

Zulässigkeit der abstrakten Normenkontrolle (Art. 93 I Nr. 2 GG)	
Zweck:	Das BVerfG entscheidet gemäß Art. 93 I Nr. 2 GG bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit dem Grundgesetz und über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit sonstigem Bundesrecht. Es handelt sich um ein abstraktes Verfahren, das eine Verletzung subjektiver Rechte nicht voraussetzt. Es ist allein auf die Prüfung der objektiven Rechtmäßigkeit begrenzt (§§ 13 Nr. 6, 76, - 79 BVerfGG).
I. Statthaftigkeit des Verfahrens (Art. 93 I Nr. 2 GG / § 13 Nr. 6 BVerfGG)	<p>Meinungsverschiedenheiten/Zweifel</p> <ul style="list-style-type: none"> über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit dem Grundgesetz über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit sonstigem Bundesrecht.
II. Antragsberechtigung Art. 93 I Nr. 2 GG / § 76 BVerfGG	<ul style="list-style-type: none"> <u>die Bundesregierung</u> <u>die Landesregierungen</u> <p>Den Anträgen von Bundesregierung und Landesregierung muss jeweils ein Kabinettsbeschluss (Beschluss der Regierung = Kanzler/Ministerpräsident und Minister) zugrunde liegen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <u>1/3 der Mitglieder des Deutschen Bundestages</u> Die notwendige Mindestzahl eines Drittels der Mitglieder des Bundestages bestimmt sich nach der Zahl der Abgeordneten, die dem Bundestag in der konkreten Legislaturperiode angehören. Soweit während des Verfahrens ein Wechsel der Legislaturperiode eintritt, erledigt sich das einmal eingeleitete Verfahren nicht (sog. Diskontinuitätsprinzip). Nicht antragsberechtigt sind Parteien, der Bundestag. Der Bundesrat, die Landesregierungen oder ein Landesparlament können allerdings wegen Verletzung von Art. 72 II GG eine abstrakte Normenkontrolle einreichen (vgl. § 76 II BVerfGG)
III. Antragsgegenstand	<p>Bundes – oder Landesrecht</p> <ul style="list-style-type: none"> Einfache Gesetze, Satzungen und Rechtsverordnungen Verkündung muss bereits erfolgt sein. <p>Ausnahme: Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen können auch vor Ausfertigung und Verkündung durch den Bundespräsidenten dem abstrakten Normenkontrollverfahren unterworfen werden. Allerdings muss auch hier das Gesetz zumindest verabschiedet sein. Hintergrund für die Zulassung einer solchen präventiven abstrakten Normenkontrolle ist die Problemlage die eintreten würde, wenn durch die Verkündung eine völkerrechtliche Bindung eintreten würde, die verfassungsrechtlich unzulässig ist</p>
IV. Antragsgrund	<p>Meinungsverschiedenheiten/Zweifel über</p> <ul style="list-style-type: none"> Anwendbarkeit der Norm (sog. Normbestätigungsverfahren) Nichtanwendbarkeit der Norm (sog. Normaufhebungsverfahren) <p>Merke: Eine vage Vermutung reicht nicht aus, Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit ist allerdings auch nicht erforderlich (str.)</p> <p>Der objektiv-rechtliche Charakter der abstrakten Normenkontrolle wird besonders auch daraus deutlich, dass die Zweifel und Meinungsverschiedenheiten keineswegs beim Antragsteller selbst bestehen müssen. Vielmehr genügt es, dass diese Voraussetzungen überhaupt und irgendwo gegeben sind, sofern ein konkreter Anlass für das Verfahren besteht (str.).</p>
V. Klarstellungsinteresse	= besonderes objektives Interesse an der Prüfung (allein politisches Interesse nicht ausreichend). Im Regelfall indiziert die Antragstellung ein besonderes Klarstellungsinteresse.
VI. Antragsform, 23 BVerfGG	<ul style="list-style-type: none"> Schriftlichkeit Begründung <p>Merke: Das abstrakte Normenkontrollverfahren ist nicht von der Einhaltung einer Frist abhängig.</p>

