



Steinmetz

Landeswahlrecht Niedersachsen

Darstellung

 **KSV Medien**

Steinmetz
Landeswahlrecht Niedersachsen

Landeswahlrecht Niedersachsen

Darstellung

von

Markus Steinmetz

Bibliografische Information der Deutschen

Nationalbibliothek Die Deutsche Nationalbibliothek
verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im
Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2022 Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG · Wiesbaden
Alle Rechte vorbehalten
Satz: C.H.Beck.Media.Solutions · Nördlingen

ISBN 978-3-8293-1847-1

Inhaltsübersicht

	Seiten
Vorwort	1–2
Abkürzungsverzeichnis	1–2
1. Rechtliche Grundlagen der Wahl	1
1.1 Rechtsgrundlagen	1
1.2 Änderungen gegenüber der letzten Landtagswahl	1
1.2.1 Änderungen des NLWG	1
1.2.2 Änderungen der NLWO	2
1.2.3 Sonstige Änderungen	3
1.3 Wahlperiode	3
1.4 Wahltag	3
2. Wahlsystem	4
2.1 Regelungsstruktur des niedersächsischen Landeswahlrechts	4
2.2 Wahlsystem	4
2.3 Wahlrechtsgrundsätze	7
2.3.1 Allgemeinheit der Wahl	8
2.3.2 Unmittelbarkeit der Wahl	8
2.3.3 Freiheit der Wahl	8
2.3.4 Gleichheit der Wahl	8
2.3.5 Geheime Wahl	9
2.3.6 Öffentlichkeit der Wahl	9
3. Einteilung des Wahlgebiets	9
3.1 Wahlgebiet	9
3.2 Wahlkreise	9
3.2.1 Wahlkreiseinteilung	10
3.2.2 Grundsätze	10
3.2.3 Kriterien für die Wahlkreiseinteilung	11
3.2.4 Toleranzgrenze	12
3.2.5 Datengrundlage	14

	Seiten	
3.2.6	Bericht der Landeswahlleitung	14
3.2.7	Zeitpunkt der Wahlkreiseinteilung	15
3.2.8	Automatische Änderung der Wahlkreise	16
3.3	Wahlbezirke	17
3.3.1	Allgemeine Wahlbezirke	17
3.3.2	Briefwahlbezirke	19
3.3.3	Sonderwahlbezirke und bewegliche Wahlvorstände	19
4.	Wahlorgane und Wahlbehörden	20
4.1	Wahlorgane	20
4.2	Wahlbehörden	20
4.3	Ehrenamtliche Tätigkeit	21
4.3.1	Allgemeines	21
4.3.1.1	Ablehnungsgründe	22
4.3.1.2	Bußgeldverfahren	23
4.3.2	Auslagenersatz („Erfrischungsgeld“)	23
4.4	Landeswahlleiterin	25
4.5	Landeswahlausschuss	26
4.6	Kreiswahlleitung	26
4.6.1	Berufung	26
4.6.2	Aufgaben	27
4.7	Kreiswahlausschuss	28
4.7.1	Bildung	28
4.7.2	Aufgaben	29
4.7.3	Verfahren im Kreiswahlausschuss	30
4.8	Wahlvorstand	31
4.8.1	Berufung der Mitglieder	32
4.8.2	Aufgaben	35
4.8.3	Unterrichtung	36
4.8.4	Tätigkeit und Verfahren	36
4.8.5	Beweglicher Wahlvorstand	37
4.9	Briefwahlvorstand	37
4.10	Gemeinde als Wahlbehörde	39
4.11	Mitwirkung der Samtgemeinde	40
5.	Wahlrecht und Wählbarkeit	40
5.1	Wahlberechtigung	40
5.1.1	sachliche Voraussetzungen	40
5.1.1.1	Deutscher	41
5.1.1.2	Vollendung des 18. Lebensjahres	42
5.1.1.3	Wohnsitz	42
5.1.2	Ausschluss vom Wahlrecht	46

	Seiten
5.2	Wählbarkeit 47
5.2.1	Voraussetzungen 47
5.2.2	Ausschluss von der Wählbarkeit 47
5.2.3	Bescheinigung der Wählbarkeit 48
5.3	Inkompatibilität 48
6.	Wahlvorschläge 48
6.1	Allgemeines 48
6.2	Wahlbeteiligungsanzeige 49
6.3	Aufforderung zur Einreichung von Wahlvorschlägen 51
6.4	Kreiswahlvorschläge 51
6.4.1	Wahlvorschlagsberechtigte 51
6.4.2	Bewerber 51
6.4.3	Aufstellungsverfahren 52
6.4.4	Unterstützungsunterschriften 55
6.4.4.1	Erfordernis 56
6.4.4.2	Formblätter 56
6.4.4.3	Unterschrift auf den Formblättern 57
6.4.4.4	Wahlrechtsbescheinigung der Gemeinde 58
6.4.5	Wählbarkeitsbescheinigung 60
6.4.6	Vertrauenspersonen 60
6.4.7	Einreichung 61
6.4.7.1	Form 61
6.4.7.2	Inhalt 61
6.4.7.2.1	Namen des Bewerbers 62
6.4.7.2.2	Beruf oder Stand 62
6.4.8	Unterzeichnung 62
6.4.9	Anlagen 63
6.4.10	Einreichungsfrist 63
6.4.11	Änderung und Zurückziehung 64
6.4.12	Zulassung 66
6.4.12.1	Vorprüfung 66
6.4.12.2	Zulassungsentscheidung des Kreiswahlausschusses 67
6.4.12.3	Beschwerdeverfahren 70
6.4.13	Öffentliche Bekanntmachung 71
6.5	Landeswahlvorschläge 72
6.5.1	Wahlvorschlagsberechtigte 72
6.5.2	Aufstellungsverfahren 72
6.5.3	Unterstützungsunterschriften 73
6.5.4	Form und Inhalt 73
6.5.5	Unterzeichnung 73

	Seiten
6.5.6	Anlagen 73
6.5.7	Einreichungsfrist 74
6.5.8	Änderung und Zurückziehung 74
6.5.9	Vorprüfung 74
6.5.10	Zulassungsentscheidung des Landeswahlausschusses 74
7.	Vorbereitung der Wahl 75
7.1	Wählerverzeichnis 75
7.1.1	Aufstellung und Führung 75
7.1.2	Eintragung der Wahlberechtigten 76
7.1.2.1	Eintragung von Amts wegen 76
7.1.2.2	Eintragung auf Antrag 78
7.1.3	Berichtigung des Wählerverzeichnisses 79
7.1.4	Umzugsbedingte Änderungen 80
7.1.5	Benachrichtigung der Wahlberechtigten 81
7.1.6	Einsicht in das Wählerverzeichnis 83
7.1.7	Abschluss 85
7.1.8	Verwendung durch den Wahlvorstand 85
7.1.9	Melderegisterauskunft an Wahlvorschlagsträger 85
7.2	Wahlscheine 86
7.2.1	Allgemeines 87
7.2.2	Voraussetzung für die Erteilung eines Wahlscheins 87
7.2.2.1	Wahlberechtigte, die in ein Wählerverzeichnis eingetragen sind 87
7.2.2.2	Wahlberechtigte, die in kein Wählerverzeichnis eingetragen sind 87
7.2.3	Antragstellung 88
7.2.3.1	Form 88
7.2.3.2	Frist 90
7.2.4	Ausstellung von Wahlscheinen 90
7.2.5	Briefwahlunterlagen 92
7.2.6	Briefwahl an Ort und Stelle 94
7.2.7	„Mobiles Briefwahlbüro“ 94
7.2.8	Wahlscheinverzeichnisse 95
7.2.9	Ungültigerklärung von Wahlscheinen; verlorene und nicht zugegangene Wahlscheine 96
7.2.10	Beschwerde gegen die Versagung eines Wahlscheins 97
7.3	Stimmzettel 98
7.3.1	Inhalt, Gestaltung und Beschaffenheit 98
7.3.2	Beschaffung und Ausgabe 102
7.4	Wahlräume 102
7.5	Wahlbekanntmachung 105
7.6	Gemeinde am Wahltag 106

