im Wahlkreis 4 des Bezirks Harburg und führt zu einer erheblichen faktischen Sperrklausel, wodurch die Parteien strukturell unterschiedlich begünstigt werden (2.1.). Diese Auswirkungen sind so erheblich, dass sie der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfen (2.2.).

2.1. Die Schaffung von Wahlkreisen, in denen fünf Wahlkreissitze vergeben werden, sowie die Anwendung des Divisorverfahrens mit Standardrundung auf die Vergabe der nur geringen Anzahl von fünf Wahlkreissitzen begründen den erheblich ungleichen Stimmerfolg der Wahlkreisstimmen im Wahlkreis 4 des Bezirks Harburg und führen zu einer faktischen Sperrklausel in Höhe von ca. 10 vom Hundert.

Nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung wird ein erster Sitz erlangt, wenn die Partei bzw. Wählervereinigung Stimmen in Höhe des 0,5 bis 1,49-fachen der endgültigen Wahlzahl erhalten hat. Die Anzahl der Wahlkreisstimmen, mit denen Parteien und Wählervereinigungen (nur) einen Sitz erringen, ist daher maximal bis annähernd zum dreifachen Wert unterschiedlich. Dieser Wert ist vorliegend im Verhältnis des Stimmerfolgs zwischen den Wahlkreisstimmen, die für die GRÜNEN, und jenen, die für die CDU abgegeben wurden, annähernd erreicht. Einen Sitz errungen haben die GRÜNEN mit 3.640 Wahlkreisstimmen, die Partei DIE LINKE mit 3.698 Wahlkreisstimmen, die SPD mit rechnerisch 6.514 Wahlkreisstimmen je Sitz und die CDU mit 10.628 Wahlkreisstimmen. Die CDU hat 2,9-mal so viele Wahlkreisstimmen wie die GRÜNEN erhalten und dennoch ebenfalls nur - wie die GRÜNEN - einen Wahlkreissitz errungen. Diese Wirkung ist nicht nur eine Folge des politischen Kräfteverhältnisses im Wahlkreis 4 des Bezirks Harburg. Erhebliche Unterschiede im Erfolgswert der Wahlkreisstimmen sind vielmehr in einer Vielzahl von Wahlkreisen in Hamburg gegeben. Bei dem bestehenden Kräfteverhältnis der

Parteien, kommt es regelmäßig vor, dass die überwiegende Zahl der Parteien und Wählervereinigungen - trotz deutlich unterschiedlichem Stimmenanteil - nur einen Sitz pro Wahlkreis erringen (vgl. zur Sitzverteilung bei der Wahl zu den Bezirksversammlungen: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Wahl zu den Bezirksversammlungen am 25. Mai 2014, Band 1, S. 9).

Werden wie im Wahlkreis 4 des Bezirks Harburg fünf Sitze nach den Wahlkreislisten vergeben, wird rechnerisch ein Sitz mit 20 vom Hundert der gültigen Wahlkreisstimmen erlangt ( $100 : 5 = 20$ ). Da ein Sitz im Hinblick auf die vorgenommenen Rundungen bereits bei 0,5 der erforderlichen Stimmzahl erreicht wird, wird ein Sitz regelmäßig erlangt, wenn 10 vom Hundert der gültigen Wahlkreisstimmen erzielt werden. Parteien bzw. Wählervereinigungen, die diese faktische Sperrklausel von 10 vom Hundert nicht erreichen, erhalten bei der Wahl nach Wahlkreislisten keinen Sitz.

Da regelmäßig mindestens das 1,5-fache der für einen Sitz erforderlichen Wahlkreisstimmen notwendig ist, um einen zweiten Sitz zu erreichen, wird ebenfalls nur ein Sitz erzielt, wenn fast 30 vom Hundert der gültigen Wahlkreisstimmen erzielt werden. Damit wird ein Sitz regelmäßig erreicht, wenn von einer Partei bzw. Wählervereinigung zwischen 10 und ca. 30 vom Hundert der abgegebenen gültigen Wahlkreisstimmen erzielt werden. Ein zusätzlicher Stimmgewinn von bis zu 20 vom Hundert der gültigen Wahlkreisstimmen führt daher zu keinem weiteren Sitz.