Wahlsysteme	
Mehrheitswahl	Verhältnismahl (=Wahl nach Listen)
Für das Parlament ist eine bestimmte Anzahl von Abgeordneten zu wählen. Das gesamte Wahlgebiet wird in eben so viele Wahlkreise eingeteilt, damit in jedem Wahlkreis ein Abgeordneter gewählt wird. Gewählt ist dabei derjenige, der die meisten Stimmen erzielt.	Die zur Verfügung stehenden Sitze werden nach dem Stimmverhältnis verteilt. Hierbei kommt es auf die von den Parteien aufgestellten Listen mit den Kandidaten an.
Vorteil	Vorteil
<ol style="list-style-type: none"> 1. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments ist durch klare Mehrheitsverhältnisse sichergestellt. 2. Da die Abgeordneten jeweils von einem Wahlkreis gewählt werden, haben sie eine engere Beziehung zu den Wählern, so dass mehr Bürgernähe besteht. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Durch dieses System ist es bestmöglich sichergestellt, dass die Stimmen den gleichen Erfolgswert erhalten. 2. Das Parlament stellt nach diesem System ein gutes Spiegelbild der parteipolitischen Machtverhältnisse innerhalb der Bevölkerung dar.
Nachteil	Nachteil
<ol style="list-style-type: none"> 1. Der Erfolgswert der Stimmen der Unterlegenen wird nicht hinreichend berücksichtigt. 2. Es müssen immer möglichst gleichgroße Wahlkreise gebildet werden. 	Eine mögliche Versplitterung der Sitzverteilung kann zu Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit des Parlaments führen
Wahlsystem in der BRD	
Bis 1914:	Mehrheitswahl
Weimarer Republik:	Verhältnismahl
BRD	
keine festen Vorgaben für die Ausgestaltung des Wahlsystems. Daher hat der einfache Gesetzgeber nach Art. 38 III GG die Möglichkeit zur Ausgestaltung des Wahlsystems. Derzeit wie folgt:	
598 Sitze (vgl. § 1 BWahlG)	
Es gilt die personalisierte Verhältnismahl. 299 Abgeordnete werden über die Erststimme in Wahlkreisen gewählt nach dem Prinzip der relativen Mehrheit. Die weiteren 299 Abgeordneten werden über die Zweitstimme in Verhältnismahl gewählt.	
Erststimme	Zweitstimme
<ul style="list-style-type: none"> • wird für Wahlkreiskandidaten abgegeben • 299 Wahlkreise • relative Mehrheit 	<ul style="list-style-type: none"> • Ermittlung der Anzahl der Sitze, die auf eine Partei entfallen <ul style="list-style-type: none"> - Landeslistenwahl einer Partei - Verteilung aller (598) Sitze nach dem Hare/Niemeyer-Verfahren (Verhältnismahl) Voraussetzung für Teilnahme am Verteilungsverfahren: <ul style="list-style-type: none"> 5 % Klausel oder 3 Direktmandate • Sitzverteilung bei einer Partei <ul style="list-style-type: none"> - Abzug der Direktmandate (299) - restliche Sitze entfallen auf die Listenkandidaten nach der auf der Liste vorgegebenen Reihenfolge.

Probleme bei der Gleichheit der Wahl im bundesdeutschen Wahlsystem

I. Überhangmandate

Es kommt vor, dass eine Partei über die Erststimme mehr Direktmandate erhält, als nach dem Anteil an den Zweitstimmen auf sie entfallen würden. Diese sog. Überhangmandate bleiben ihr gleichwohl erhalten und erhöhen die Anzahl der an sich vorgesehenen Sitze (598); vgl. § 6 IV 2 BWahlG.

Problem: Durch die Überhangmandate ist der Grundsatz der Verhältniswahl beeinträchtigt.

Daher wurde das Wahlsystem geändert und die Ausgleichsmandate nach § 6 V-VII BWahlG geschaffen.

II. 5 % Klausel

Bei der Sitzverteilung für die Zweitstimme (Listenwahl) werden nur die Parteien berücksichtigt, die insgesamt 5 % der Zweitstimmen aller Wähler erlangt haben (vgl. § 6 III BWahlG)

Problem: Der Grundsatz des gleichen Erfolgswertes der Stimmen im Rahmen der Verhältniswahl ist beeinträchtigt, wenn die Parteien, die weniger als 5 % der Stimmen erhalten haben, an der Sitzverteilung über die Zweitstimme nicht teilhaben.

Dies ist nur aus zwingenden Gründen zulässig. Dieser zwingende Grund wird vom BVerfG in der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments gesehen, indem einer Versplitterung der Sitzverteilung verhindert wird (vgl. BVerfGE 95, 408 ff.).

