

...Sie übersandten eine Legislativeingabe, mit der Sie eine Änderung des (LWahlG) bis spätestens zur Wahl des Landtags am 14. März 2021 insoweit begehrt, dass eine Stichwahl stattfinden soll, wenn im Wahlkreis keine der Wahlkreisbewerberinnen oder Wahlkreisbewerber im ersten Wahlgang mit absoluter Mehrheit gewählt wird. Ihrer Ansicht nach verletzt das Prinzip der relativen (einfachen) Mehrheit bei der Wahl der Wahlkreisabgeordneten die Grundsätze der allgemeinen, gleichen, unmittelbaren, geheimen und freien Wahl. Sie begründen diese Ansicht insbesondere damit, dass bei der Wahl zum Landtag im Jahr 2016 nur ein Wahlkreisabgeordneter sein Mandat mit absoluter Mehrheit gewonnen habe.

Bei der Legislativeingabe handelt es sich um eine öffentliche Petition. Die Mitzeichnungsfrist, in der keine weitere Person mitzeichnete, endete am 19. Oktober 2020.

Der Petitionsausschuss hat in seiner 32. Sitzung am 24. November 2020 über Ihre Legislativeingabe beraten und den Beschluss gefasst, dem Anliegen nicht abzuweichen.

Damit der Petitionsausschuss alle Gründe, die für oder gegen eine Änderung der Rechtslage sprechen, berücksichtigen kann, wurde das fachlich zuständige Ministerium des Innern und für Sport zunächst um eine Stellungnahme zu Ihrem Anliegen gebeten.

Das Ministerium hat mit Schreiben vom 22. September 2020 hierzu folgende Stellungnahme abgegeben:

„Nach Artikel 80 Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) werden die Abgeordneten des Landtags nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat sich mit einer Verfassungsänderung im Jahr 1989 für ein Kombinationsmodell von Verhältniswahl und Mehrheitswahl entschieden, um die Vorzüge beider Wahlsysteme zu verbinden. Ziel und Vorzug der Verhältniswahl ist die möglichst wirklichkeitsgetreue Abbildung des Wählerwillens im Parlament¹. Die Mehrheitswahl soll dazu dienen, eine engere persönliche Bindung des Abgeordneten an seinen Wahlkreis zu sichern². Maßgebend für die Sitzverteilung im Landtag ist allein das Ergebnis der Verhältniswahl, wobei eine Sperrklausel von 5 % gilt. Die Verfassungsmäßigkeit der personalisierten Verhältniswahl hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung bestätigt³.

Die konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems ist über Artikel 80 Abs. 4 Satz 1 LV dem Landesgesetzgeber überlassen. Bei der Ausgestaltung hat der Gesetzgeber die

¹ *Badura*, in: Bonner Kommentar, Anhang zu Art. 38 Rn. 49; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 38 Rn. 156.

² BVerfGE 95, 335 (352 f.).

³ St. Rspr, vgl. BVerfGE 6, 84 (90); 6, 104 (111); 95, 335 (349); 120, 83 (103).

Wahlrechtsgrundsätze des Artikels 76 Abs. 1 LV zu beachten, die ihm über Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 auch durch das Grundgesetz verbindlich vorgegeben sind.

Innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen hat der Landesgesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des Wahlsystems. Nach § 26 Abs. 1 Satz 1 LWahlG besteht der Landtag - vorbehaltlich der sich aus dem Landeswahlgesetz ergebenden Abweichungen - aus 101 Abgeordneten. Von den 101 Abgeordneten werden zukünftig 52 nach Wahlkreisvorschlägen in den Wahlkreisen, die übrigen nach den Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) und Bezirkswahlvorschlägen (Bezirkslisten) gewählt (§ 26 Abs. 2 LWahlG). Jede/r Stimmberechtigte hat gemäß § 27 LWahlG zwei Stimmen, eine Stimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten (Wahlkreisstimme) und eine Stimme für die Wahl einer Landes- oder Bezirksliste (Landesstimme). Mit der Wahlkreisstimme wählt er eine Wahlkreisbewerberin oder einen Wahlkreisbewerber nach dem Prinzip der relativen Mehrheit (§ 27 LWahlG). Gewählt ist die Bewerberin oder der Bewerber, die oder der die meisten Stimmen auf sich vereinigt; bei Stimmgleichheit entscheidet das Los (§ 28 LWahlG). Die auf unterlegene Bewerberinnen und Bewerber entfallenen Stimmen bleiben bei der Ermittlung der Zusammensetzung des Landtags unberücksichtigt.

Entgegen der Auffassung des Petenten verstößt das Prinzip der relativen Mehrheitswahl insbesondere nicht gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Wahlgleichheit. Dem Zweck der Mehrheitswahl entspricht es, dass nur die für die Mehrheitsbewerberin oder den Mehrheitsbewerber abgegebenen Stimmen zur Mandatzuteilung führen. Die auf die Minderheitsbewerberinnen und Minderheitsbewerber entfallenden Stimmen bleiben hingegen unberücksichtigt. Die Wahlgleichheit fordert bei der Mehrheitswahl über den gleichen Zählwert hinaus nur, dass bei der Wahl alle Wählerinnen und Wähler auf der Grundlage möglichst gleich großer Wahlkreise und von daher mit annähernd gleichem Stimmgewicht am Kreationsvorgang des Parlaments teilnehmen können⁴.