Der unterschiedliche Stimmerfolg verringert sich hingegen, wenn die Parteien und Wählervereinigungen jeweils mehrere Sitze erringen: Ein zweiter Sitz wird zugeteilt, wenn die Stimmzahl zwischen dem 1,5-fachen und dem 2,5-fachen der Wahlzahl liegt. Die maximale Stimmdifferenz pro Sitz ist damit bereits bei einem zweiten Sitz erheblich geringer.

Der Erfolgswert der Wahlkreisstimmen würde bei Anwendung des Höchstzahlverfahrens nach d'Hondt oder des Quotenverfahrens nach Hare/Niemeyer nicht derart weit auseinanderfallen (vgl. zu den verschiedenen Berechnungsverfahren: Strelen in Schreiber, BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 6 Rn. 8 ff.). Bei Zugrundelegung dieser Berechnungsmethoden hätten die SPD und die CDU jeweils zwei Sitze und die Partei DIE LINKE einen Sitz erzielt. Die GRÜNEN hätten hingegen keinen Sitz errungen. Rechnerisch läge der Erfolgswert für die SPD bei 6.514 Wahlkreisstimmen, für die CDU bei 5.314 Wahlkreisstimmen

und für die Partei DIE LINKE bei 3.698 Wahlkreisstimmen je Wahlkreissitz. Die faktische Sperrklausel läge hingegen höher als bei Anwendung des Divisorverfahrens mit Standardrundung.

Die Vergabe von fünf Wahlkreissitzen nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung begünstigt strukturell kleinere Parteien bzw. Wählervereinigungen, die die faktische Sperrklausel überspringen. In gewissem Umfang begünstigt wird auch die Partei bzw. Wählervereinigung, die im Wahlkreis die meisten Wahlkreisstimmen auf sich vereinigen kann, da diese in einem Wahlkreis mit wenigen nach den Wahlkreislisten zu vergebenden Sitzen die Chance hat, zwei Sitze zu erringen.

2.2. Die Schaffung von Wahlkreisen, in denen fünf Wahlkreissitze vergeben werden, sowie die Anwendung des Divisorverfahrens mit Standardrundung auf die Vergabe der nur geringen Anzahl von fünf Wahlkreissitzen ist eine Ausgestaltung des Wahlsystems, die nach den oben dargelegten Grundsätzen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf.

Die dargelegte Ausgestaltung ist nicht bereits deshalb hinreichend verfassungsrechtlich legitimiert, weil sie - wie die Beschwerdegegnerin geltend macht - ohne Einfluss auf das politische Kräfteverhältnis in der jeweiligen Bezirksversammlung und die Wahlkreislisten nur für die personelle Verteilung eines Teils der Sitze der Bezirksversammlung maßgeblich sei. Zwar ist zutreffend, dass die 51 Sitze der Bezirksversammlung Harburg nach dem Verhältnis der auf die Bezirkslisten abgegebenen Gesamtstimmen verteilt werden (§ 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. § 5 Abs. 4 Satz 1 BüWG). Dennoch wird durch die Wahl nach Wahlkreislisten nicht nur ein Teil dieser Sitze personell „besetzt“. Vielmehr werden ca. 60 vom Hundert der Mitglieder der Bezirksversammlung (vgl. § 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. § 2 Abs. 2 BüWG) nach Wahlkreislisten gewählt. Die Wahlkreissitze werden - unabhängig von dem Kräfteverhältnis in der Bezirksversammlung - vergeben.

Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber die örtliche Verankerung der nach Wahlkreislisten gewählten Mitglieder der Bezirksversammlung als wichtiges personalisiertes Element des Wahlrechts angesehen hat. Auch dieses vom Gesetzgeber als wesentlich erachtete Element muss daher für sich oder ggf. im Zusammenspiel mit den übrigen Wahlrechtsrege-



