



**STAATSGERICHTSHOF
für das Land Baden-Württemberg**

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In der Wahlprüfungsbeschwerde

des Herrn Prof. Dr. H.,

.

Verfahrensbevollmächtigter:
Rechtsanwalt Dr. S.,

beteiligt:

1. Landtag von Baden-Württemberg,
vertreten durch seinen Präsidenten,
Haus des Landtags,
Konrad-Adenauer-Straße 3,
70173 Stuttgart
2. Innenministerium Baden-Württemberg,
Dorotheenstraße 6,
70173 Stuttgart

Verfahrensbevollmächtigte für Ziff. 2:
Rechtsanwälte Prof. Dr. D.,

hat der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 24. März 2003

unter Mitwirkung

des Präsidenten
der Richter

der Richterin
des Richters
und der Richterin

Stilz,
Georgii,
Strauß,
Prof. Dr. Oppermann,
Dr. Schieler,
Prof. Dr. Mailänder,
Prechtl,
Prof. Dr. Jäger
Stamm

für Recht erkannt:

Die Wahlprüfungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Das Verfahren ist kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe

A.

1. Am 25.03.2001 wurde der 13. Landtag von Baden-Württemberg gewählt. Der Beschwerdeführer, ein Wahlberechtigter, legte Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl ein. Mit Beschluss vom 15.11.2001 wies der Landtag den Einspruch als unbegründet zurück und stellte fest, dass die Wahl, soweit angefochten, gültig ist.

2. Der Beschwerdeführer hat den Beschluss des Landtags am 17.12.2001, einem Montag, unter Beifügung von 492 Beitrittserklärungen anderer Wahlberechtigter beim Staatsgerichtshof angefochten. Er beantragt,

den Beschluss des Landtags vom 15.11.2001 aufzuheben und

die Landtagswahl vom 25.03.2001 für ungültig zu erklären,

hilfsweise den Parteien SPD und FDP/DVP je ein zusätzliches Mandat zuzusprechen.

Wie bereits mit seinem Einspruch macht er geltend: Die Regelungen in § 2 Abs. 2 und 4 des Landtagswahlgesetzes (LWahlG) seien mit dem Gebot der Wahlrechtsgleichheit unvereinbar. Sie führten nämlich zu einem unterschiedlichen Erfolgswert der Wählerstimme, je nachdem in welchem Regierungsbezirk und für welche Partei sie abgegeben werde. Das Landtagswahlgesetz lege durchgängig das Verteilungsverfahren nach d'Hondt zugrunde. Dessen Nachteil gegenüber anderen anerkannten Verfahren - etwa gegenüber dem Verteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer - liege darin, dass Sitzbruchteile regelmäßig bei der größten Partei aufsummiert würden und zu einem ganzen Sitz führten. Die darin liegende Abweichung vom genauen Parteienproporz sei mathematisch unvermeidlich und daher rechtlich hinzunehmen, solange das Verteilungsverfahren nur einfach zur Anwendung gelange. Sie sei indes nicht mehr hinzunehmen, wenn das Verteilungsverfahren mehrfach nebeneinander zur Anwendung komme; denn damit werde der Vorteil der größten Partei vervielfacht und führe zu Abweichungen vom genauen Proporz um mehrere Sitze. Aus diesem Grunde sei schon § 2 Abs. 2 LWahlG mit dem Gebot der Wahlrechtsgleichheit unvereinbar: Durch die Verteilung der den Parteien zustehenden Sitze auf die vier Regierungsbezirke nach dem d'Hondtschen Verfahren werde zwar nicht der Parteienproporz, wohl aber der Regionalproporz gestört; der größte Bezirk (Stuttgart) werde bevorzugt. Erst recht erweise sich § 2 Abs. 4 LWahlG als verfassungswidrig, soweit Überhangmandate hiernach nur im Regierungsbezirk und nicht landesweit ausgeglichen würden. Zum einen führe dies regelmäßig zu einer überproportionalen Repräsentanz der größeren Regierungsbezirke, weshalb der einzelnen Wählerstimme in diesem Bezirk ein gleichheitswidrig höherer Erfolgswert zukomme als einer in einem kleineren Bezirk abgegebenen Stimme. Indem aber das Ausgleichsverfahren bis zu viermal durchgeführt werde, führe dies - zum anderen und vor allem - für die Partei mit Überhangmandaten zu einer entsprechenden Vervielfältigung des „Vorteils des letzten Sitzes“. Die darin als Kehrseite beschlossene Benachteiligung der kleineren Parteien verminderte sich auf das im Verfahren nach d'Hondt mathematisch unvermeidliche Maß, wenn die Überhangmandate landesweit ausgeglichen würden. Auch diese Abweichung vom genauen Proporz würde noch vermieden, wenn statt des Verteilungsverfahrens nach d'Hondt dasjenige nach Hare/Niemeyer oder nach Sainte-Laguë/Schepers gewählt würde.