	Seiten
8. Wahlhandlung	107
8.1 Wahlzeit	107
8.2 Vorbereitung und Eröffnung der Wahlhandlung	108
8.2.1 Übergabe der Wahlunterlagen	108
8.2.2 Zusammentreten und Beschlussfähigkeit des Wahlvorstands	108
8.2.3 Vorbereitende Tätigkeiten	109
8.2.4 Eröffnung der Wahlhandlung	110
8.2.5 Wahlniederschrift	110
8.3 Verlauf der Wahlhandlung im Wahlbezirk	111
8.3.1 Öffentlichkeit der Wahl	111
8.3.2 Ordnung im Wahlraum	112
8.3.3 Verbot der Wählerbeeinflussung und von Unterschriftensammlungen	112
8.3.4 Prüfung der Wahlberechtigung und Aushändigung des Stimmzettels	114
8.3.5 Beanstandung des Wahlrechts	115
8.3.6 Stimmabgabe von Wählern mit Wahlschein	115
8.3.7 Kennzeichnung des Stimmzettels	117
8.3.8 Stimmabgabe von Menschen mit Behinderungen	117
8.3.9 Zulassung zur Stimmabgabe	118
8.3.10 Zurückweisung von Wählern	118
8.3.11 Nachträglicher Vermerk über ausgestellte Wahlscheine	119
8.3.12 Schluss der Stimmabgabe	119
8.4 Wahl in Sonderwahlbezirken	119
8.5 Stimmabgabe vor einem beweglichen Wahlvorstand	120
8.6 Wahl mit Wahlgeräten	121
8.7 Briefwahl	121
8.7.1 Stimmabgabe	121
8.7.2 Rücksendung des Wahlbriefs	122
8.7.3 Behandlung der Wahlbriefe bei der zuständigen Stelle	123
9. Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses	124
9.1 Entstehung des Wahlergebnisses	124
9.2 Wahlergebnis im Wahlbezirk	124
9.2.1 Allgemeines	124
9.2.2 Vorbereitung der Auszählung	125
9.2.3 Zählung der Wähler	125
9.2.4 Zählung der Stimmen	126
9.2.4.1 Erster Arbeitsgang: Sortierung der Stimmzettel	127
9.2.4.2 Zweiter Arbeitsgang: Prüfung der in der Stimmabgabe übereinstimmenden Stimmzettel	127
9.2.4.3 Dritter Arbeitsgang: Prüfung der ungekennzeichneten Stimmzettel	128
9.2.4.4 Viertes Arbeitsgang: Zählung der Stimmzettel der Stapel der Kategorie 1 und 3	128

	Seiten
9.2.4.5 Fünfter Arbeitsgang: Ordnen des Stapels der Kategorie 2 nach Zweitstimmen und Zählung	128
9.2.4.6 Sechster Arbeitsgang: Umsortieren des Stapels der Kategorie 2 nach Erststimmen und Zählung	129
9.2.4.7 Siebenter Arbeitsgang: Beschlussfassung des Wahlvorstands über die Gültigkeit von Stimmen auf Stimmzetteln, die Anlass zu Bedenken geben	130
9.2.5 Gültige und ungültige Stimmen	130
9.2.6 Abschluss der Zählung	133
9.2.7 Feststellung und Bekanntgabe des Wahlergebnisses im Wahlbezirk	133
9.2.8 Schnellmeldung	133
9.2.9 Wahl Niederschrift	134
9.2.10 Abschlussarbeiten und Übergabe der Wahlunterlagen an die Gemeinde ..	134
9.3 Briefwahlergebnis	135
9.3.1 Allgemeines	135
9.3.2 Prüfung der Wahlbriefe, Zulassung und Zurückweisung	136
9.3.3 Auszählung, Feststellung und Bekanntgabe des Wahlergebnisses	139
9.3.4 Schnellmeldung	140
9.3.5 Niederschrift	140
9.4 Vorläufiges Wahlergebnis	140
9.5 Zusammenstellung des Gemeindeergebnisses	142
9.6 Endgültiges Wahlergebnis im Wahlkreis	142
9.6.1 Prüfung durch die Kreiswahlleitung	142
9.6.2 Feststellung des Wahlkreisergebnisses	144
9.6.3 Benachrichtigung der Gewählten, Mandatsannahme	146
9.6.4 Bekanntmachung des Wahlergebnisses	146
9.7 Endgültiges Wahlergebnis im Land	146
9.7.1 Voremittlung der Landeswahlleitung	146
9.7.1.1 Sitzverteilung	147
9.7.1.2 Mehrsitze	148
9.7.1.3 Ausgleichsmandate	148
9.7.2 Feststellung des Landesergebnisses	149
9.7.3 Benachrichtigung der Gewählten; Mandatsannahme	150
9.7.4 Bekanntmachung des Wahlergebnisses	150
10. Rechtsbehelfe, Wahlprüfung	150
10.1 Rechtsbehelfe	150
10.2 Wahlprüfung	151
10.2.1 Wahleinspruch	152
10.2.2 Durchführung des Wahlprüfungsverfahrens	152
10.2.3 Entscheidung	153
10.3 Wahlprüfungsbeschwerde	154

10.4	Feststellungsverfahren	154
11.	Aufbewahrung und Vernichtung der Wahlunterlagen	154
11.1	Aufbewahrung und Sicherung	154
11.2	Auskünfte	154
11.3	Vernichtung	154
12.	Wahlstatistik	155
12.1	Inhalt und Umfang	155
12.2	Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik	156
12.3	Weitere wahlstatistische Auszählungen	156
12.4	Auswertung und Veröffentlichung	157
13.	Kostenerstattung an Gemeinden, Landkreise und Kreiswahlleitungen	157
14.	Mandatsnachfolge	158
14.1	Ausscheiden und Sitzverlust	158
14.2	Berufung von Ersatzpersonen	158
14.3	Ausscheiden als Ersatzperson	159
15.	Wahlen in besonderen Fällen	160
15.1	Nachwahl	160
15.2	Wiederholungswahl	160
15.3	Ersatzwahl	161
16.	Weitere Materialien zur Wahlpraxis: Wahlkreiseinteilung für die Landtagswahl	162

ANHANG

1.	Niedersächsische Verfassung (NV)	1–2
2.	Niedersächsisches Landeswahlgesetz (NLWG)	1–20
3.	Niedersächsische Landeswahlordnung (NLWO)	1–36
3.1	Mustervordrucke	1–58
4.	Wahlprüfungsgesetz	1–4
5.	Wahlkostenerstattungsverordnung (WahlKostVO)	1–4
6.	Wahlerlass der Landeswahlleiterin	1–20
6.1	Hinweise zur Beurteilung von Mängeln bei der Stimmabgabe (Anlage 1 Wahlerlass)	1–2
6.2	Übersicht über die notwendigen Maßnahmen für die Durchführung der Landtagswahl (Anlage 2 Wahlerlass)	1–6
6.3	„Wahlkalender“ für die Landtagswahl am 09. 10. 2022 (Anlage 3 Wahlerlass)	1–4
7.	Berechnungsbeispiel für die Sitzverteilung	1–4
8.	Ergebnisse der Wahlen zum Niedersächsischen Landtag seit 1990	1–2
	Stichwortverzeichnis	1–2

Das Heil der Demokratien, von welchem Typus und Rang sie immer seien, hängt von einer geringfügigen technischen Einzelheit ab: vom Wahlrecht. Alles andere ist sekundär. ... Ohne die Stütze einer vertrauenswürdigen Abstimmung hängen die demokratischen Institutionen in der Luft.

José Ortega y Gasset

»Der Aufstand der Massen« (1929/1931)

Vorwort

Erfahrene Wahlpraktikerinnen und Wahlpraktiker wissen es aus eigener Erfahrung: Keine Wahl ist wie die andere. Selbst bei sorgfältiger und vorausschauender Vorbereitung und Routine in der Durchführung von Wahlen ist immer wieder mit Aufregung zu rechnen, immer wieder ergeben sich neue Fragen und immer wieder tauchen alte, längst gelöst geglaubte Probleme neu auf. Deshalb stellt die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen – insbesondere wegen der starken Frist- und Formgebundenheit des Wahlrechts – hohe Anforderungen an die damit betrauten Wahlorgane, Behörden und Wahlvorschlagsträger. Das Wissen darum, dass es im Wahlgeschäft in aller Regel nur einen Versuch gibt, kommt erschwerend hinzu. Weil Wahlen nur alle paar Jahre stattfinden und es im Landeswahlrecht wie bei jeder anderen Wahlart gewisse Besonderheiten gibt, müssen sich selbst erfahrene Wahlpraktikerinnen und Wahlpraktiker immer wieder neu mit den gesetzlichen Regelungen befassen. Routine kann in diesem besonderen Metier jedenfalls eigentlich nicht aufkommen.

Der Verfasser wünscht allen, die mit der Vorbereitung und Durchführung der kommenden Landtagswahl betraut sind, einen reibungslosen Verlauf, starke Nerven und immer eine glückliche Hand, gerade wenn gelegentlich die Zeit drängt. Anregungen und Hinweise aus dem Kreis der Leserschaft sind stets willkommen.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit und des Umfangs wegen werden – fast – durchgehend männliche Personen- und Funktionsbezeichnungen verwendet (Wahlvorsteher, Wähler, Kreiswahlleiter usw.). Mit diesen sind selbstverständlich alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.