lungen den verfassungsrechtlichen Anforderungen aus den Grundsätzen der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien genügen.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin ist es auch nicht hinreichend, dass das in § 4 Abs. 2 Satz 1 BüWG umschriebene Divisorverfahren mit Standardrundung als eine mathematische Methode zur Ermittlung von Sitzen im Verhältniswahlrecht im Grundsatz keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet. Zwar kann mit keinem der genannten Berechnungsverfahren eine mathematisch absolut exakte Übertragung des Stimmenverhältnisses der Parteien auf das Sitzverhältnis erreicht werden (vgl. zum Wechsel des Höchstzahlverfahrens nach d'Hondt auf das Quotenverfahren nach Hare/Niemeyer: BVerfG, Beschl. v. 24.11.1988, 2 BvC 4/88, BVerfGE 79, 169; Strelen in Schreiber, BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 6 Rn. 17). Auch gilt das Divisorverfahren mit Standardrundung (Divisorverfahren nach Sainte-Lague/Schepers) im Vergleich zu anderen mathematischen Berechnungsverfahren, wie z.B. dem bis zur Bundestagswahl 1982 angewendeten Höchstzahlverfahren nach d'Hondt oder dem zwischen 1985 und 2008 bei den Bundestagswahlen angewendete Quotenverfahren nach Hare/Niemeyer, als das Verfahren, nach welchem die Sitz- und Mandatszahl z.B. im Rahmen der Bundestagswahl erfolgswertoptimaler abgebildet werden kann als nach dem Höchstzahlverfahren nach d'Hondt oder dem Quotenverfahren nach Hare/Niemeyer (vgl. Strelen in Schreiber, BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 6 Rn. 8 ff.). Letzteres gilt aber - wie aufgezeigt - nicht, wenn das Divisorverfahren mit Standardrundung auf die Vergabe von wenigen Sitzen angewendet wird.

3. Der Gesetzgeber hat die Grenzen des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums (3.1.) nicht verletzt (3.2.).

3.1. Es ist die Aufgabe des Gesetzgebers und nicht die Aufgabe des Verfassungsgerichts, bei der Ausgestaltung des Wahlsystems alle relevanten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte zu ermitteln und gegeneinander abzuwägen. Denn es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, verfassungsrechtlich legitime Ziele und die Grundsätze der Gleichheit der Wahl sowie der Chancengleichheit der Parteien zum Ausgleich zu bringen. Das Hamburgische Verfassungsgericht prüft hiernach lediglich, ob der Gesetzgeber die verfassungsrechtlichen Grenzen seines Gestaltungsspielraums eingehalten hat, nicht aber, ob er zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat. Das

Hamburgische Verfassungsgericht kann daher einen Verstoß gegen die Grundsätze der Gleichheit der Wahl oder der Chancengleichheit der Parteien nur feststellen, wenn der Gesetzgeber mit der Regelung einen Zweck verfolgt hat, den er bei der Ausgestaltung des Wahlrechts nicht verfolgen darf, oder wenn die Regelung zur Erreichung dieses Zweckes nicht geeignet ist oder das Maß des zur Erreichung dieses Zweckes Erforderlichen überschreitet. Die Ausgestaltung des Wahlrechts unterliegt insofern strikter verfassungsgerichtlicher Kontrolle (vgl. HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, HVerfG 2/11, LVerfGE 24, 163, juris Rn. 81 m.w.N.; vgl. zur Wahlkreiseinteilung: BVerfG, Beschl. v. 31.1.2012, 2 BvC 3/11, BVerfGE 130, 212, juris Rn. 66).

3.2. Der Gesetzgeber hat die Grenzen des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums nicht verletzt. Er hat mit den gerügten Regelungen zur Wahl nach Wahlkreislisten verfassungslegitime Gründe verfolgt (3.2.1.). Die Regelungen sind zur Erreichung dieser Ziele geeignet (3.2.2.) und erforderlich (3.2.3.).

3.2.1. Die Einrichtung eines Wahlkreises, in dem fünf Sitze nach den Wahlkreislisten zu vergeben sind, sowie die Anwendung des Divisorverfahrens mit Standardrundung auf die Vergabe der Wahlkreissitze sind durch verfassungsrechtlich hinreichend legitimierte Zwecke begründet.

Differenzierungen im Wahlrecht, die erhebliche Auswirkungen auf die Grundsätze der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien haben, bedürfen - wie ausgeführt (vgl. II.4.) - zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten, „zwingenden“ Grundes. Das bedeutet nicht, dass sich die Differenzierung als von Verfassung wegen notwendig darstellen muss. Differenzierungen im Wahlrecht können vielmehr auch durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien die Waage halten kann (vgl. HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, HVerfG 2/11, LVerfGE 24, 163, juris Rn. 78).