Der Zulässigkeit der Beschwerde stehe nicht entgegen, dass der Staatsgerichtshof im Normenkontrollurteil vom 12.12.1990 (- GR 1/90 -, VBIBW 1991, 133) § 2 Abs. 4 Satz 1 LWahlG bereits überprüft und gebilligt habe. Das Urteil sei nicht im Gesetzblatt veröffentlicht worden und könne schon deshalb keine Gesetzeskraft entfalten. Außerdem sei dem Staatsgerichtshof damals die dargestellte entscheidende Schwäche der Vorschrift verborgen geblieben. Das habe teilweise an fehlerhaften tatsächlichen und rechtlichen Annahmen und teilweise daran gelegen, dass seinerzeit nur die Ergebnisse der Landtagswahlen bis 1988 zur Überprüfung gestanden hätten, bei denen durchweg nur wenige Überhangmandate in nur einem oder zwei Regierungsbezirken angefallen seien. Infolge einer Veränderung der Parteienstruktur und des Wählerverhaltens habe aber die CDU als stärkste Partei erstmals bei der Landtagswahl von 1992 und dann erneut bei der Wahl von 1996 in allen vier Regierungsbezirken Überhangmandate erzielt. Damit sei ihr der „Vorteil des letzten Sitzes“ viermal zugefallen; beidesmal habe sie hierdurch 3 Mandate mehr erhalten als ihr nach dem genauen Parteienproporz zugestanden hätte (Fehlerquoten: +3,28 bzw. +3,18). Bei einem landesweit durchgeführten Mehrsitzausgleich hätte die CDU jeweils nur 1 Mandat zuviel erhalten (Fehlerquoten: +0,78 bzw. +0,64). Hierauf habe zwischenzeitlich auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof aufmerksam gemacht, der eine vergleichbare Rechtslage in Bayern in einem Urteil vom 24.04.1992 beanstandet habe. Schließlich habe seit der Wiedervereinigung 1990 die Binnenwanderung aus den östlichen Bundesländern wie auch innerhalb Baden-Württembergs sprunghaft zugenommen, was die landsmannschaftliche Verwurzelung der Bevölkerung in ihren jeweiligen Regionen weiter vermindert habe. Damit stelle sich die Frage neu, ob die Zwischenschaltung der Regierungsbezirke - die der Integration des Landes dienen solle - überhaupt noch länger zu rechtfertigen sei. So habe das Bundesverfassungsgericht die Notwendigkeit der Integration der Bevölkerung vormals zweier ganz unterschiedlicher Staaten zu von der Wahlrechtsgleichheit abweichenden Sonderregelungen 1990 nur für eine einzige Bundestagswahl akzeptiert, aber schon nicht für zwei Wahlen und schon gar nicht auf Dauer.

Die Landtagswahl 2001 beruhe nach allem auf einer teilweise verfassungswidrigen Regelung. Die Beseitigung des Verfassungsverstößes erfordere, den Parteien SPD und FDP/DVP jeweils einen weiteren Sitz zuzusprechen. Diese Korrektur sei zwin-

gende Folge eines landesweiten Mehrsitzausgleichs, so dass die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers unberührt bleibe.

3. Der Staatsgerichtshof hat der Landesregierung und dem Landtag Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Der Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen. Für die Landesregierung hat sich das Innenministerium geäußert. Es beantragt,

die Wahlprüfungsbeschwerde zurückzuweisen.

Es hält sie für teilweise unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet, und führt aus:

Dass § 2 Abs. 2 LWahlG mit Art. 28 Abs. 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LVerf) vereinbar sei, habe der Staatsgerichtshof bereits festgestellt. Die Vorschrift genüge aber auch den Anforderungen des Gebots der Wahlrechtsgleichheit. Die Bevorzugung des Regierungsbezirks Stuttgart sei nicht so groß, wie der Beschwerdeführer behaupte, und lasse sich im Übrigen auf den dort üblicherweise höheren Anteil gültiger Stimmen sowie darauf zurückführen, dass dort die CDU nicht in demselben Maße dominiere wie in den anderen Regierungsbezirken. Die gleichwohl noch verbleibende Abweichung vom gleichen Erfolgswert der Stimmen sei durch die Entscheidung des Gesetzgebers, die Regierungsbezirke zu Zwecken der besseren Integration der verschiedenen Landesteile zwischenzuschalten, hinlänglich gerechtfertigt. Auch dies habe der Staatsgerichtshof bereits festgestellt, und der Landtag habe diese grundlegende Entscheidung in der 11., 12. und 13. Wahlperiode jeweils überprüft und an ihr festgehalten.

Hinsichtlich § 2 Abs. 4 Satz 1 LWahlG sei die Wahlprüfungsbeschwerde unzulässig. Der Staatsgerichtshof habe diese Vorschrift bereits im Normenkontrollurteil vom 12.12.1990 für gültig erklärt. Diesem Urteil komme Gesetzeskraft zu. Daran ändere nichts, dass die Entscheidungsformel nicht im Gesetzblatt verkündet worden sei; das sei lediglich deklaratorisch. Der Beschwerdeführer habe auch keine neuen Umstände vorgetragen, die den Weg zu einer erneuten verfassungsgerichtlichen Überprüfung frei machen könnten; vielmehr erhebe er lediglich Einwände gegen die Richtigkeit der seinerzeitigen Entscheidung.