Das Prinzip der relativen Mehrheitswahl kann, wenn eine größere Zahl von Bewerberinnen und Bewerbern im Wahlkreis antritt, dazu führen, dass bereits eine verhältnismäßig niedrige Stimmenzahl im Wahlkreis zum Erfolg ausreicht⁵. Zu berücksichtigen ist dabei aber, dass - wie ausgeführt - für die Mandatsverteilung im Landtag zwischen den Parteien und Wählervereinigungen allein das Ergebnis der Verhältniswahl maßgebend ist (§ 29 LWahlG). Aus diesem Grund werden die errungenen Wahlkreismandate von der Gesamtzahl der einer Partei oder Wählervereinigung zustehenden Sitze abgezogen (§ 29 Abs. 4 LWahlG).

⁴ BVerfGE 121, 266 (295, 296).

⁵ Zum Bundeswahlrecht: *Schreiber*, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, § 5 Rn. 2.

Erringt eine Partei oder Wählervereinigung in den Wahlkreisen mehr Sitze, als ihr infolge der Sitzverteilung nach Landesstimmen zustehen, so verbleiben ihr diese zusätzlichen Sitze als Überhangmandate (§ 30 Abs. 1 LWahlG). Allerdings erhöht sich in diesem Fall die Gesamtzahl der Sitze um so viele, wie erforderlich sind, um unter Einbeziehung der Überhangmandate die Sitzverteilung im Lande nach dem Verhältnis der Landesstimmenzahlen der Parteien und Wählervereinigungen zu gewährleisten (Ausgleichsmandate gemäß § 30 Abs. 2 LWahlG). Während im Bund regelmäßig Überhangmandate entstehen, ist es in Rheinland-Pfalz seit Einführung der personalisierten Verhältniswahl zur Landtagswahl 1991 bislang nicht zu Überhang- und Ausgleichsmandaten gekommen⁶.

Der Petent führt in seinem Schreiben mehrere Beispiele für Wahlen nach dem Prinzip der absoluten Mehrheit auf. Bei diesen Beispielen handelt es sich ausschließlich um Wahlen zu kommunalen, staatlichen oder kirchlichen Ämtern. Auch das vom Petenten zitierte Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 20. Dezember 2019 - 35/19 - bezieht sich auf Bürgermeister- und Landratswahlen.

Das Prinzip der absoluten Mehrheit ist bei Wahlen um ein Amt der Exekutive oder der Regierung angemessen und gerechtfertigt, da nur eine Bewerberin oder ein Bewerber das Amt erlangt. Durch das Prinzip der absoluten Mehrheit soll gewährleistet werden, dass das zu vergebende Amt das notwendige Maß an demokratischer Legitimation durch die Wahl erhalten kann.

Der Landtag als Volksvertretung ist hingegen mit seinen 101 Abgeordneten ein mitgliederschäftlich strukturiertes Organ des Landes. Die Vertretung des Volkes verwirklicht sich als Kollektivrepräsentation⁷. Nur die Abgeordneten im Ganzen vergegenwärtigen das Volk. Aus diesem Grund unterscheiden sich die Wahlen der Wahlkreisabgeordneten von den vom Petenten zitierten Wahlen. Bei Einführung der von dem Petenten geforderten absoluten Mehrheit bei der Wahl der Wahlkreisabgeordneten wäre zu befürchten, dass die Wahlbeteiligung bei stattfindenden Stichwahlen sehr gering sein würde, da die Stichwahlen zeitlich unmittelbar nach der Landtagswahl durchgeführt werden müssten. Die vom Petenten geforderte hohe demokratische Legitimation der Wahlkreisabgeordneten könnte in der Wahlpraxis voraussichtlich nicht erlangt werden.

Ein Vergleich mit den Landeswahlgesetzen der übrigen Länder zeigt ferner, dass in keinem Land Wahlkreisabgeordnete mit absoluter Mehrheit gewählt werden.

⁶ Vgl. Wahlkreisbericht zur 15. Wahlperiode, L T-Drs. 15/2735, S. 2.

⁷ *Perne*, in: Kommentar zur Verfassung für Rheinland-Pfalz, Artikel 79 Rn. 20.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass nach Ansicht der Landesregierung gegen das Prinzip der relativen Mehrheit bei der Wahl der Wahlkreisabgeordneten keine verfassungsrechtliche Bedenken bestehen. Eine Einführung des Prinzips der absoluten Mehrheit verbunden mit Stichwahlen wird nicht empfohlen, da sich das geltende Prinzip der relativen Mehrheit bewährt hat und auch in anderen Ländern angewendet wird.“

Der Petitionsausschuss hat sich diesen Gründen angeschlossen und derzeit keine Möglichkeit gesehen, Ihr Anliegen und die damit verbundene Änderung der Rechtslage zu unterstützen.

Ihre Legislativeingabe wurde deshalb nicht einvernehmlich abgeschlossen.

Das Petitionsverfahren ist damit beendet.