III. Grundmandatsklausel

Trotz der 5 %-Klausel nehmen Parteien, die diese Grenze nicht überschritten haben, an der Mandatsverteilung über die Zweitstimme teil, wenn sie in mindestens 3 Wahlkreisen ein Direktmandat über die Erststimme erlangt haben (vgl. § 6 III BWahlG).

Zulässigkeit vor dem Hintergrund der Gleichheit der Wahl?

Problem. Während Parteien, die unterhalb der 5 %-Hürde bleiben und keine 3 Direktmandate erlangt haben, an der Sitzverteilung nicht teilnehmen, werden solche Parteien mit 3 Direktmandaten berücksichtigt. Dadurch wird der Erfolgswert der Stimme beeinträchtigt, so dass ein Verstoß gegen die Gleichheit der Wahl vorliegen kann.

Der zwingende Grund für diese Regelung wird vom BVerfG darin gesehen, dass der Wille des Staatsvolkes wirksam integriert werden muss, der über die entsprechende Anzahl an Direktmandaten dokumentiert hat, auch durch diese Partei im Bundestag repräsentiert sein zu wollen (vgl. BVerfGE 95, 408 ff.).

Eine andere Auffassung hingegen vertritt den Standpunkt, dass dieser Gesichtspunkt der Integration durch die Aufrechterhaltung der über die Erststimme erlangten Direktmandate hinreichend berücksichtigt wird, eine Berücksichtigung am Verteilungsverfahren zur Integration daher nicht erforderlich ist.

Fall 8: Wahlrecht

(vgl. BVerfGE 95, 335ff. sowie BVerfGE 95, 408ff.)

Bei der Wahl zum Bundestag 1994 zogen folgende Parteien in den Bundestag ein: CDU, SPD, FDP, CSU, Bündnis 90/Die Grünen sowie die PDS. Die PDS war nur in den Bundestag gelangt, da sie vier Direktmandate erlangt hatte. Infolge der sog. Grundmandatsklausel nahm die PDS dann mit ihren bundesweit erworbenen Zweitstimmen an dem Verfahren der proportionalen Sitzvergabe teil. CDU und SPD haben aufgrund der Zahl ihrer Direktmandate sog. Überhangmandate erhalten (CDU: 12, SPD: 4) und so im Vergleich zu den anderen Parteien weniger Zweitstimmen benötigt, um einen Sitz zu erhalten.

Die Regierung des Landes Niedersachsen hält diese beiden Regelungen des Bundeswahlgesetzes für verfassungswidrig. Gegen die Regelung bzgl. der Überhangmandate führt sie an, diese seien nicht mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl vereinbar. Zumindest müsste dieses Prinzip anders ausgestaltet werden, indem etwa die Überhangmandate auf in anderen Ländern errungene Sitze angerechnet würden oder den anderen Parteien Ausgleichsmandate zugewiesen würden; jedenfalls müsse dies gelten, wenn eine Partei übermäßig viele Überhangmandate errungen habe.

Die Grundmandatsklausel sei ebenfalls wegen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl verfassungswidrig: Die 4 Direktmandate würden ausreichen, um die PDS im Bundestag ihrer Bedeutung angemessen zu repräsentieren. Der zusätzliche Verhältnisausgleich sei nicht notwendig.

In ihren Stellungnahmen haben Vertreter der Bundesregierung, des Bundestages und des Bundesrates sowie die PDS sich wie folgt gegen diese Ansicht geäußert: Der Antrag der Landesregierung Niedersachsen sei unbegründet. Der Gesetzgeber habe bei der Ausgestaltung des Wahlrechts einen weiten Spielraum; das geltende Wahlrecht sei kein reines Verhältnismäßigkeitswahlrecht. Die Überhangmandate seien Ausdruck der personalisierten Verhältniswahl, in ihnen würden Elemente der Mehrheitswahl berücksichtigt. Durch dieses personale Element sollten die Parteien angeregt werden, eine bürgernahe Politik zu betreiben. Auch Ausgleichsmandate oder Anrechnung seien keine gute Alternative.

Die PDS führt gegen die Verfassungswidrigkeit der Grundmandatsklausel an, eine Partei, die mindestens 3 Direktmandate errungen habe, sei nicht mit einer Partei zu vergleichen, die zwar mehr Zweitstimmen errungen habe, aber sowohl an der 5 % Hürde als auch an der Grundmandatsklausel scheitere. Durch die Grundmandatsklausel wolle der Gesetzgeber der regionalen Bedeutung einer Partei gerecht werden.

Wie wird das Bundesverfassungsgericht entscheiden?