§ 2 Abs. 4 Satz 1 LWahlG halte aber auch einer erneuten Überprüfung stand. Anders als das bayerische sei das baden-württembergische Wahlrecht kein „verbessertes Verhältniswahlrecht“, sondern verbinde gleichrangig Elemente der Verhältniswahl mit solchen der Persönlichkeitswahl. Es sei insofern dem Bundestagswahlrecht vergleichbar. Für dieses habe das Bundesverfassungsgericht jedoch festgestellt, dass Überhangmandate - als Ausfluss des Elements der Persönlichkeitswahl - überhaupt nicht ausgeglichen werden müssten, sofern die dadurch bedingte Abweichung vom Parteienproporz sich in Grenzen halte, also etwa nicht über 5 v.H. hinausgehe. Auch das Landtagswahlgesetz brauche daher von Verfassungs wegen überhaupt keinen Mehrsitzausgleich vorzusehen. Wenn der Landesgesetzgeber sich gleichwohl für einen solchen Ausgleich entscheide, so brauche dieser Ausgleich den mathematischen Parteienproporz nicht vollständig herzustellen. Schon deshalb sei § 2 Abs. 4 Satz 1 LWahlG verfassungsgemäß. Hinzu komme: Die verbleibende Abweichung vom Parteienproporz sei darauf zurückzuführen, dass der Ausgleich von Überhangmandaten nicht landesweit, sondern auf der Ebene der Regierungsbezirke erfolge. Das aber sei Folge der Grundentscheidung des Gesetzgebers über die Zwischenschaltung der Bezirke, die als solche verfassungsgemäß sei. Damit müssten alle Alternativen zum geltenden Recht ausgeschieden werden, die dieser Grundentscheidung zuwider liefen, und damit auch die vom Beschwerdeführer favorisierten Modelle. Schließlich gelte auch diesen Modellen gegenüber unverändert die Feststellung des Staatsgerichtshofs im Urteil vom 12.12.1990, dass diese kein eindeutig besseres Zuteilungsverfahren darstellten als das geltende Recht. Hierzu müssten sie sich bei allen real in Betracht kommenden Fallgestaltungen und jeweils bei jeder Partei als überlegen erweisen; das lasse sich auch für die Landtagswahlen von 1992, 1996 und 2001 nicht feststellen. Zudem führten die Alternativmodelle jeweils zu höheren Mandatszahlen. Damit entfernten sie sich noch weiter von der Regelmandatszahl von 120 Abgeordnetensitzen.

Es lasse sich auch nicht beanstanden, dass das Landtagswahlgesetz das Verteilungssystem nach d'Hondt zugrundelege. Es sei richtig, dass dieses tendenziell die größeren Parteien bevorzuge, während die gängigen alternativen Systeme nach Hare/Niemeyer und nach Sainte-Laguë/Schepers für die kleineren Parteien günstiger seien. Es sei verfassungsrechtlich jedoch nicht geboten, die tendenzielle Bevorzugung der größeren Parteien durch eine tendenzielle Bevorzugung der kleineren zu

ersetzen, zumal das System nach d'Hondt zu stabileren Mehrheiten im Parlament beitrage. Im Übrigen sei nicht dargetan, dass die alternativen Systeme bei sämtlichen realen Wahlen für alle Parteien zu proporzgenaueren Ergebnissen führten.

Selbst wenn sich einzelne Vorschriften des Landtagswahlgesetzes aufgrund einer veränderten Verfassungsinterpretation als verfassungswidrig erweisen sollten, so könnte doch keinesfalls das festgestellte Ergebnis der Landtagswahl vom 25.03.2001 korrigiert und einzelnen Parteien weitere Mandate zugesprochen werden.

4. Der Staatsgerichtshof hat das Innenministerium um Vergleichsberechnungen unter Zugrundelegung der Verteilungsmethoden nach d'Hondt, Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë/Schepers für die Landtagswahlen seit 1988 und für hypothetische Landtagswahlen auf der Grundlage der Zweitstimmenergebnisse bei den Bundestagswahlen seit 1990 gebeten. Das Innenministerium hat hierzu Berechnungen des Statistischen Landesamtes vorgelegt.

B.

Die Wahlprüfungsbeschwerde bleibt ohne Erfolg.

I.

1. Die gestellten Anträge sind statthaft. Gegenstand der Wahlprüfungsbeschwerde kann der Antrag sein, den Beschluss des Landtags vom 15.11.2001 aufzuheben und die Landtagswahl vom 25.03.2001 ganz oder teilweise für ungültig zu erklären (vgl. § 1 Abs. 1 des Landeswahlprüfungsgesetzes - LWPrG -). Das kann gegebenenfalls hilfsweise mit dem weiteren Begehren verbunden werden, den Parteien SPD und FDP/DVP je ein weiteres Mandat zuzusprechen. Ob ein Einspruch, der - wie im vorliegenden Falle - ausschließlich auf die Behauptung der Nichtigkeit von Vorschriften des Landtagswahlgesetzes gestützt wird, überhaupt dazu führen kann, das amtlich festgestellte Wahlergebnis durch die Zuerkennung bestimmter zusätzlicher Mandate zu korrigieren, betrifft eine Frage der Begründetheit (vgl. hierzu

StGH, Urt. vom 25.06.1977 - GR 4/76 -, ESVGH 27, 189 <191 f.>), lässt aber die Statthaftigkeit eines dahingehenden Antrags unberührt.