Zweck der Vergabe eines Teils der Sitze der Bezirksversammlung nach Wahlkreislisten sowie der Anwendung des Divisorverfahrens mit Standardrundung auf die Vergabe der drei bis fünf Wahlkreissitze ist es, dass die nach Wahlkreislisten gewählten Mitglieder der Bezirksversammlung einen örtlichen Bezug zum Wahlkreis aufweisen. Zugleich soll auch

die Sitzverteilung nach Wahlkreislisten möglichst den politischen Willen der Wähler abbilden. Im Gesamtsystem der Wahl zu den Bezirksversammlungen hat der Gesetzgeber durch das Zusammenspiel der Sitzvergabe nach Wahlkreislisten und nach Bezirkslisten den Einfluss der Parteien und Wählervereinigungen neu austariert (vgl. Entwurf des Vierten Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften, Bü-Drs. 19/3280 S. 16 f.; zur Einführung von Wahlkreisen durch das Gesetz der Volksinitiative „Mehr Bürgerrechte – ein neues Wahlrecht für Hamburg“: Bü-Drs. 17/2005 S. 4 bis 6, 9; vgl. insoweit auch: Bü-Drs. 17/2297 und 17/3605). In diesem Zusammenhang ist es nicht Zweck der Regelungen über die Sitzvergabe nach den Wahlkreislisten, kleinere Parteien, die die faktische Sperrklausel überspringen, sowie die stärkste Partei zu begünstigen. Dies ist vielmehr die Folge des Bemühens, dass die nach Wahlkreisliste gewählten Mitglieder der Bezirksversammlung einen örtlichen Bezug aufweisen und zugleich die politischen Überzeugungen des Wahlvolkes möglichst weitgehend abgebildet werden sollen. Dies sind verfassungslegitime Ziele (vgl. für die Personenwahl nach relativer Mehrheit bei der Wahl zum Deutschen Bundestag: BVerfG, Urt. v. 25.7.2012, 2 BvE 9/11 u.a., BVerfGE 131, 316, juris Rn. 132 ff.; Urt. v. 10.4.1997, 2 BvF 1/95, BVerfGE 95, 335, juris Rn. 84).

3.2.2. Die Einrichtung eines Wahlkreises, in dem fünf von insgesamt ca. 60 vom Hundert (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 2 BezVWG i.V.m. § 2 Abs. 2 BüWG) der Mitglieder der Bezirksversammlungen gewählt werden, sowie die Anwendung des Divisorverfahrens mit Standardrundung auf die Vergabe der Wahlkreissitze ist geeignet, diese Ziele zu erreichen.

(1) Die vorgenommene Aufteilung des Wahlgebiets (Bezirk Harburg mit 116.200 Wahlberechtigten) in Wahlkreise mit zwischen 10.658 und 18.216 Wahlberechtigten ist geeignet, den örtlichen Bezug der nach Wahlkreislisten gewählten Mitglieder Bezirksversammlungen zu stärken und damit den gesetzgeberischen Zweck zu erreichen.

(2) Die Anwendung des Divisorverfahrens mit Standardrundung auf die Vergabe von fünf Wahlkreissitzen unterstützt das Anliegen des Gesetzgebers, den örtlichen Bezug der Mitglieder der Bezirksversammlung zu stärken und die Unterschiede des politischen Willens des Volkes abzubilden. Denn – wie aufgezeigt - haben in Folge dieser Regelung im Vergleich zu anderen Berechnungsmethoden auch kleinere Parteien eine Chance, einen Wahlkreissitz zu erlangen. Unter Anwendung des Höchstzahlverfahrens nach d'Hondt sowie des Quotenverfahrens nach Niemeyer/Hare wären es hingegen überwiegend die

großen Parteien und Wählervereinigungen, deren Mitglieder der Bezirksversammlungen nach den Wahlkreislisten gewählt werden würden. Den kleineren Parteien und Wählervereinigungen wäre dies bei den derzeitigen politischen Kräfteverhältnissen nur zu einem sehr viel geringeren Anteil möglich. Dies würde in einem sehr viel größerem Maße als derzeit eine Art Zwei-Klassen-Parteiensystem befördern: solche Parteien und Wählervereinigungen, deren Mitglieder der Bezirksversammlung in einem signifikanten Umfang nach den Wahlkreislisten gewählt sind und daher einen starken örtlichen Bezug aufweisen können, und solche, denen dies nicht gelingt. Bei der Wahl zu den Bezirksversammlungen am 25. Mai 2014 konnten insgesamt sieben Parteien bzw. Wählervereinigungen Sitze in den Bezirksversammlungen erzielen, von denen nur drei (FDP, AfD und PIRATEN) kein Mandat in den Wahlkreisen errungen haben, sondern ausschließlich durch die Wahl nach Bezirkslisten in die Bezirksversammlungen eingezogen sind.