Gliederungsübersicht Fall 8**A. Zulässigkeit**

- I. Statthaftigkeit
- II. Antragsberechtigung, Art. 93 I Nr. 2 GG, § 76 BVerfGG
- III. Antragsgegenstand Art. 93 I Nr. 2 GG, § 76 BVerfGG
- IV. Antragsgrund
- V. Objektives Klarstellungsinteresse
- VI. Form/Frist

B. Begründetheit

- I. Verfassungsmäßigkeit der Überhangmandate, §§ 6 IV 2 BWahlG
 1. Eingriff in Schutzbereich
 2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung
 - a) Verfassungsmäßigkeit der Überhangmandate
 - b) Verfassungswidrigkeit der Überhangmandate
 - c) Diskussion
- II. Verfassungsmäßigkeit der Grundmandatsklausel, § 6 III BWahlG
 1. Eingriff in Schutzbereich
 2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Lösungsvorschlag Fall 8**A. Zulässigkeit****[vgl. Blatt 3: Abstrakte Normenkontrolle]****I. Statthaftigkeit**

Das Bundesverfassungsgericht muss für das Verfahren zuständig sein. Eine solche Zuständigkeit ergibt sich aus Art. 93 I 1 Nr. 2 GG i.V.m. § 13 Nr. 6 BVerfGG. Danach ist das Bundesverfassungsgericht für einen Antrag auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Bundesgesetzes zuständig. Hier soll die Verfassungsmäßigkeit des Bundeswahlgesetzes geprüft werden. Hierzu ist das BVerfG zuständig.

II. Antragsberechtigung, Art. 93 I Nr. 2 GG, § 76 BVerfGG

Antragsteller können gem. Art. 93 I Nr. 2 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 6, 76 I BVerfGG die Bundesregierung, die Landesregierungen und ein Drittel der Mitglieder des deutschen Bundestages sind. Die Landesregierungen brauchen hierzu einen Kabinettsbeschluss. Im vorliegenden Fall hat die Regierung des Landes Niedersachsen den Antrag gestellt. Vom Vorliegen eines Kabinettsbeschlusses kann ausgegangen werden. Demzufolge ist eine Antragsberechtigung zu bejahen.

III. Antragsgegenstand Art. 93 I Nr. 2 GG, § 76 BVerfGG

Der abstrakten Normenkontrolle muss ein zulässiger Antragsgegenstand zugrunde liegen.¹ Nach Art. 93 I Nr. 2 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 6, 76 I BVerfGG kann sich der Antrag gegen ein Bundes- oder Landesrecht richten.

Streitgegenstand der abstrakten Normenkontrolle kann jede Rechtsnorm – Bundes wie Landesrecht – formeller und materieller Art und auch Verfassungsrecht sein.², soweit das Gesetzgebungsverfahren durch Verkündung im Bundesgesetzblatt abgeschlossen ist.

Die Normen des Bundeswahlgesetzes sind daher tauglicher Antragsgegenstand.

IV. Antragsgrund

Die Landesregierung Niedersachsen muss einen Antragsgrund haben. Dazu müssen gem. Art. 93 I Nr. 2 GG Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel über die formelle oder materielle Vereinbarkeit des angegriffenen Gesetzes mit dem GG bestehen. §76 I Nr. 1 BVerfGG verlangt hingegen, dass das Gesetz für nichtig gehalten wird³.

Da Zweifel schon bestehen, wenn Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit erhoben werden, von einem „Für-Nichtig-halten“ aber nur ausgegangen werden kann, wenn eine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit vorliegt, stellt das BVerfGG also höhere Anforderungen an den Antragsgrund als die Verfassung selbst.

Fraglich ist, ob dies einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhält oder ob § 76 I Nr. 1 BVerfGG als einfachgesetzliche Einschränkung des grundgesetzlichen Antragsrechts insofern gegen das Grundgesetz als ranghöhere Norm verstößt und

¹ Fleury, VerfPR., Rn. 94.

² BVerfGE, 31, S. 31 ff, (70), Degenhart, StaatsR. I, Rn. 499; Schlaich/Korioth, BVerfG, Rn. 118.

³ Fleury, VerfPR., Rn. 103; Schlaich/Korioth, BVerfG, Rn. 122.

damit nichtig ist. Nur bei Wirksamkeit des § 76 I Nr. 1 BVerfGG muss eine entsprechende Überzeugungsbildung gegeben sein, bei Verfassungswidrigkeit ist die Norm für die Prüfung außer Betracht zu lassen, so dass zunächst die Normwirksamkeit zu prüfen ist.