Seinen ursprünglichen Antrag, einzelne Vorschriften des Landtagswahlgesetzes für verfassungswidrig und nichtig zu erklären, hat der Beschwerdeführer demgegenüber mit Recht nicht aufrechterhalten. Das Wahlprüfungsverfahren ist kein Normenkontrollverfahren. Ein solcher Antrag wäre daher unstatthaft. Daran ändert nichts, dass der Staatsgerichtshof - anders als der Landtag gemäß § 1 Abs. 3 LWPrG - an einer Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit und Rechtsgültigkeit des Wahlgesetzes im Verfahren der Wahlprüfungsbeschwerde nicht gehindert ist (StGH, Urt. vom 06.02.1961 - Nr. 5/60 -, ESVGH 11/II 25 <29 f.>; st. Rspr.); denn dies meint nur die Prüfung der Rechtsgültigkeit des Gesetzes als Vorfrage.

2. Die Wahlprüfungsbeschwerde ist auch im Übrigen zulässig. Der Beschwerdeführer ist als Wahlberechtigter antragsbefugt, nachdem er gegen die Gültigkeit der Landtagswahl vom 25.03.2001 rechtzeitig Einspruch eingelegt hatte und dieser Einspruch vom Landtag für unbegründet erklärt worden ist. Die Beschwerde wurde innerhalb eines Monats seit der Beschlussfassung des Landtags beim Staatsgerichtshof eingereicht (§ 52 Abs. 1 Satz 1 StGHG). Ihr sind auch mehr als einhundert Wahlberechtigte beigetreten (§ 52 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe b StGHG).

3. Auf die Wahlprüfungsbeschwerde hin hat der Staatsgerichtshof die angezweifelte Landtagswahl nicht in jeder Hinsicht, sondern nur hinsichtlich derjenigen Einwendungen zu überprüfen, die der Beschwerdeführer bereits mit seinem Einspruch beim Landtag zulässigerweise vorgebracht hatte und die er mit der Wahlprüfungsbeschwerde wiederholt (StGH, Urt. vom 01.07.1985 - GR 1/84 -, ESVGH 35, 244 <246>). Mit seinem Einspruch und mit seiner Wahlprüfungsbeschwerde hat der Beschwerdeführer die Gültigkeit der Landtagswahl vom 25.03.2001 allein wegen der behaupteten Verfassungswidrigkeit der Bestimmungen in § 2 Abs. 2 LWahlG, soweit dort das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren Anwendung findet, und in § 2 Abs. 4 Satz 1 LWahlG, soweit der Ausgleich nicht landesweit durchgeführt wird und zugleich wiederum das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren zur Anwendung kommt, in Frage gestellt. Die Überprüfung ist mithin hierauf zu beschränken.

II.

Die Rüge, § 2 Abs. 2 LWahlG sei mit Art. 26 Abs. 4 LVerf unvereinbar, soweit dort das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren Anwendung findet, ist unbegründet.

1. Die Verfassungsmäßigkeit von § 2 Abs. 2 LWahlG war bereits Gegenstand des Urteils des Staatsgerichtshofs vom 23.02.1990 - GR 2/88 - (ESVGH 40, 161 <170 ff.>). Der Staatsgerichtshof hat die Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift bejaht. Diese Feststellung ist indes nicht in Gesetzeskraft erwachsen, da sie nur eine Vorfrage betraf und nur in einem Wahlprüfungsverfahren und somit nicht in einem der in Art. 68 Abs. 4 Satz 2 LVerf, § 23 Abs. 1 StGHG abschließend genannten Verfahren ergangen ist (st. Rspr., vgl. StGH, ebd. <163> m.w.N.). Auch die Rechtskraft des Urteils vom 23.02.1990 hindert die erneute Prüfung nicht, schon weil das seinerzeitige Verfahren nicht den Beschwerdeführer und auch nicht die Landtagswahl vom 25.03.2001 betraf.

2. Gemäß § 2 Abs. 1 LWahlG werden die im Regelfalle 120 Abgeordnetensitze des Landtags auf die zuteilungsberechtigten Parteien nach ihrem landesweiten Stimmenverhältnis unter Anwendung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens verteilt (sog. Grund- oder Oberverteilung). § 2 Abs. 2 LWahlG ordnet an, dass die jeder Partei im Land zustehenden Sitze auf die vier Regierungsbezirke im Verhältnis der von ihr dort erreichten Stimmenzahlen verteilt werden, wobei wiederum das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren zur Anwendung gelangt (sog. Unterverteilung). Die sich hieraus errechnenden Sitze der Parteien in den Regierungsbezirken werden sodann nach den Regeln des § 2 Abs. 3 LWahlG an die Bewerber der jeweiligen Partei im Regierungsbezirk ausgeteilt; Mehrsitze werden gemäß § 2 Abs. 4 LWahlG im Regierungsbezirk ausgeglichen. § 2 Abs. 2 LWahlG stellt mithin einen Zwischenschritt dar: Die Vorschrift bereitet einerseits die Mandatzuteilung an bestimmte Bewerber, andererseits die Ermittlung von Überhangmandaten und deren Ausgleich vor.