Wilkenburg, im Mai 2022

Markus Steinmetz

Abkürzungsverzeichnis

BeckOK SozR	= Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht
SGB	
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BtG	= Betreuungsgesetz
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWG	= Bundeswahlgesetz
BWO	= Bundeswahlordnung
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EuWG	= Europawahlgesetz
EuWO	= Europawahlordnung
FamFG	= Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
i. V. m.	= in Verbindung mit
MI	= Niedersächsisches Innenministerium
MiStra	= Anordnung über die Mitteilung in Strafsachen
MiZi	= Anordnung über die Mitteilung in Zivilsachen
Nds	= Niedersachsen, niedersächsisch
Nds. GVBl.	= Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Nds. MBl.	= Niedersächsisches Ministerialblatt
Nds. VwZ	= Niedersächsisches Verwaltungszustellungsgesetz
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NKomVG	= Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NLWG	= Niedersächsisches Landeswahlgesetz
NLWO	= Niedersächsische Landeswahlordnung
NMG	= Niedersächsisches Meldegesetz
NPressG	= Niedersächsisches Pressegesetz
NV	= Niedersächsische Verfassung
OVG Bbg	= Obergerverwaltungsgericht Brandenburg
RdErl.	= Runderlass
StGB	= Strafgesetzbuch
StGH	= Staatsgerichtshof
VNV	= Vorläufige Niedersächsische Verfassung
VO	= Verordnung
Wahlerlass	= Bekanntmachung der Niedersächsischen Landeswahlleiterin zur Vorbereitung und Durchführung der Landtagswahl 2022
Zust.VO OWi	= Verordnung über die sachliche Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten

Abkürzungsverzeichnis – NLWG

1. Rechtliche Grundlagen der Wahl

1.1 Rechtsgrundlagen

Für die Vorbereitung und Durchführung der Wahl zum Niedersächsischen Landtag der 19. Wahlperiode am 9.10.2022 gelten folgende Rechtsvorschriften:

- Art. 8, 9 und 11 der **Niedersächsischen Verfassung** vom 19.5.1993 (Nds. GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 464),
- **Niedersächsisches Landeswahlgesetz** (NLWG) in der Fassung vom 30.5.2002 (Nds. GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.12.2021 (Nds. GVBl. S. 925),
- **Niedersächsische Landeswahlordnung** (NLWO) vom 1.11.1997 (Nds. GVBl. S. 437, 1998 S. 14), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 1.7.2021 (Nds. GVBl. S. 446),
- **Gesetz über die Prüfung der Wahl zum Niedersächsischen Landtag** (Wahlprüfungsgesetz) vom 6.3.1955 (Nds. GVBl. Sb I S. 39), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 26.10.2016 (Nds. GVBl. S. 238),
- **Verordnung über die Bestimmung der Bewerberinnen und Bewerber und die Wahl der Delegierten für die Delegiertenversammlungen für die Wahl zum 19. Niedersächsischen Landtag unter den Bedingungen der COVID-19-Pandemie** (COVID-19-Bewerberaufstellungsverordnung Landtagswahl) vom 10.1.2022 (Nds. GVBl. 2022 S. 4),
- **Gesetz über den Staatsgerichtshof** vom 1.7.1996 (Nds. GVBl. S. 342), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 26.10.2016 (Nds. GVBl. S. 238),
- **Verordnung über die Neubestimmung des Wahltages und der Wahlzeit der Wahl zum Niedersächsischen Landtag der 19. Wahlperiode** vom 6.10.2021 (Nds. GVBl. S. 692) und
- **Verordnung über die Erstattung von Kosten bei Landtags- und bei Kommunalwahlen sowie im Zusammenhang mit Volksbegehren und Volksentscheiden** (Wahlkostenerstattungsverordnung – WahlKostVO) vom 26.5.2009 (Nds. GVBl. S. 227), zuletzt geändert durch Art. 3 der Verordnung vom 7.8.2017 (Nds. GVBl. S. 255).

Die o. g. Rechtsvorschriften stehen in einer druckbaren Fassung innerhalb des Niedersächsischen Vorschrifteninformationssystems (VORIS) unter www.nds-voris.de zur Verfügung.

1.2 Änderungen gegenüber der letzten Landtagswahl

Seit der der Landtagswahl 2017 sind diverse wahlrechtliche bzw. wahlorganisatorisch relevante Vorschriften **geändert** worden. Insbesondere sind folgende Neuerungen zu berücksichtigen:

1.2.1 Änderungen des NLWG

Durch Art. 1 des Gesetzes vom 27.3.2019 (Nds. GVBl. S. 70) wurde § 3 NLWG dahingehend geändert, dass vom Wahlrecht nur noch **ausgeschlossen** ist, wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt. Weitere Gründe für den Ausschluss vom Wahlrecht gibt es seit der gesetzlichen Änderung nicht.

Durch Art. 1 des Gesetzes vom 10.6.2021 (Nds. GVBl. S. 368) wurde § 4 Abs. 4 NLWG neu gefasst. Das Recht zur **Einsichtnahme in das Wählerverzeichnis** wurde dahingehend geändert, dass Wahlberechtigte zur Überprüfung der Richtigkeit und Vollständigkeit der Daten von anderen im Wählerverzeichnis eingetragenen Personen nur dann ein Recht auf Einsicht in das Wählerverzeichnis haben, wenn sie Tatsachen glaubhaft machen, aus denen sich eine Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit des Wählerverzeichnisses ergeben kann. Eine wahlberechtigte Person, die des Lesens unkundig oder wegen einer Behinderung an der Einsichtnahme und Überprüfung des Wählerverzeichnisses gehindert ist, kann sich hierzu der Hilfe anderer Personen bedienen.

Rechtliche Grundlagen der Wahl – NLWG

Im § 12 Abs. 3 NLWG wurde der neue Satz 2 angefügt, wonach die Mitglieder des Kreiswahlausschusses in Ausübung ihres Amtes ihr **Gesicht nicht verhüllen** dürfen, es sei denn, gesundheitliche Gründe erfordern dies.

§ 13 Abs. 2 NLWG wurde dahingehend geändert, dass die Mitglieder des Landeswahlausschusses in Ausübung ihres Amtes ihr Gesicht nicht verhüllen dürfen, es sei denn, gesundheitliche Gründe erfordern dies.

Durch die Änderung in § 14 Abs. 3 NLWG kann eine **Unterzeichnung eines Kreiswahlvorschlages** nicht zurückgenommen werden. § 14 Abs. 5 NLWG regelt, dass der Kreiswahlvorschlag den Namen, Vornamen, Beruf, Geschlecht, Geburtsdatum, Geburtsort und Anschrift (Hauptwohnung) der Bewerberin oder des Bewerbers enthalten muss. Diese Regelung gilt auch für Landesvorschläge nach § 15 NLWG.

Nach der Änderung von § 25 Abs. 1 NLWG dürfen auch Wahlvorstände in Ausübung ihres Amtes ihr Gesicht nicht verhüllen, es sei denn, gesundheitliche Gründe erfordern es. Die Gemeinden dürfen **personenbezogene Daten**, die sie zum Zweck der Berufung von Mitgliedern von Wahlvorständen verarbeitet haben, auch für künftige Wahlen verarbeiten, wenn die betroffene Person der Verarbeitung nicht widersprochen hat. Auf das Widerspruchsrecht nach § 25 Abs. 3 Satz 3 NLWG ist die betroffene Person schriftlich hinzuweisen. Nach der Änderung dürfen auch E-Mail-Adressen als personenbezogene Daten nach § 25 Abs. 3 Satz 4 NLWG verarbeitet werden. Die Kreiswahlleitungen sind nach der Änderung von § 25 Abs. 4 Satz 3 NLWG nunmehr wie die Gemeinden befugt, beim NLBV Daten von Mitarbeitenden des Landes zwecks Rekrutierung von Wahlvorstandsmitgliedern anzufordern.

In den §§ 26 und 26a NLWG wurden die Regelungen zur Stimmabgabe und zu Wahlgeräten neu gefasst.

Nach der Änderung des § 28 NLWG sind Vorkehrungen zu treffen, dass die wahlberechtigte Person den **Stimmzettel unbeobachtet kennzeichnen** und **falten** kann. Die Hilfsperson ist zur Geheimhaltung der Kenntnisse verpflichtet, die sie bei der Hilfeleistung von der Wahl einer anderen Person erlangt hat. Durch die Änderungen soll die Wahrung des Wahlheimnisses besonders geschützt werden.

Durch Art. 1 des Gesetzes vom 16.12.2021 (Nds. GVBl. S. 925) wurde die Anlage zu § 10 NLWG geändert. Damit wurden die notwendigen Änderungen an der **Einteilung der Landtagswahlkreise** vorgenommen, um die Landtagswahl 2022 verfassungskonform auszugestalten. In den Wahlkreisen 1 bis 3 (Braunschweig-Nord, Braunschweig-Süd und Braunschweig-West) sind die Stadtbezirke neu eingeteilt worden.

Der bisherige Wahlkreis 13 (Seesen) wurde aufgelöst und die zugehörigen Gemeinden räumlich zusammengehörend anderen Wahlkreisen im südlichen Niedersachsen zugewiesen. Durch die Auflösung wurden die bisherigen Nummern 14 bis 48 zu den neuen Nummern 13 bis 47.

Es wurde der neue Wahlkreis Nummer 48 (Lüneburg-Land) geschaffen, um für eine Entlastung für diesen tendenziell bevölkerungsstarken Bereich zu sorgen.

Im Weiteren wurden noch Änderungen auf Grund von Gebiets- und Namensänderungen vorgenommen.

1.2.2 Änderungen der NLWO

Die **NLWO** wurde an die geänderten Vorgaben im Bundes- und Landesrecht angepasst.

Die Regelungen über die Möglichkeit der **Inanspruchnahme einer Hilfsperson** wurden aktualisiert und die Grenzen einer assistierten Wahlteilnahme geregelt.

Im Zusammenhang mit der Höchstpersönlichkeit der Wahl wurde die Unzulässigkeit einer Ausübung der **Wahl durch einen Vertreter** anstelle der wahlberechtigten Person klargestellt.

stellt sowie eine Zurückweisung für den Fall geregelt, dass die Identität einer wählenden Person nicht festgestellt werden kann.

Die Wahlberechtigten sollen künftig mit der Wahlbenachrichtigung ausdrücklich darüber belehrt werden, dass jede wählende Person ihr Wahlrecht **nur einmal** und **nur persönlich** ausüben kann.