Zum einen wird davon ausgegangen, dass die Verwendung des Wortes „Zweifel“ in Art. 93 I Nr. 2 GG eindeutig und daher nicht ausfüllungsfähig sei. § 76 I Nr. 1 BVerfGG sei daher, soweit die grundgesetzliche Antragsbefugnis einschränkt werde, verfassungswidrig und somit teilnichtig (vgl. Jarass/Piero, Art. 93 Rn. 21 m.w.N.)

Andererseits ist man unter Verweis auf Art. 94 II GG der Auffassung, dass diese Norm eine einfach gesetzliche Konkretisierung der grundgesetzlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen gestatte und § 76 I Nr. 1 BVerfGG stelle eine solche Konkretisierung darstelle (so BVerfGE, 96, S. 133 ff, (137)).

Da die Landesregierung Niedersachsen hier von der Verfassungswidrigkeit der Regelungen überzeugt ist, kann eine Streitentscheidung daher dahinstehen.

V. Objektives Klarstellungsinteresse

Ein objektives Klarstellungsinteresse ist ausreichend, kein subjektives Rechtsschutzbedürfnis erforderlich ist. Bei der abstrakten Normenkontrolle handelt es sich um ein objektives Verfahren (vgl. Jarass/Piero, Art. 93 Rn. 17, 21). Ein solches Interesse liegt schon dann vor, wenn einer der Antragsteller von der Unvereinbarkeit der angegriffenen Norm mit höherrangigem Bundesrecht überzeugt ist.

VI. Form/Frist

Von der Stellung eines nach § 23 I BVerfGG erforderlichen schriftlicher Antrags mit schriftlicher Begründung ist auszugehen. Das abstrakte Normenkontrollverfahren ist an keine Frist gebunden.

VII. Ergebnis: Die abstrakte Normenkontrolle ist zulässig.

B. Begründetheit

[vgl. Blatt 52: Wahlsystem in der BRD und Blatt 53: Probleme mit der Gleichheit der Wahl im bundesdeutschen Wahlrecht]

I. Verfassungsmäßigkeit der Überhangmandate, §§ 6 IV 2 BWahlG

Die Überhangmandate könnten einen Verstoß gegen die durch Art. 38 I 1 GG geschützte Gleichheit der Wahl darstellen.

1. Eingriff in Schutzbereich

- a) Die Zählwertgleichheit ist hier nicht betroffen.
- b) Allerdings ist eine unterschiedliche Anzahl von Zweitstimmen für einen Sitz möglich, d.h. eine Partei mit Überhangmandaten benötigt weniger Zweitstimmen gegenüber anderer Partei. Dies verstößt gegen die Erfolgswertgleichheit.

2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Fraglich ist, ob dieser Eingriff gerechtfertigt ist. Dies setzt bei einem Eingriff in die Erfolgswertgleichheit einen zwingenden Grund voraus. **Zwingende Gründe sind verfassungsrechtlich notwendige und zwangsläufige Gründe sowie Gründe, die durch Verfassung legitimiert sind und mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit gleichbedeutend sind.** Ob dies bei den Überhangmandanten der Fall ist, war umstritten.

a) Verfassungsmäßigkeit der Überhangmandate

Eine Auffassung sieht die Differenzierung als notwendige Folge des besonderen Charakters der personalen Verhältniswahl an und hält sie für zulässig, solange die Wahlkreise annähernd gleich groß sind. Die Einrichtung von Überhangmandanten wurde als Teil der dem Gesetzgeber überlassenen Wahlsystementscheidung gesehen (vgl. BVerfGE 95, 335, 358 (m.w.N.)).

b) Verfassungswidrigkeit der Überhangmandate

Schon die frühere Rspr. des BVerfG und das abweichende Votum BVerfGE 95, 335, 367ff. (m.w.N. der st. Rspr.) sahen keinen zwingenden Grund gegeben. Es gäbe andere Möglichkeiten, um dem personalem Element gerecht zu werden, etwa die Verrechnung oder Ausgleichsmandate. In seiner Entscheidung aus dem Jahr 2008 jedenfalls sah das BVerfG die bestehende Regelung als verfassungswidrig an (vgl. BVerfG, NVwZ 2008, 991) und räumte eine Übergangsfrist zur Neuregelung an.