3.2.3. Die Einrichtung des Wahlkreises 4 des Bezirks Harburg, in dem fünf Sitze nach Wahlkreislisten vergeben werden, sowie die Anwendung des Divisorverfahrens mit Standardrundung auf die Vergabe dieser Wahlkreissitze überschreitet in dem System der Wahl zu den Bezirksversammlungen derzeit nicht das Maß des zur Erreichung der angestrebten verfassungslegitimen Zwecke Erforderlichen.

Bei der Bewertung der Erforderlichkeit bedarf es einer Abwägung der verfassungslegitimen Zwecke mit den Belangen der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien (vgl. HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, HVerfG 2/11, LVerfGE 24, 163, juris Rn. 93). In die Abwägung sind auch die Regelungen einzubeziehen, die zur Begrenzung etwaiger negativer Effekte in das Wahlsystem eingefügt sind.

(1) Insoweit ist zunächst zu berücksichtigen, dass nur ca. 60 vom Hundert der Sitze der Bezirksversammlung Harburg nach Wahlkreislisten vergeben werden; ca. 40 vom Hundert der Mitglieder der Bezirksversammlung werden durch die Wahl nach Bezirkslisten bestimmt. Dabei erfolgt die Sitzverteilung sowohl in Bezug auf die Wahl nach Wahlkreislisten als auch in Bezug auf die Wahl nach Bezirkslisten nach den von den Parteien bzw. Wählervereinigungen insgesamt erzielten Stimmen, also nach den Grundsätzen der Verhältniswahl. Auch die nach Wahlkreislisten zu vergebenden Sitze werden nicht durch eine Personenwahl an jene Personen vergeben, die im Wahlkreis die meisten Stimmen erhalten haben. Insoweit ergänzt das Verhältniswahlsystem nach Wahlkreislisten das

Verhältniswahlsystem nach Bezirkslisten. Ein Überhang oder eine Unterzahl von Sitzen einer Partei bzw. Wählervereinigung nach der Sitzvergabe nach Wahlkreislisten wird durch die Bezirkslisten „ausgeglichen“; nach der Wahl nach den Bezirkslisten bestimmt sich das Kräfteverhältnis der Parteien und Wählervereinigungen in der Bezirksversammlung. Der von einer Partei bzw. Wählervereinigung erzielte Stimmenanteil wird – dem Ansatz der Verhältniswahl entsprechend – in der Bezirksversammlung abgebildet. Die aufgezeigten negativen Effekte der Anwendung des Divisorverfahrens mit Standardrundung auf die Sitzvergabe nach Wahlkreislisten (faktische Sperrklausel, ungleicher Stimmerfolg) sind auf die Sitzvergabe nach Wahlkreislisten beschränkt und schlagen nicht auf das Kräfteverhältnis in der Bezirksversammlung durch.

Der Einwand des Beschwerdeführers, nach den Bezirkslisten würden andere Personen gewählt, die nicht den gewünschten örtlichen Bezug aufweisen, ist zwar zutreffend, aber in der Sache nicht hinreichend gewichtig. Denn zum einen steht aus verfassungsrechtlicher - staatsorganisatorischer - Sicht nicht die „Chance“ des einzelnen Kandidaten im Vordergrund, sondern der Ausgleich der verschiedenen verfassungslegitimen Zwecke. Insoweit geht es um den Ausgleich der mit dem jeweiligen Wahlsystem verbundenen Vor- und Nachteile im Bemühen um die Verwirklichung verschiedener verfassungslegitimer, demokratischer Ziele. Zum anderen hat der Gesetzgeber durch das Zusammenwirken der Sitzvergabe durch die Wahl nach Wahlkreislisten und nach Bezirkslisten verschiedene von ihm verfolgte verfassungslegitime Ziele zum Ausgleich gebracht. Eine weitere Stärkung des örtlichen Bezugs z.B. durch Erhöhung der Zahl der nach Wahlkreislisten zu wählenden Mitglieder der Bezirksversammlung würde andere vom Gesetzgeber verfolgte Ziele nicht - wie nachfolgend dargestellt - in gleicher Weise verwirklichen.