Als Beitrag zum Schutz vor Beschimpfungen, Beleidigungen und Bedrohungen gegen Politiker im privaten Umfeld ist künftig vorgesehen, dass sowohl in den Bekanntmachungen der Wahlvorschläge als auch auf den Stimmzetteln nicht mehr die jeweilige genaue Wohnanschrift, sondern nur noch der jeweilige **Wohnort** der Bewerber (ohne Angabe der Straße und Hausnummer) angegeben wird; die ungeschriebene Praxis, dass für eine sich bewerbende Person nur der Ort der Erreichbarkeit angegeben wird, wenn für sie eine Auskunftssperre im Melderegister eingetragen ist, wird jetzt ausdrücklich in den Verordnungen geregelt.

In § 47 Abs. 1 NLWO wurde neu aufgenommen, dass der Wahlvorstand eine wählende Person zurückzuweisen hat, die sich auf Verlangen nicht ausweisen kann oder die zur Feststellung der Identität erforderlichen Mitwirkungshandlungen verweigert.

Es wurde eine Ermächtigungsgrundlage für die Gemeinden geschaffen, damit die erforderlichen Daten einer dritten Person verarbeitet werden können, um die Briefwahlunterlagen auf Wunsch der antragstellenden Person zur Ausübung ihres Wahlrechts an eine andere als die Wohnanschrift übersenden zu können (§ 22 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 2 NLWO).

Der Inhalt von öffentlichen Bekanntmachungen nach dem NLWG und der NLWO kann zusätzlich **im Internet** veröffentlicht werden. Die veröffentlichten Inhalte sind nach dem aktuellen Stand der Technik vor unbefugten Veränderungen zu schützen und entsprechend der Vorgaben zu löschen.

1.2.3 Sonstige Änderungen

In die **WahlKostVO** wurde die Erhöhung der pauschalen Entschädigung der Wahlleitenden entsprechend eingepflegt. Im Übrigen sind die Ergänzungsbeträge, die den Gemeinden je wahlberechtigte Person für die Durchführung der Wahl gezahlt werden, sowie die Erstattung für die Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik an die allgemeine Preissteigerung angepasst worden.

Aufgrund der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Durchführbarkeit von Aufstellungsversammlungen zur Bewerberbestimmung in Präsenz ist am 14.1.2022 die **COVID-19-Bewerberaufstellungsverordnung Landtagswahl** in Kraft getreten. Die Verordnung erlaubt den Parteien als Wahlvorschlagsträgern Alternativen zu den gesetzlich vorgeschriebenen Präsenzversammlungen. Auslegungshinweise zu dieser Verordnung können dem Internetauftritt www.landeswahlleiterin.niedersachsen.de über „Landtagswahl 2022“ – „Landtagswahlwahl 2022 – Rechtsänderung zur Bewerberaufstellung“ entnommen werden.

1.3 Wahlperiode

Die reguläre **Wahlperiode** des Landtages dauert **fünf Jahre** (Art. 9 Abs. 1 Satz 1 NV). Sie beginnt mit der konstituierenden Sitzung des jeweiligen Landtages und endet mit dem Zusammentritt des nächsten Landtages (Art. 9 Abs. 1 Satz 2 NV). Die Konstituierung des neuen Landtages muss spätestens am 30. Tag nach der Wahl erfolgen (Art. 9 Abs. 3 NV).

1.4 Wahltag

Den **Termin** der Landtagswahl (Wahltag) bestimmt die **Landesregierung** durch Verordnung (§ 9 Satz 1 NLWG). Es liegt im Ermessen der Landesregierung, den Wahltermin innerhalb des Dreimonatsspielraums des Art. 9 Abs. 2 NV (frühestens 56, spätestens 59 Monate nach Beginn der Wahlperiode) frei zu bestimmen. Anders als bei Kommunal-

Wahlsystem – NLWG

wahlen (vgl. § 6 Abs. 1 NKWG) bestehen hinsichtlich des Wochentags keine näheren gesetzlichen Vorgaben, allerdings fanden bisher alle Landtagswahlen ausnahmslos an einem Sonntag statt. Die Terminierung „soll“ im Fall der regulären Neuwahl mindestens neun Monate im Voraus erfolgen (§ 9 Satz 2 NLWG). Aufgrund der Verordnung über den Wahltag und die Wahlzeit der Landtagswahl 2022 vom 6.10.2021 (Nds. GVBl. 2021 S. 692) findet die Wahl zum Niedersächsischen Landtag der 18. Wahlperiode am **9. Oktober 2022** in der Zeit von 8.00 bis 18.00 Uhr statt.

2. Wahlsystem

2.1 Regelungsstruktur des niedersächsischen Landeswahlrechts

Das niedersächsische Landeswahlrecht umfasst Regelungen auf sämtlichen Hierarchieebenen des niedersächsischen Rechts. Seine Grundzüge regelt die **Niedersächsische Verfassung** (NV). Sie konstituiert Niedersachsen als eine um plebiszitäre Elemente angereicherte repräsentative Demokratie (Art. 2 Abs. 1 NV). In dem von ihr vorgegebenen parlamentarischen Regierungssystem steht der Landtag im Mittelpunkt des staatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses des Landes. Dieses oberste Verfassungsorgan des Landes ist die „gewählte Vertretung des Volkes“ (Art. 7 Satz 1 NV). Seine Legitimation beruht auf **periodischen Wahlen**, durch die das Volk ihm begrenzt Verantwortung überträgt. Praktische Vorgaben zum Wahlsystem enthält die Niedersächsische Verfassung allerdings nicht. Die Regelungen der Art. 8 (**Wahlrechtsgrundsätze, Wahlberechtigung und Wählbarkeit, Sperrklausel und Inkompatibilitätsregelung**) und 9 (**Wahlperiode**) sowie ergänzend jene der Art. 11 (**Beginn und Ende des Mandats, Wahlprüfung**), 55 Abs. 3 (Inkompatibilität von Richtern des StGH) und 61 (Wählbarkeit von Angehörigen des öffentlichen Dienstes) NV bilden lediglich den verfassungsrechtlichen Rahmen für die Wahl der Niedersächsischen Landtages. Die NV beschränkt sich somit – von einigen Ausnahmen abgesehen – tatsächlich auf einige **elementare Grundsätze** über die Wahl, während die weiteren Einzelheiten des Wahlrechts einfachgesetzlich ausgestaltet sind.

Auf Grundlage des Gesetzesvorbehalts des Art. 8 Abs. 5 NV hat der Gesetzgeber das **Niedersächsische Landeswahlgesetz** (NLWG) erlassen, das die Vorbereitung und Durchführung der Landtagswahl regelt. Ergänzt und weiter ausgestaltet werden die Regelungen des NLWG wiederum durch die **Niedersächsische Landeswahlordnung** (NLWO). Als Rechtsverordnung des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport als für das Wahlrecht zuständigem Fachressort ist diese nach § 55 Abs. 1 NLWG erlassen worden. Das Wahlprüfungsrecht ist im **Gesetz über die Prüfung der Wahl zum Niedersächsischen Landtag** (NWahlPrG) niedergelegt, welches auf Art. 11 Abs. 3 Satz 1 NV beruht. Spezielle Vorschriften zum Verfahren vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof enthält das Gesetz über den Staatsgerichtshof (NStGHG).

Schließlich muss das Landeswahlrecht selbst mit höherrangigem Recht vereinbar sein. Auch wenn der Landesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Landeswahlrechts grundsätzlich frei ist, hat er seinerseits die Vorgaben höherrangigen Rechts zu beachten. Deshalb müssen die landeswahlrechtlichen Regelungen insbesondere den Rahmen des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) berücksichtigen. Darüber hinaus sind wahlspezifische Verpflichtungen zu beachten, die sich aus von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen ergeben. Diese gelten innerstaatlich wie einfaches Bundesrecht und binden den Landesgesetzgeber wegen des Vorrangs des Bundesrechts ebenfalls.

2.2 Wahlsystem

Das geltende NLWG gestaltet das Landeswahlrecht als **eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl** aus. Es handelt sich um ein **Verhältniswahlrecht mit eingegliedertem Mehrheitswahlrecht** (NStGH, Beschl. vom 2.7.1999 – 1/99 –), also um eine

Mischung von Personen- und Listenwahlrecht. Ein solches Wahlrecht wird auch als **personalisierte Verhältniswahl** bezeichnet.

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen (**Homogenitätsgebot**). Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gibt vor, dass das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Mit seiner Entscheidung für die freiheitliche demokratische Staatsform und für die parlamentarisch-repräsentative Demokratie enthält das Grundgesetz verbindliche Regelungen auch für die Landtagswahlen. Das Wahlsystem als solches wird durch das Homogenitätsgebot indes nicht vorgegeben. Der Landesgesetzgeber ist frei, sich – unabhängig vom derzeit einfachgesetzlich (§ 1 Abs. 1 BWahlG) geltenden personalisierten Verhältniswahlsystem des Bundes (vgl. BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316 [321]) – für eine Mehrheits- oder eine Verhältniswahl zu entscheiden oder beide Wahlsysteme miteinander zu verbinden (vgl. BayVerfGH, Entsch. vom 1.2.2021 – Vf. 14-VII-19 –, juris Rn. 37; Entsch. vom 28.10.2019 – Vf. 74-III-18 –, juris Rn. 44 m. w. N.).