c) Ausgleichsmandate

Der Gesetzgeber hat sich nunmehr dazu entschieden, die direkt gewählten Abgeordneten zwar - wie zuvor mit Überhangmandaten- in den Bundestag einziehen zu lassen, gleich dies jedoch durch Ausgleichsmandate aus (vgl. § 6 V-VII BWahlG)

Dabei wird die erste Stufe der Sitzverteilung durch direkt gewählte Wahlkreisabgeordnete und über die Landeslisten der Parteien ins Parlament eingezogene Abgeordnete erweitert. Anfallende Überhangmandate werden nun durch die Ausgleichsmandate mit Blick auf den bundesweiten Zweitstimmenproporz vollständig ausgeglichen. Die Gesamtzahl der Sitze wird so lange vergrößert, bis alle Überhangmandate im Sinne dieses Propozes ausgeglichen sind und die Überhangmandate für eine Partei keinen relativen Vorteil mehr darstellen. Die den einzelnen Parteien auf Bundesebene zugewiesenen Sitze werden auf die Landeslisten der Parteien nach ihrem dortigen Zweitstimmenanteil verteilt, wobei auf jede Landesliste mindestens so viele Sitze entfallen wie die Partei im Land Direktmandate erworben hat. Diese Regelung entspricht nunmehr den verfassungsgerichtlichen Vorgaben.

3. Ergebnis: Die Überhangmandate verstoßen nicht gegen Art. 38 I GG.

II. Verfassungsmäßigkeit der Grundmandatsklausel, § 6 III BWahlG

Auch hier könnte ein Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit des Art. 38 I GG vorliegen.

1. Eingriff in Schutzbereich

Zwar wird der Zählgleichwert nicht beeinträchtigt, aber Parteien mit Direktmandaten werden gegenüber einer Partei unter 5% bevorzugt, so dass eine Abweichung in Erfolgsgleichwert vorliegt.

2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Fraglich ist, ob auch hier ein zwingender Grund (vgl. BVerfGE 95, 408, 418ff. m.w.N.) feststellbar ist.

Zwingende Gründe sind verfassungsrechtlich notwendige und zwangsläufige Gründe sowie Gründe, die durch Verfassung legitimiert sind und mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit gleichbedeutend sind.

Zwar stellen sich die Grundmandate als Vergünstigung gegenüber 5%-Klausel dar. Dies allein ist jedoch kein Rechtfertigungsgrund, da andere Parteien unter 5 % benachteiligt werden und somit eine neue Benachteiligung eintritt (vgl. BVerfGE 95, 408, 419 m.w.N.).

Allerdings entspricht die Grundmandatsklausel der Rechtspraxis und der deutschen Wahlrechtstradition (vgl. BVerfGE 95, 408, 419).

Entscheidend ist vielmehr, ob das zulässige gesetzgeberische Ziel der effektiven Integration des Staatsvolkes verfolgt ist. Durch die durch Grundmandatsklausel wird ein Ausgleich zwischen diesem Ziel und Ziel eines funktionsfähigen Parlaments (gesichert durch 5 %-Klausel) geschaffen (vgl. BVerfGE 95, 408, 425). Darüber hinaus ist auch ein gesetzgeberisches Ermessen zu beachten, welches auch das BVerfG zu berücksichtigen hat. Es prüft daher nur die Überschreitung dieser Grenzen, nicht aber Zweckmäßigkeit und rechtspolitische Erwägungen einer solchen Entscheidung. Im Rahmen dieses Ermessens kann der Gesetzgeber die politische Kraft einer Partei auch aus dem Ausmaß ihres Erfolges in der Mehrheitswahl ableiten (vgl. BVerfGE 95, 408, 421).

Die Abweichung vom Erfolgsgleichwert ist daher verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

3. Ergebnis

Die Grundmandatsklausel stellt keinen Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit des Art. 38 I GG dar und ist verfassungsgemäß.

III. Ergebnis

Überhangmandatsregelung und Grundmandatsklausel sind verfassungsgemäß

Der Normenkontrollantrag der Landesregierung Niedersachsen ist unbegründet

Vertiefung zu Grund- und Überhangmandaten:

Backhaus, DVBl. 1997, 737ff.;

Heintzen, DVBl. 1997, 744ff.;

Hoppe, DVBl. 1995, 265ff.;

Lenz, NJW 1997, 1534ff.;

Weitere Urteile zur abstrakten Normenkontrolle und zum Demokratieprinzip

Käfighaltung von Legehennen BVerfG NJW 1999, 3253 mit Besprechung Roellecke, NJW 1999, 3245