Der Beschwerdeführer sieht den Fehler von § 2 Abs. 2 LWahlG darin, dass die Unterverteilung der Sitzkontingente der Parteien auf die Regierungsbezirke nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren erfolgt. Damit werde der größte Bezirk - der Regierungsbezirk Stuttgart - systematisch bevorzugt, und zwar zugleich für sämtliche

zuteilungsberechtigten Parteien, bei der Landtagswahl vom 25.03.2001 also viermal, was den Fehler vervierfachte. Bei Anwendung der Quotenmethode nach Hare/Niemeyer oder - noch besser - des Divisorverfahrens mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers werde der Fehler vermieden.

3. Die Rüge ist zulässig. Legte man der Unterverteilung der den Parteien jeweils zustehenden Sitze auf die Regierungsbezirke statt des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens etwa das Quotenverteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer zugrunde, so wäre eines der 10 Mandate der FDP/DVP statt auf den Regierungsbezirk Stuttgart auf den Regierungsbezirk Tübingen entfallen (Berechnung des Statistischen Landesamtes vom 29.11.2002, Seite 2 gegenüber Seite 5). Damit ist das Wahlergebnis durch die Entscheidung des Gesetzes zugunsten des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens beeinflusst worden (§ 1 Abs. 1 LWPrG).

4. Die Rüge ist jedoch nicht begründet. Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit wird durch § 2 Abs. 2 LWahlG nicht verletzt.

a) Mit Blick auf das aktive Wahlrecht gebietet der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit (Art. 26 Abs. 4 LVerf) im Rahmen der Verhältniswahl den gleichen Erfolgswert der Stimme. Jede abgegebene gültige Stimme muss grundsätzlich den genau gleichen Einfluss auf die parteipolitische Zusammensetzung des Landtags haben. Abweichungen von diesem streng und formal geltenden Grundsatz sind nur aus zwingenden Gründen zulässig (st. Rspr.; StGH, Urt. vom 01.07.1985 - GR 1/84 -, ESVGH, 35, 244 <247>; Urt. vom 23.02.1990 - GR 2/88 -, ESVGH 40, 161 <164 f., 170, 175>; Urt. vom 12.12.1990 - GR 1/90 -, VBIBW 1991, 133 <137>; vgl. BVerfGE 82, 322 <337>; 95, 335 <353 f.>; 95, 408 <417>).

§ 2 Abs. 2 LWahlG bedingt jedoch keine Abweichung von diesem Grundsatz. Die Vorschrift lässt die Verteilung der Abgeordnetensitze auf die zuteilungsberechtigten Parteien, die sich nach § 2 Abs. 1 LWahlG ergibt, unverändert. Damit berührt sie auch nicht den Erfolgswert der für die einzelnen Parteien (bzw. deren Wahlkreisbewerber, vgl. § 1 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 LWahlG) abgegebenen Stimme. Betroffen ist nicht der Parteienproporz, sondern der Regionalproporz. Die Gleichheit des aktiven Wahlrechts im System der Verhältniswahl könnte das nur berühren,

wenn dessen Bezugsgröße nicht lediglich die parteipolitische Zusammensetzung des Landtags wäre, sondern auch die regionale. Das ist aber nicht der Fall. Ein Regionalproporz ist landesverfassungsrechtlich nicht geboten. Der Gesetzgeber ist vielmehr frei, eine regionale Mandatsverteilung vorzusehen oder davon Abstand zu nehmen. Auch wenn er sich hierfür entscheidet, muss er zwar das allgemeine Gebot der Systemgerechtigkeit beachten; jedoch wird damit das für den Parteienproporz geltende Gebot der strengen und formalen Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen nicht auf den Regionalproporz erstreckt.

b) Der Beschwerdeführer sieht eine Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen denn auch vornehmlich im Zusammenwirken des § 2 Abs. 2 mit Abs. 4 Satz 1 LWahlG. Demzufolge legt er Auswirkungen der Zwischenschaltung der Regierungsbezirke vor allem mit Blick auf die nur bezirksweise Ermittlung und Verteilung von Überhang- und Ausgleichsmandaten dar. Dass Überhangmandate nur im jeweiligen Regierungsbezirk festgestellt und nur dort ausgeglichen werden, wird jedoch allein durch § 2 Abs. 4 Satz 1 LWahlG angeordnet. Das lässt § 2 Abs. 2 LWahlG unberührt. Es hat zwar § 2 Abs. 2 LWahlG insofern zur Voraussetzung, als hiermit die Grundentscheidung getroffen ist, dass die Ebene der Regierungsbezirke überhaupt zwischengeschaltet wird. Diese Grundentscheidung schließt jedoch eine alternative Regelung zu § 2 Abs. 4 Satz 1 LWahlG nicht aus, derzufolge Überhangmandate landesweit festgestellt und ausgeglichen oder doch zwar bezirksweise festgestellt, gleichwohl aber landesweit ausgeglichen werden. Soweit der Einspruch des Beschwerdeführers auf die Überhang- und Ausgleichsmandate zielt, hat er daher nur § 2 Abs. 4 LWahlG zum Gegenstand (dazu unten III.).

c) Der Grundsatz der Gleichheit des aktiven Wahlrechts wird allein durch § 2 Abs. 2 LWahlG auch nicht mit Blick auf das Element der Persönlichkeitswahl berührt.