Das in Niedersachsen wie auch in den meisten anderen Bundesländern und für die Wahl des Bundestags geltende **personalisierte Verhältniswahlsystem** bringt über eine zusätzliche Stimme für einen Wahlkreisandidaten Elemente der Mehrheitswahl in das Verhältniswahlsystem ein. Die Ausgestaltung des Landeswahlrechts entspricht damit in wesentlichen Zügen dem **Bundeswahlrecht**.

Die konkurrierenden politischen Parteien erhalten grundsätzlich so viele Sitze/Mandate, wie ihnen im Verhältnis ihrer im gesamten Wahlgebiet errungenen Zweitstimmen zustehen. Im Hinblick darauf, dass das Wahlverfahren jedoch durch die Direktwahl der Wahlkreisabgeordneten „angereichert“ ist, kommt auch das Persönlichkeitselement der Mehrheitswahl zum Tragen. Der eine Teil der Abgeordneten, die Wahlkreisabgeordneten, werden dementsprechend nach den Grundsätzen der relativen Mehrheitswahl in sog. **Einerwahlkreisen** gewählt. Es gewinnt also die Person, die die meisten Stimmen erhalten hat.

Die übrigen Abgeordneten werden „en bloc“ aufgrund streng gebundener („starrer“) **Landeslisten** der Parteien nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Von der für jede Landesliste aufgrund des Zweitstimmenergebnisses ermittelten Sitzzahl wird die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen nach den Erststimmen errungenen Sitze abgerechnet. Dadurch bestimmt sich die Zahl der auf die einzelnen Parteien entfallenden Sitze fast ausschließlich nach den Grundsätzen der Verhältniswahl. Die Auslese der Wahlkreisandidaten nach dem Prinzip der relativen Mehrheit im Wahlkreis hebt den grundsätzlichen Charakter der Landtagswahl als einer Verhältniswahl nicht auf, weil es die Zahl der Zweitstimmen ist, die darüber entscheidet, wie viele Sitze eine Partei im Landtag erhält (Verhältniswahl). Sie ist daher die maßgebliche, weil sie das Kräfteverhältnis der Parteien im Landtagwahl bestimmt.

Der Landtag besteht vorbehaltlich der sich aus dem NLWG ergebenden Abweichungen aus **mindestens 135 Abgeordneten** (ab 2008, bis dahin waren es 155). 87 Abgeordnete werden in den Wahlkreisen direkt gewählt (Wahlkreis- oder Direktmandat), mindestens 48 Abgeordnete erhalten ihr Mandat über die Landeswahlvorschläge der Parteien (Landeslistenmandate). Um die Proportionalität der Mandatsverteilung zur Stimmabgabe mit der Zweitstimme zu sichern, werden etwa anfallende Überhangmandate ausgeglichen. Die Zahl der Sitze im Landtag erhöht sich, wenn eine Partei in den Wahlkreisen mehr Sitze (Direktmandate) erringt, als ihr nach ihrem Gesamtstimmenanteil im Land zustehen (vgl. Erl. 9.7.1.2).

Im Einzelnen gilt Folgendes:

Für die Wahl in den Wahlkreisen werden **Kreiswahlvorschläge** (s. Erl. 6.4), für die Gesamtverteilung der Sitze **Landeswahlvorschläge** (sog. Landeslisten; s. Erl. 6.5) eingereicht. Jeder Kreiswahlvorschlag darf nur eine Person enthalten. Für die Landeswahlvorschläge

Wahlsystem – NLWG

ist die Zahl der Personen nicht begrenzt. Kreiswahlvorschläge können von Einzelbewerbern und von Parteien, Landeswahlvorschläge nur von Parteien eingereicht werden. Die Bewerber der Parteien müssen von den Parteimitgliedern oder deren Delegierten in geheimer Abstimmung bestimmt worden sein (§ 18 NLWG).

Jeder Wähler hat **zwei Stimmen**, eine **Erststimme** für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten und eine **Zweitstimme** für die Wahl einer Landesliste (§ 1 Abs. 3 NLWG).

In jedem Wahlkreis wird ein Abgeordneter gewählt. Dazu wird das Wahlgebiet in Wahlkreise eingeteilt (vgl. § 10 NLWG; s. Erl. 3.2). Derzeit gibt es landesweit **87 Wahlkreise** (Anlage zu § 10 Abs. 1 NLWG). Durch seine Wohnung ist jeder Wahlberechtigte einem bestimmten Wahlkreis zugeordnet (§ 4 Abs. 2 Satz 1 NLWG i. V. m. § 12 Abs. 1 Satz 1 NLWO). Die Wahl der 87 Wahlkreisabgeordneten beurteilt sich nach den Maßstäben der **Mehrheitswahl**. Gewählt ist im jeweiligen Wahlkreis daher derjenige Bewerber, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt (§ 31 Abs. 1 NLWG). Zum Gewinn des Wahlkreises genügt insoweit die **relative Mehrheit**. Dem Zweck der Mehrheitswahl entspricht es, dass nur die für den Mehrheitskandidaten abgegebenen Stimmen zur Mandatszuteilung führen. Die auf die Minderheitskandidaten entfallenden Stimmen bleiben hingegen bei der Vergabe der Mandate unberücksichtigt. Die Wahl in den Wahlkreisen ist eine **Personenwahl**. Die Mehrheitswahl sichert eine engere Beziehung zwischen der Wählerschaft des Wahlkreises und dem im Wahlkreis direkt gewählten Abgeordneten als zwischen ihr und einem über eine Landesliste gewählten Abgeordneten. Seine Wahl als Person – und nicht als Exponent einer Partei – stärkt den repräsentativen Status des Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes (Art. 12 NV) in besonderem Maße (NStGH, Ur. vom 24.2.2000 – StGH 2/99).

Die Wahl der übrigen (mindestens) 48 Abgeordneten erfolgt nach den Landeswahlvorschlägen der Parteien (Landeslisten) mit den dort verzeichneten Parteibewerbern und in der dort festgelegten Reihenfolge. Sämtliche Sitze werden in der Oberverteilung der Wahl nach Landeslisten nach dem **d'Hondtschen Höchstzahlverfahren** (§ 33 Abs. 5 NLWG) proportional nach der Zahl der landesweit errungenen **Zweitstimmen** auf die Parteien verteilt (§ 33 NLWG). Das Wahlergebnis ist daher in seinem parteipolitischen Verhältnis von den Zweitstimmen abhängig, weil diese nach dem Verhältnisprinzip die Sitzverteilung im Landtag bestimmen. Mandatsverteilungsbedeutung hat daher allein die Zweitstimme. Die für Wahlkreisbewerber abgegebenen Erststimmen führen im Rahmen der Personenwahl in den Wahlkreisen zwar zur direkten Wahl jeweils eines Wahlkreisbewerbers (Direktmandat) und bestimmen damit die **personelle** Zusammensetzung des Landtags in erheblichem Maße. Die Zahl der von den Wahlkreisandidaten der gleichen Partei in den Wahlkreisen mittels Erststimmen errungenen Wahlkreissitze (Direktmandate) werden allerdings von der für jede Landesliste ermittelten Sitzzahl **abgezogen** (§ 33 Abs. 6 Satz 2 NLWG), so dass sie nicht aus der Landesliste besetzt werden können. Nur die verbleibende Zahl an Sitzen steht somit für die Verteilung an Bewerber der Landesliste zur Verfügung (§ 33 Abs. 6 Satz 2 NLWG). Maßgeblich ist insoweit die in der Landesliste festgelegte Reihenfolge; Bewerber, die in einem Wahlkreis gewählt sind und gleichzeitig auf der Landesliste stehen, bleiben bei der Verteilung der Sitze nach der Landesliste unberücksichtigt.

Dadurch bleibt das Ergebnis der Personenwahl in den Wahlkreisen den Parteien zwar erhalten, weil aber das Gesamtwahlergebnis dem Verhältnis der Zweitstimmen in der Wahl nach Landeslisten entspricht, spielt die Komponente des bei der Wahl in den Wahlkreisen zur Anwendung kommenden Mehrheitswahlrechts tatsächlich eine untergeordnete Rolle. Die in den Wahlkreisen abgegebenen Erststimmen sind für die Parteien nur insofern von Bedeutung, als die von ihnen vorgeschlagenen und erfolgreichen Wahlkreisbewerber als Mandatsträger bestimmt werden. Ein gutes Ergebnis im Wahlkreis verbessert jedenfalls grundsätzlich nicht das Gesamtergebnis der Partei, weil das Obsiegen eines Bewerbers im Wahlkreis – wie oben beschrieben – unmittelbar zur Verringerung der ihr für die Besetzung mit Kandidaten der Landesliste zur Verfügung stehenden Sitze führt. Im Ergebnis bestimmt daher allein der **Zweitstimmenanteil** in der Verhältniswahl nach Lan-

deslisten die Sitzanteile der Parteien im Landtag und damit das **politische Ergebnis** der Wahl.