(2) Durch eine Änderung des Wahlrechts könnten zwar die aufgezeigten negativen Effekte, insbesondere der ungleiche Erfolgswert der Wahlkreisstimmen, minimiert werden. Durch ein anderes Wahlsystem könnte der Gesetzgeber aber die von ihm verfolgten Ziele nicht in gleichem Maße Weise erreichen. Denn hierdurch würde der örtliche Bezug der nach Wahlkreislisten gewählten Mitglieder der Bezirksversammlung abgeschwächt oder die angestrebte Abbildung des auf Wahlkreisebene geäußerten Wählerwillens nicht in gleichem Maße erreicht oder der Einfluss der Parteien und Wählervereinigungen verringert. Insgesamt drängt sich keine andere Regelung derart auf, dass in Hinblick auf die

verfassungslegitimen Zwecke die gewählte Regelung als unangemessen angesehen werden müsste. Im Einzelnen:

Der Erfolgswert der Wahlkreisstimmen könnte zunächst dadurch erhöht werden, dass die Sitzvergabe nach Wahlkreislisten nicht nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung, sondern nach dem Höchstzahlverfahren nach d'Hondt oder dem Quotenverfahren nach Hare/Niemeyer erfolgt. In diesem Fall würde - wie ausgeführt - zwar die Stimmwertgleichheit erhöht, jedoch würde sich zugleich die faktische Sperrklausel bezogen auf die Wahlkreise erhöhen. Kleinere Parteien und Wählervereinigungen hätten daher geringere Chancen, Wahlkreissitze in den Bezirksversammlungen zu erringen. Die Sitzverteilung nach Wahlkreislisten würde den politischen Willen der Wähler in seiner Vielfalt weniger als derzeit abbilden.

Die Stimmwertgleichheit könnte zudem dadurch erhöht und die oben beschriebenen negativen Effekte jedenfalls minimiert werden, dass die Wahlkreise größer geschnitten würden und damit pro Wahlkreis mehr Sitze nach den Wahlkreislisten zu vergeben wären. Dies würde jedoch den angestrebten örtlichen Bezug der Mitglieder der Bezirksversammlung verringern.

Schließlich könnte der Anteil der nach den Wahlkreislisten zu vergebenden Sitze der Bezirksversammlung von ca. 60 vom Hundert erhöht werden. Bei gleicher Wahlkreisgröße würden dann mehr Sitze pro Wahlkreis vergeben werden. Dies würde jedoch zugleich den Einfluss der Parteien bzw. Wählervereinigungen schwächen, da diese durch die bei der Wahl nach Bezirkslisten möglichen Listenstimmen (§ 1 Abs. 1 BezVWG i.V.m. § 5 Abs. 1 Nr. 3 BüWG) einen größeren Einfluss auf die Zusammensetzung der Bezirksversammlung haben als bei der Wahl nach Wahlkreislisten. Der Einfluss der Parteien war mit der Neuordnung des Wahlrechts vom Gesetzgeber zwar insgesamt abgeschwächt, aber auch durch verschiedene Instrumente neu austariert worden. Eines dieser Instrumente ist die nur bei der Wahl nach Bezirkslisten mögliche Stimmvergabe für eine Landesliste in ihrer Gesamtheit (Listenstimme). Zudem wäre es bei einem höheren Anteil der Sitze der Bezirksversammlung, der nach Wahlkreislisten zu vergeben wäre, wahrscheinlicher, dass Überhangmandate anfielen.

**C.**

Gerichtskosten werden nicht erhoben, vgl. § 66 Abs. 1 HVerfGG. Anhaltspunkte dafür, dass es der Billigkeit entsprechen könnte, nach § 67 Abs. 3 HVerfGG Auslagen zu erstatten, liegen nicht vor.

**D.**

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Pradel

Dr. Beckmann

Dr. David

Ganten-Lange

Kuhbier

Mehmel

Nesselhauf

Schulze

Dr. Willich