Wie erwähnt, bereitet § 2 Abs. 2 LWahlG die Austeilung der den Parteien zustehenden Sitze an einzelne Bewerber dieser Parteien vor, indem diese Sitze für jede Partei auf die vier Regierungsbezirke aufgeteilt werden. Die vom Beschwerdeführer behauptete Bevorzugung des größten Bezirks kann daher allenfalls dazu führen, dass die einer Partei insgesamt zustehenden Sitze überproportional durch Bewerber aus dem größten Bezirk besetzt werden. Für das aktive Wahlrecht kann dies zur

Folge haben, dass die Chance des einzelnen Wählers, mittelbar - im Rahmen der Zweitausteilung gemäß § 2 Abs. 3 Satz 2 LWahlG - auf die personelle Zusammensetzung der Fraktion "seiner" Partei Einfluss zu nehmen, in dem größten Regierungsbezirk im Durchschnitt größer ist als in den kleineren Regierungsbezirken. Freilich kann die behauptete Bevorzugung des größten Bezirks umgekehrt auch dazu führen, dass der stärksten Partei, weil ihr dort mehr Grundmandate zugeteilt werden, entsprechend weniger Überhangmandate verbleiben und den übrigen Parteien demzufolge auch weniger Ausgleichsmandate zuerkannt werden müssen. Dadurch würde die behauptete Bevorzugung des größten Bezirks zumindest teilweise wieder zurückgenommen.

Das bedarf hier indes keiner Entscheidung. Diese Wirkung entfaltet § 2 Abs. 2 LWahlG nämlich nicht allein, sondern nur zusammen mit den weiteren Vorschriften über die Zuteilung der Mandate an die einzelnen Bewerber, namentlich also mit § 2 Abs. 3, Abs. 4 Satz 3, Abs. 5 und 7 LWahlG. Dort liegt sogar der Schwerpunkt der Regelung; erst diese Vorschriften ordnen nämlich an, dass die den Parteien in den Regierungsbezirken zustehenden Sitze auch allein mit Bewerbern aus diesen Regierungsbezirken besetzt werden können und dass eine - auch nur ersatzweise - Besetzung mit Bewerbern aus anderen Regierungsbezirken nicht in Betracht kommt. Diese weiteren Vorschriften hat der Beschwerdeführer jedoch mit seinem Einspruch nicht angezweifelt. Ihm geht es um die Sitzverteilung an die Parteien, nicht um die Mandatszuteilung an einzelne Bewerber.

III.

In erster Linie zieht der Beschwerdeführer die Verfassungsmäßigkeit von § 2 Abs. 4 Sätze 1 und 2 LWahlG in Zweifel. Dieser Rüge nachzugehen, ist dem Staatsgerichtshof jedoch verwehrt.

1. Der Staatsgerichtshof hat mit Urteil vom 12.12.1990 - GR 1/90 - (VBIBW 1991, 133) § 2 Abs. 4 Satz 1 und 2 LWahlG für verfassungsgemäß erklärt. Dieses Urteil ist in einem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LVerf ergangen. Der Ausspruch des Staatsgerichtshofs, dass § 2 Abs. 4 Satz 1 LWahlG gültig sei, ist damit in Gesetzeskraft erwachsen (Art. 68 Abs. 4 Satz 2 LVerf;

§ 23 Abs. 1 Satz 1 Buchstabe a StGHG). Daran ändert nichts, dass die vom Gesetz vorgesehene Veröffentlichung der Entscheidungsformel im Gesetzblatt (§ 23 Abs. 1 Satz 2 StGHG) unterblieben ist. Die Entscheidungen des Staatsgerichtshofs werden mit ihrer - öffentlichen - Verkündung wirksam. Das gilt auch in Ansehung der Gesetzeskraft. Die spätere Veröffentlichung der Entscheidungsformel im Gesetzblatt ist lediglich deklaratorisch. Andernfalls erhielte das Organ, welches die Veröffentlichung verfügt, Einfluss auf den Eintritt der Urteilswirkungen; im Bund (§ 31 Abs. 2 Satz 3 BVerfGG) wie in den meisten Ländern ist das der Justizminister und damit ein Organ der Exekutive. Das aber wäre mit dem Wesen der Verfassungsgerichtsbarkeit im demokratischen Rechtsstaat unvereinbar (wie hier die ganz herrschende Ansicht; vgl. Rennert in: Umbach/Clemens, Mitarbeiterkommentar zum BVerfGG, 1991, § 31 BVerfGG Rdnr. 110; Bethge in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer, BVerfGG, Stand Juni 2001, § 31 BVerfGG Rdnr. 312 m.w.N.; a.A. nur Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, § 20 Rdnr. 99, und im Anschluss daran W. Meyer in: von Münch/Kunig, GG-Kommentar, Band 3, 3. Aufl. 1996, Art. 94 GG Rdnr. 23).