Voraussetzung für die Teilnahme am Sitzzuteilungsverfahren ist die Überwindung der **Fünf-Prozent-Sperrklausel**. Bei der Sitzverteilung nach den Landeswahlvorschlägen werden daher nur Parteien berücksichtigt, die mindestens fünf vom Hundert der im Land abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten haben (Art. 8 Abs. 3 NV, § 33 Abs. 3 NLWG). Bei Nichterreichen der Fünf-Prozent-Hürde verfallen die für die jeweilige Partei abgegebenen Stimmen. Das Ergebnis der Wahl in den Wahlkreisen wird durch diese Sperrklausel nicht berührt. Hat eine Partei ein Direktmandat im Wahlkreis errungen, ohne wegen der Sperrklausel an der Sitzverteilung nach den Landeswahlvorschlägen teilzunehmen, so behält der im Wahlkreis gewählte Abgeordnete dieser Partei den Sitz.

Ziel der Fünf-Prozent-Sperrklausel ist es, eine zu starke Fragmentierung des Landtags zu verhindern. Mit der Regelung soll verhindert werden, dass sehr kleine Parteien im Landtag vertreten sind. Stattdessen sollen stabile, regierungsfähige Mehrheiten unterstützt werden. Hintergrund für die Einführung der Fünf-Prozent-Klausel waren die Erfahrungen aus der Weimarer Republik, in der eine zersplitterte Parteienlandschaft die Zusammenarbeit im Parlament massiv beeinträchtigt hatte. Die Folge waren schwierige Regierungsbildungen, politische Instabilität und häufige Neuwahlen. Kritiker vertreten die Meinung, dass die Sperrklausel etablierte Parteien begünstige und kleineren Parteien den Einzug in das Parlament zu stark erschwere. Diese würden seltener gewählt, da viele Bürger nicht riskieren wollen, dass ihre Stimme wegen der Sperrklausel verloren geht.

Die Fünf-Prozent-Sperrklausel widerspreche zudem dem grundgesetzlich verankerten Gebot, nach dem jede Stimme gleich viel wert sein müsse. Trotz dieser nicht vollständig von der Hand zu weisenden Kritik erscheint die Fünf-Prozent-Hürde nach wie vor erforderlich und angemessen. Durch Veränderungen der politisch-faktischen sowie rechtlichen Gegebenheiten kann sich zunächst Änderungsbedarf im Hinblick auf die Höhe der geltenden Sperrklausel ergeben.

Für den Fall, dass eine Partei mehr Wahlkreise gewinnt, als ihr nach dem Zweitstimmenergebnis Parlamentssitze zustehen, findet ein Ausgleich durch **Überhang- und Ausgleichsmandate** statt (§ 33 Abs. 7 Satz 1 ff. NLWG; s. Erl. 9.7.1.2).

Der Landtag wird auf **fünf Jahre** gewählt (Art. 9 NV). Die **Wahlperiode** beginnt mit dem Zusammentritt des neu gewählten Landtages und endet mit dem Zusammentritt des nächsten Landtages. Die konstituierende Sitzung hat spätestens am 30. Tag nach der Wahl zu erfolgen.

2.3 Wahlrechtsgrundsätze

Art. 8 Abs. 1 NV wiederholt die **Wahlrechtsgrundsätze** aus Art. 18 Abs. 1 Satz 2 GG und ordnet entsprechend an, dass die Mitglieder des Landtages **in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl** gewählt werden. Der Gleichklang beider Normen erklärt sich wesentlich mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, der die Einhaltung der fünf Merkmale demokratischer Wahlen bei allgemeinen politischen Wahlen auf der Ebene der Länder und damit auch für die Ausgestaltung des Landeswahlrechts verbindlich vorschreibt. Die Wahlrechtsgrundsätze stellen grundlegende Anforderungen an demokratische Wahlen und sollen das Demokratieprinzip wirksam zur Geltung bringen. Tatsächlich ist die Berücksichtigung und Anwendung der Wahlrechtsgrundsätze für eine Demokratie wesensnotwendig, weil nur sie Gewähr dafür bieten, dass durch die Wahl ein demokratischer Legitimationszusammenhang zwischen Volk und Volksvertretung hergestellt wird. Allgemeinheit und Gleichheit sichern die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger (vgl. BVerfGE 41, 399; 51, 222; 71, 81; 85, 148). Die Geheimheit der Wahl stellt den wichtigsten institutionellen Schutz der Wahlfreiheit dar, die wiederum unabdingbare Voraussetzung für die demokratische Legitimation der Gewählten ist (vgl. BVerfGE 44, 125). In diesem Zusammenhang steht schließlich auch die Forderung nach unmittelbarer Wahl (vgl.

Wahlsystem – NLWG

BVerfGE 47, 253), weil diese den Wählerwillen am sinnvollsten zum Ausdruck kommen lässt.

Die Wahlgrundsätze erfassen den gesamten Wahlvorgang und sind daher von allen Beteiligten bei der Vorbereitung und der Durchführung bis zur Ergebnisfeststellung der Landtagswahl zu beachten. Verletzungen eines der Wahlrechtsgrundsätze im Rahmen der Landtagswahl können einen Wahlanfechtungsgrund darstellen und sind im **Wahlprüfungsverfahren** (s. Erl. 10.2 ff.) angreifbar.

2.3.1 Allgemeinheit der Wahl

Der nicht immer trennscharf von der gleichen Wahl abgegrenzte Wahlgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl besagt, dass grundsätzlich allen Staatsbürgern das aktive und passive Wahlrecht einschließlich des Wahlvorschlagsrechts zusteht. Er ist darauf gerichtet, den Ausschluss einzelner Teile der Bevölkerung zu verhindern. Niemandem darf das Wahlrecht etwa aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe oder Schicht, aus politischen wirtschaftlichen oder sozialen Gründen vorenthalten werden. Gleichzeitig soll jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können. Einschränkungen des Grundsatzes der allgemeinen Wahl sind nur zulässig, wenn ein zwingender Grund hierfür vorliegt. Allerdings dürfen Wahlrecht und Wählbarkeit nur an solche Bedingungen geknüpft werden, die prinzipiell von allen Staatsbürgern erfüllt werden können (z. B. Mindestalter, Sesshaftigkeit im Wahlgebiet, Deutscheigenschaft).

2.3.2 Unmittelbarkeit der Wahl

Nach dem Grundsatz der unmittelbaren Wahl müssen die Volksvertreter direkt durch die Stimmabgabe der Wahlberechtigten ohne Zwischenschaltung anderer Personen oder Organe (z. B. Wahlmänner) bestimmt werden. Allein der Wähler soll über die Zusammensetzung der zu wählenden Vertretung befinden. Weiterhin fordert der Grundsatz der unmittelbaren Wahl ein Wahlverfahren, in dem der Wähler vor dem Wahlakt erkennen kann, welche Personen sich um ein Mandat bewerben und wie sich die eigene Stimmabgabe auf das Abschneiden der Wahlbewerber auswirkt.

2.3.3 Freiheit der Wahl

Der Grundsatz der freien Wahl, vom Bundesverfassungsgericht als ein „dem demokratischen Prinzip immanenter Grundsatz“ bezeichnet, bedeutet, dass jeder Wahlberechtigte sein Wahlrecht ohne Zwang oder Druck oder sonstige unzulässige direkte oder indirekte Einflussnahme ausüben können muss. Der Wähler muss also frei entscheiden können, welchen von verschiedenen zur Wahl stehenden Bewerbern oder Parteien er seine Stimme gibt. Ob eine unzulässige Einflussnahme von staatlichen Stellen, von anderen Bürgern oder von gesellschaftlichen Gruppen ausgeht, ist gleichgültig. Erforderlich ist im Übrigen auch ein freies Wahlvorschlagsrecht für alle Wahlberechtigten sowie eine freie Kandidatenaufstellung unter Beteiligung der Mitglieder der Partei im Vorfeld der eigentlichen Wahl.

2.3.4 Gleichheit der Wahl

Der Grundsatz der gleichen Wahl besagt, dass jede Wählerstimme denselben Einfluss auf das Wahlergebnis haben muss. Das Stimmengewicht der Wahlberechtigten darf nicht abhängig gemacht werden von Besitz, Einkommen, Steuerleistung, Bildung, Religion, Rasse, Geschlecht oder politische Einstellung. Beim Mehrheitswahlrecht muss daher jede Stimme den gleichen Zählwert und beim Verhältniswahlrecht darüber hinaus grundsätzlich den gleichen Erfolgswert haben. Ausnahmen vom Gebot des grundsätzlich gleichen Erfolgswertes (z. B. Fünf-Prozent-Sperrklausel) sind zulässig, wenn Zweck und Natur des Wahlverfahrens dies zwingend erfordern; sie bedürfen jedoch stets eines rechtfertigenden Grundes. Darüber hinaus gebietet der Grundsatz der Gleichheit der Wahl die staatliche Gleichbehandlung von Wählern und Wahlbewerbern. Den Wahlvorschlagsträgern ist eine chancengleiche Teilnahme an der Wahl zu ermöglichen.

2.3.5 Geheime Wahl

Die geheime Wahl soll sicherstellen, dass der Inhalt der Stimmabgabe des Wählers bei der Wahlhandlung und auch später nicht ermittelt werden kann. Der gesamte Wahlvorgang muss daher so gestaltet sein, dass unbekannt bleibt, welche Wahlentscheidung der Wahlberechtigte getroffen hat. Dazu ist sicherzustellen, dass die Stimmabgabe unbeobachtet stattfindet. Die Geheimhaltung der Wahlentscheidung als wichtigster institutioneller Schutz der Wahlfreiheit dient in erster Linie dem Schutz vor politischem oder sonstigem Druck von außen. Zwar ist der Wähler nicht verpflichtet, sein Wahlgeheimnis zu wahren, jedoch darf er die Wahlhandlung nicht öffentlich vollziehen. Er darf nicht nur, er muss geheim wählen. Die Stimmabgabe in der Wahlkabine und der Einwurf des gefalteten Stimmzettels in die Urne sind daher unabdingbar. Wählerbefragungen von Meinungsforschungsinstituten vor der Wahl und am Wahltag unmittelbar nach der Wahl sind mit dem Prinzip der geheimen Wahl hingegen zu vereinbaren. Der Wahlgrundsatz der geheimen Wahl gilt im Übrigen – wie alle Wahlgrundsätze – für das gesamte Wahlverfahren, also auch für die Aufstellung der Bewerber.

2.3.6 Öffentlichkeit der Wahl

Als **ungeschriebenen** verfassungsrechtlichen **Wahlrechtsgrundsatz** hat das BVerfG den Grundsatz der **Öffentlichkeit der Wahl** aus Art. 38 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG hergeleitet. Die Öffentlichkeit der Wahl ist Grundvoraussetzung für eine demokratische politische Willensbildung. Sie sichert die Ordnungsgemäßheit und Nachvollziehbarkeit der Wahlvorgänge und schafft damit eine wesentliche Voraussetzung für begründetes Vertrauen der Bürger in den korrekten Ablauf der Wahl. Die Staatsform der parlamentarischen Demokratie, in der die Herrschaft des Volkes durch Wahlen mediatisiert, also nicht dauernd unmittelbar ausgeübt wird, verlangt, dass der Akt der Übertragung der staatlichen Verantwortung auf die Parlamentarier einer besonderen öffentlichen Kontrolle unterliegt. Die grundsätzlich gebotene Öffentlichkeit im Wahlverfahren umfasst das Wahlvorschlagsverfahren, die Wahlhandlung (in Bezug auf die Stimmabgabe durchbrochen durch das Wahlgeheimnis) und die Ermittlung des Wahlergebnisses (vgl. BVerfG, Urt. v. 3.7.2008 – 2 BvC 1/07, 7/07 –, NVwZ 2008 S. 991, 992 m. w. N.). Es ist daher stets sicherzustellen, dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen, soweit nicht andere verfassungsrechtliche Belange eine Ausnahme rechtfertigen. Somit müssen die wesentlichen Schritte der Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung vom Bürger zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können.

3. Einteilung des Wahlgebiets

3.1 Wahlgebiet

Wahlgebiet ist der territoriale Bereich, in dem die wahlberechtigte Bevölkerung die Abgeordneten des Landtags wählt. Wahlgebiet ist danach das **Gebiet des Landes Niedersachsen**. Abgesehen davon, dass sich die Landtagswahl auf das ganze Landesgebiet bezieht, tritt das Land als Wahleinheit auch insofern in Erscheinung, als die in Verhältniswahl zu wählenden Abgeordneten auf der Landesebene ermittelt werden. Für das gesamte Land können von den Parteien gemäß § 15 Abs. 1 NLWG Landeswahlvorschläge (Landeslisten; s. Erl. 6.5) aufgestellt werden.

3.2 Wahlkreise

Das Wahlgebiet ist in Wahlkreise eingeteilt. Die Wahlkreise sind räumlich abgegrenzte Einheiten, in denen jeweils ein Abgeordneter aus den Kreiswahlvorschlägen in den Landtag gewählt wird. Die Wahlkreiseinteilung bildet somit die Grundlage für die Direktwahl der Wahlkreisabgeordneten des Landtags durch die dort wahlberechtigte Bevölkerung mit der Erststimme.

Einteilung des Wahlgebiets – NLWG

Die Wahlkreiseinteilung regelt die Anlage zum NLWG, die damit Bestandteil des Gesetzes ist und außerhalb der an die Änderung von Gemeinde- und Landkreisgrenzen nach § 10 Abs. 3 und 4 NLWG gebundenen Änderungen (s. Erl. 3.2.8) nur durch Gesetz geändert werden kann. Mit der Festlegung der Grenzen der Wahlkreise durch Gesetz, die trennscharf mit Angabe der jeweils einbezogenen Gemeinden (bzw. Landkreise, sofern diese dem Wahlkreis vollständig zugeordnet sind) erfolgt, ist eine hinreichende Information der Wahlberechtigten und Wahlvorschlagsträger gewährleistet.

Derzeit gibt es landesweit **87 Wahlkreise** (Anlage zu § 10 Abs. 1 NLWG). Die Anzahl der Wahlkreise wurde seit der Gründung des Landes Niedersachsen im Jahre 1946 mehrfach geändert. Mit Gesetz vom 14.12.2004 wurde der Landtag von 155 auf 135 Abgeordnete verkleinert und die Wahlkreise neu strukturiert und von 100 auf 87 verringert. Diese Anzahl gilt seither unverändert. Die Grenzen der Wahlkreise wurden zuletzt durch das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes vom 16.12.2021 (Nds. GVBl. S. 925) geändert.

3.2.1 Wahlkreiseinteilung

Wegen der Bedeutung für den demokratischen Willensbildungsprozess und die Wahrung der Wahlrechtsgleichheit sowie die Chancengleichheit der Wahlbewerber obliegt die Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise dem Landtag und erfolgt daher durch Gesetz (§ 10 Abs. 1 NLWG).

3.2.2 Grundsätze

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Wahlkreiseinteilung ergeben sich aus den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 8 Abs. 1 NV (s. Erl. 2.3). Entscheidender Prüfungsmaßstab für die Wahlkreiseinteilung ist daher der **Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit** (Art. 28 Abs. 1 GG, Art. 8 Abs. 1 NV). Für die hier in den Blick zu nehmende Wahl der Abgeordneten in den Wahlkreisen nach dem Mehrheitswahlssystem (§ 31 NLWG) fordert die Wahlrechtsgleichheit möglichst gleich große Wahlkreise. Maßgeblich ist insoweit nicht der territoriale Zuschnitt oder die flächenmäßige Ausdehnung des Wahlkreisgebietes, sondern die Zahl der dort jeweils lebenden Wahlberechtigten (Gebot der Bevölkerungsproportionalität). Nur so ist gewährleistet, dass die Wähler in sämtlichen Wahlkreisen mit annähernd gleichem Stimmgewicht am Kreationsvorgang des Landesparlaments teilnehmen können (vgl. BVerfGE 95, 335, 353; 121, 266, 295 f.). Zwar ist das Stimmgewicht der Erststimme bei unterschiedlich großen Wahlkreisen innerhalb des Wahlkreises gleich, ein Ungleichgewicht entsteht aber gegenüber den Erststimmen, die in Wahlkreisen mit einer deutlich abweichenden Zahl von Wahlberechtigten abgegeben werden. Die unterschiedliche Größe von Wahlkreisen berührt daher unmittelbar die Bedingungen der politischen Konkurrenz und kann ganz erhebliche Auswirkungen auf die Wahlchancen der Wahlkreisbewerber haben (vgl. BVerfG, Beschl. vom 31.1.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 [229]). Nur wenn alle Wahlkreise, gemessen an der Zahl der Wahlberechtigten, in etwa dem **Landesdurchschnitt der Wahlberechtigten** aller Wahlkreise entsprechen, haben die Erststimmen der Wahlberechtigten in den Wahlkreisen ungefähr gleiche Erfolgchancen. Gleiches gilt für die Wahlkreisbewerber, die nur bei annähernd gleich großen Wahlkreisen die gleichen auf sie entfallenden Stimmenzahlen zum Erwerb eines Direktmandats benötigen. Denn in kleineren Wahlkreisen können die Wahlkreisbewerber bei sonst gleichen Bedingungen schon mit weniger Wählerstimmen ein Direktmandat erlangen als Wahlbewerber in größeren Wahlkreisen. Die Wahlkreise müssen daher grundsätzlich so zugeschnitten werden, dass jeder Wahlkreis annähernd die gleiche Zahl an Wahlberechtigten umfasst.

Eine zu große **Differenz in der Größe der Wahlkreise** stellt einen **Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit** dar (vgl. BVerfG, Urt. vom 10.4.1997 – 2 BvF 1/95 –, BVerfGE 95, 335, 363 ff. m. w. N.; NStGH, Urt. vom 24.2.2000 – StGH 2/99). Eine Wahlkreiseinteilung ist deshalb verfassungswidrig, wenn offenkundig ist, dass einzelne Wahlkreise eine zulässige Tole-

ranzgrenze (s. Erl. 3.2.4) überschreitet und nicht mehr erwartet werden kann, dass die Diskrepanz sich wieder ausgleicht. Der Gesetzgeber ist in einem solchen Fall gehalten, noch während der laufenden Legislaturperiode für eine Änderung der Wahlkreiseinteilung Sorge zu tragen.

Verstöße gegen das Gebot gleicher Wahlkreisgrößen können daher im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens unter Hinweis auf Verletzung des Grundsatzes der Wahlgleichheit geltend gemacht werden und u. U. sogar zu einer (teilweisen) Ungültigkeitserklärung der Wahl und Anordnung einer Wiederholungswahl führen (§ 44 NLWG; s. Erl. 15.2).