Die Gesetzeskraft hindert eine erneute Entscheidung des Staatsgerichtshofs. Gesetzeskraft einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung bedeutet, dass die Gültigkeit oder Nichtigkeit eines Gesetzes nicht nur im Verhältnis zwischen den Verfahrensbeteiligten, sondern verbindlich mit Wirkung für und gegen jedermann festgestellt wird. Niemand kann sich mehr auf die Gültigkeit eines für nichtig erklärten Gesetzes berufen, niemand mehr die Gültigkeit eines für verfassungsgemäß erklärten Gesetzes in Zweifel ziehen. Die Gesetzeskraft eines Urteils steht daher grundsätzlich einer erneuten Entscheidung über denselben Streitgegenstand als Prozesshindernis entgegen (StGH, Urt. vom 08.02.2000 - GR 1/98 -, ESVGH 51, 1 <2>; vgl. BVerfGE 65, 179 <181>; 86, 81 <86>). Der Beschwerdeführer kann daher nicht mit seinem Vortrag gehört werden, der Staatsgerichtshof habe seinerzeit falsch entschieden, sei es weil er von einem unvollständigen oder unzutreffenden Sachverhalt ausgegangen sei, sei es weil er seiner Prüfung angreifbare rechtliche Maßstäbe zugrundegelegt habe. Wie die Rechtskraft, so will auch die Gesetzeskraft einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung gerade die spätere Diskussion darüber, ob die Entscheidung richtig sei, für künftige Rechtsstreitigkeiten ausschließen.

Im übrigen trifft der Vorwurf nicht zu, der Staatsgerichtshof habe in seiner Entscheidung vom 12.12.1990 wichtige Gesichtspunkte, namentlich die Auswirkungen des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens im Rahmen der Ausgleichsregelung sowie den vierfachen "Vorteil des letzten Sitzes" für die stärkste Partei unberücksichtigt gelassen. Die erwähnten Gesichtspunkte gehörten in dem damaligen Verfahren vielmehr zum Streitstoff. Gerade das Zusammenwirken zwischen dem nur bezirksweisen Ausgleich von Überhangmandaten und dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren ist von den Antragstellern des seinerzeitigen Verfahrens schon im Vorfeld und dann im Verfahren selbst kritisiert worden (vgl. nur LT-Drucks. 10/2430, S. 11, 15). Es ist daher vom Staatsgerichtshof durchaus bedacht worden, auch wenn es in den Entscheidungsgründen nicht erörtert wird, sondern nur im Tatbestand der Entscheidung Erwähnung findet (StGH, Urt. vom 12.12.1990, VBIBW 1991, 133 <rechte Spalte>).

2. Allerdings ist auch die gesetzeskräftige gerichtliche Entscheidung wesensmäßig gerichtliche Entscheidung und als solche zeitgebunden. Deshalb hindert auch die Gesetzeskraft einer normbestätigenden Entscheidung die erneute Überprüfung der Norm dann nicht, wenn zwischenzeitlich neue Umstände eingetreten sind, welche die Frage ihrer Verfassungsmäßigkeit neu aufwerfen (StGH, Urt. vom 10.05.1999 - GR 2/97 -, ESVGH 49, 241 <243>; Urt. vom 08.02.2000, ESVGH 51, 1 <2>; vgl. BVerfGE 33, 199 <203>; 70, 242 <249 f.>). Derartige neue Umstände sind jedoch nicht festzustellen.

a) Insofern beruft sich der Antragsteller zum einen auf ein angeblich geändertes Wählerverhalten. Das vermag die erneute Normprüfung nicht zu eröffnen. Eine rechtlich relevante Veränderung im Wählerverhalten ist nicht erkennbar. Hierzu zählt nicht die Feststellung, dass der Stimmenanteil der stärksten Partei - der CDU - seit der Landtagswahl von 1988 abgenommen habe. Der Staatsgerichtshof hat die gesetzliche Ausgleichsregelung nicht allein unter der Prämisse überprüft, dass die CDU dicht unter 50 v.H. der abgegebenen gültigen und für die Mandatsverteilung erheblichen Stimmen erhalte. Vielmehr wurden die Auswirkungen der geltenden Ausgleichsregelung ausdrücklich auch für fiktive Wahlergebnisse mit einem deutlich schlechteren Abschneiden der CDU untersucht.

Zum anderen sieht der Beschwerdeführer eine neue Sachlage hinsichtlich der Gründe, welche den Wahlgesetzgeber zur Zwischenschaltung der Regierungsbezirke bewogen hatten. Der Staatsgerichtshof hatte die Zwischenschaltung der Regierungsbezirke für gerechtfertigt angesehen, weil sie der Integration der Bevölkerung in den vormals drei Ländern Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern diene (StGH, Urt. vom 23.02.1990, ESVGH 40, 161 <171 ff.>; Urt. vom 12.12.1990, VBIBW 1991, 133 <138>). Es ist nicht erkennbar, dass sich dieses Ziel in den seit 1990 vergangenen Jahren bereits erledigt hätte. Der Beschwerdeführer verweist insofern vor allem auf die infolge der Wiederherstellung der deutschen Einheit seit 1989/90 sprunghaft gestiegene Binnenmigration. Damit ist eine beachtliche Sachänderung nicht dargetan. Die angesprochene Binnenmigration betraf vornehmlich den Zuzug aus den neuen Ländern nach Baden-Württemberg, nicht jedoch eine vermehrte Wanderung innerhalb Baden-Württembergs. Sie hat an der kulturell-historischen Verwurzelung der angestammten Bevölkerung in den verschiedenen Landesteilen nichts verändert und daher als solche nicht zu einer Verwischung der bestehenden Besonderheiten beigetragen. Soweit der Beschwerdeführer darüber hinaus unter Berufung auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl (Urt. vom 29.09.1990 - 2 BvE 1/90 u.a. -, BVerfGE 82, 322) meint, der Staatsgerichtshof hätte mit Rücksicht auf den angenommenen Integrationsbedarf eine Abweichung von der strikten Erfolgswertgleichheit der Stimme im Wahlrecht nur für höchstens eine Wahlperiode zulassen dürfen, beruft er sich nicht auf eine veränderte Sachlage, sondern rügt in Wirklichkeit lediglich, der Staatsgerichtshof habe falsch entschieden. Damit kann er - wie gezeigt - nicht gehört werden. Im Übrigen liegen der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs und der genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts unterschiedliche Sachverhalte zugrunde.

b) Unterschiedlich beurteilt wird, ob die Gesetzeskraft einer verfassungsgerichtlichen Normenkontrollentscheidung eine Grenze findet, wenn sich die allgemeine Rechtsauffassung geändert hat und deshalb die maßgebende Verfassungsfrage nunmehr in anderem Licht erscheint. Einer Entscheidung bedarf dies hier nicht. Selbst wenn die zeitliche Reichweite der Gesetzeskraft auch insofern zu relativieren wäre, so lässt sich doch eine Änderung der allgemeinen Rechtsauffassung in den durch § 2 Abs. 4 Satz 1 LWahlG aufgeworfenen Verfassungsfragen seit 1990 nicht

feststellen. Das vom Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang angeführte Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 24.04.1992 (- Vf. 5-V-92 -, VerfGH 45, 54) betraf das bayerische Landtagswahlrecht und damit einen anderen Gegenstand; dass es zu einer Veränderung der allgemeinen Rechtsüberzeugung - auch und namentlich über Bayern hinaus - geführt hätte, lässt sich nicht erkennen. Auch unabhängig hiervon fehlt es bislang an hinreichenden Anhaltspunkten für eine gewandelte Rechtsüberzeugung zu den durch § 2 Abs. 4 Satz 1 LWahlG aufgeworfenen Verfassungsfragen.

Das gilt auch für die Auswahl des mathematischen Zuteilungsverfahrens. Der Landesgesetzgeber hat sich zuletzt 1975 für das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren entschieden. Die Frage, ob das verfassungsrechtliche Gebot der Wahlrechtsgleichheit erfordert, stattdessen das Quotenverfahren nach Hare/Niemeyer auszuwählen, wird seit geraumer Zeit diskutiert; hierzu hat sich seit 1990 kein wesentlich neuer Erkenntnisstand ergeben (vgl. BVerfGE 79, 169 <170 f.> sowie Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. 2002, § 6 BWahlG Rdnrn. 6, 6a m.w.N.). Auch das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers war 1990 seit langem bekannt. Allerdings ist es erst im Gefolge der Bundestagswahl 1998 wieder stärker in das Blickfeld der wahlrechtlichen Diskussion getreten; in der jüngsten Literatur wird hervorgehoben, dass es dem Gebot der Erfolgswertgleichheit der abgegebenen Stimmen optimal genüge (Pukelsheim, Zeitschrift für Politik 47, 2000, S. 239 <247>), und es wurde jüngst für die Ausschussbesetzungen im Deutschen Bundestag und für die Wahl der Bremischen Bürgerschaft (Gesetz vom 22.05.2001, BremGBI. S. 195) eingeführt (vgl. allg. Schreiber a.a.O., § 6 BWahlG Rdnr. 6b m.w.N.). Bislang lässt sich nicht absehen, ob diese Entwicklung zu der allgemeinen Rechtsüberzeugung führt, dass dem verfassungsrechtlichen Gebot der Wahlrechtsgleichheit im System der Verhältniswahl optimal allein mit diesem Zuteilungsverfahren genügt werden könne. Keinesfalls hatte sich eine dahingehende allgemeine Rechtsüberzeugung schon für die Landtagswahl 2001 gebildet, deren gesetzliche Grundlagen obendrein schon zuvor - bei Einleitung des vorbereitenden Verfahrens - feststehen mussten.

IV.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 55 StGHG.

Stilz

Georgii

Strauß

Prof. Dr. Oppermann

Dr. Schieler

Prof. Dr. Mailänder

Prechtl

Prof. Dr. Jäger

Stamm