3.2.3 Kriterien für die Wahlkreiseinteilung

Bei der Einteilung der Wahlkreise kommt dem Gesetzgeber **ein relativ weiter Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum** zu (BVerfG, Beschl. vom 31.1.2012 – 2 BvC 3/11 –, NVwZ 2012 S. 622, 624, Rn. 62; BVerfG, Urt. vom 10.4.1997 – 2 BvF 1/95 –, BVerfGE 95, 335, 364). Im Rahmen dieses Ermessens kann und muss er entscheiden, ob und inwieweit Abweichungen vom Grundsatz gleich großer Wahlkreise im Interesse der Einheitlichkeit des ganzen Wahlsystems und zur Sicherung der damit verfolgten staatspolitischen Ziele gerechtfertigt sind (BVerfG, Urt. vom 10.4.1997 – 2 BvF 1/95 –, a. a. O. S. 364; Urt. vom 3.3.2009 – 2 BvC 3/07 u. 4/07 –, BVerfGE 123, 39, 71; Beschl. vom 31.1.2012 – 2 BvC 3/11 –, a. a. O. S. 495 Rn. 62). Der Gesetzgeber hat dabei die verschiedenen aus den Vorgaben einer personalisierten Verhältniswahl folgenden Anforderungen bei der Einteilung der Wahlkreise zum Ausgleich zu bringen (BVerfG, Beschl. vom 31.1.2012 – 2 BvC 3/11 –, a. a. O., S. 495 Rn. 63), wobei im Regelfall verschiedene verfassungsrechtlich zulässige Ergebnisse möglich sind und eine bestimmte Wahlkreiseinteilung sich allenfalls in extremen Ausnahmefällen als einzig verfassungskonforme Lösung aufdrängen wird. Es obliegt also zunächst dem Gesetzgeber, die miteinander konfligierenden Aspekte zu einem Ausgleich zu bringen. Soweit der Gesetzgeber dabei die vorstehend dargelegten Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen (Toleranzgrenze, s. Erl. 3.2.4) nicht überschreitet, unterliegen die Wahlkreiszuschnitte im Übrigen grundsätzlich keiner verfassungsrechtlichen Kontrolle. Ob eine Wahlkreiseinteilung zweckmäßig oder rechtspolitisch erwünscht ist, ist verfassungsrechtlich irrelevant (dazu BVerfGE 6, 84, 94; 51, 222, 236; 71, 81, 97; 95, 408, 420; 95, 335, 364; BVerfG, NVwZ 2002 S. 71). Auch ob bei der Wahlkreiseinteilung andere Gestaltungsmöglichkeiten in Frage kommen, ist für die verfassungsrechtliche Bewertung also solange irrelevant, wie sich die Zahlen der Wahlberechtigten in den Wahlkreisen innerhalb des zulässigen Toleranzrahmens bewegen.

Als verfassungsrechtliche Rechtfertigung für Abweichungen von der Durchschnittsgröße aller Wahlkreise und damit gleichzeitig als sachliche Kriterien für die konkreten Einzelschnitte dienen vor allem die **Wahrung regionaler Besonderheiten** und die **Beachtung historisch verwurzelter Verwaltungsgrenzen** sowie der Gesichtspunkt der **Wahlkreiscontinuität** (BVerfG, Beschl. vom 31.1.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212, 238; Kammerbeschl. vom 18.7.2001 – 2 BvR 1252/99 – u.a., NVwZ 2002 S. 71, 72; NStGH, Urt. vom 24.2.2000 – StGH 2/99 –, NVwZ 2000 S. 670, 671).

Unter Zugrundelegung dieser Kriterien sind für die Wahlkreiseinteilung erfahrungsgemäß folgende Grundsätze maßgeblich:

- Die Wahlkreise sind möglichst so zu bilden, dass **Kreisgrenzen** eingehalten werden.
- Jeder Wahlkreis soll ein in sich **zusammenhängendes Gebiet** bilden.
- **Historische, politische, kulturelle** und **wirtschaftliche Gegebenheiten** können ebenso wie die **voraussichtliche demografische Entwicklung** und die **flächenmäßige Ausdehnung** als Korrektive berücksichtigt werden.
- In einer Gesamtschau sollen schließlich die Kriterien gegeneinander abgewogen und in einer Weise zum Ausgleich gebracht werden, bei der auch das Interesse an einer **Kontinuität der Wahlkreiseinteilung** und die darauf beruhende Akzeptanz in der Wähler-

Einteilung des Wahlgebiets – NLWG

schaft, den Gebietskörperschaften sowie den Organisationsstrukturen der Parteien möglichst beachtet werden sollen. Der Kontinuitätsgedanke gilt auch für Neueinteilungen: Sie sollen möglichst so vorgenommen werden, dass sie für mehrere Wahlen Bestand haben können.

3.2.4 Toleranzgrenze

Da gleich große Wahlkreise mit mathematischer Exaktheit praktisch nicht zu verwirklichen sind und sich die Größe der Wahlkreise nicht unmittelbar auf die Zahl der Abgeordneten im Landtag auswirkt, beschränkt sich das Gebot der Wahlkreisgleichheit allerdings lediglich auf eine **annähernd gleiche Größe**. Bereits die fortwährende Bevölkerungsbewegung im Lande führt dazu, dass eine am Wahltag **identische Größe** der Wahlkreise **offensichtlich nicht erreicht werden kann**. Die Wahlorganisation verlangt aber eine Entscheidung vor dem Wahltermin. Hinzu kommt, dass bei ihrer Wahlkreiseinteilung neben der Zahl der Wahlberechtigten sinnvollerweise weitere Kriterien zu berücksichtigen sind. Wie dargestellt (s. Erl. 3.2.3) soll jeder Wahlkreis zugleich ein die historisch verwurzelten Verwaltungsgrenzen berücksichtigendes, abgerundetes, zusammengehöriges Ganzes bilden. Nicht zuletzt erfordert die lokale Verankerung der Abgeordneten eine gewisse Kontinuität der Wahlkreise.

Angesichts dessen ist auch nach der Rechtsprechung des BVerfG das Prinzip der Gleichheit der Wahl im Rahmen des Mehrheitswahlrechts immer nur annähernd zu verwirklichen und ein **gewisses Maß an Abweichungen** von der Durchschnittsgröße **hinzunehmen** (BVerfGE 16, 130, 141; 95, 335, 363 f.). Da Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechend dem ausschließlich für Bundestagswahlen geltenden Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG fordert, dass auch in den Ländern das Volk eine Vertretung haben muss, die u. a. aus gleichen Wahlen hervorgegangen ist, sind die Grundzüge der Rechtsprechung des BVerfG und die Anforderungen des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit auch auf das Landtagswahlrecht übertragbar.

Der Grundsatz der Wahlgleichheit erfordert vor diesem Hintergrund eine **Grenze der maximalen Abweichung**, da sonst von einer „gleichen“ Wahl nicht mehr gesprochen werden kann (Abweichungsober- oder **Toleranzgrenze**).

Im Gegensatz zum Bundeswahlgesetz (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWG) enthält das NLWG **weder eine konkrete Toleranzgrenze noch eine ausdrückliche Verpflichtung des Gesetzgebers zur Neueinteilung** von Landtagswahlkreisen bei einem bestimmten Abweichungswert. Allerdings ist es **rechtlich unerheblich**, dass der Landesgesetzgeber diese Vorgabe nicht normativ festgeschrieben hat. Denn es kommt nur darauf an, ob die konkrete vom Gesetzgeber vorgenommene Einteilung den verfassungsrechtlichen Vorgaben tatsächlich entspricht.

Eine **gefestigte verfassungsgerichtliche Rechtsprechung** zur Frage, ob unmittelbar aus dem Verfassungsrecht eine konkrete Obergrenze für abweichende Wahlkreisgrößen abzuleiten ist, **gibt es nicht**. Auch der NStGH hat sich in seinen Entscheidungen zur Wahlkreiseinteilung einer entsprechenden Festlegung bisher enthalten. Die Grenze der im Hinblick auf den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit noch hinzunehmenden Abweichung der Wahlkreisgröße vom Durchschnittswert hatte das BVerfG ursprünglich bei einem Wert von plus/minus 1/3 als erreicht angesehen (§ 3 Abs. 2 Satz 2 BWG a.F.; BVerfG, Beschl. vom 22.5.1963 – 2 BvC 3/62 –, BVerfGE 16, 130, 141). 1997 hat es die bis dahin noch akzeptierte Abweichungstoleranz von 1/3 im Hinblick auf den Gesichtspunkt der Wahlgleichheit aufgegeben, ohne allerdings eine niedrigere Grenze verbindlich vorzugeben (BVerfG, Urt. vom 10.4.1997 – 2 BvF 1/95 –, BVerfGE 95, 335, 365). Noch vor diesem Urteil hatte bereits der Bundestag § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWG dahingehend geändert, dass die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nicht um mehr als 15 v. H. nach oben oder unten abweichen soll und eine neue Abgrenzung vorzunehmen ist, wenn die Abweichung mehr als 25 v. H. beträgt (13. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 15.11.1996, BGBl. I S. 1712). In einer Grundsatz-

entscheidung hat das BVerwG eine Abweichung von 25 % als äußerste Grenze einer zulässigen Divergenz bei Wahlbereichseinteilungen angesehen (Urt. vom 22.10.2008 – 8 C 1.08 –). Bei der Entscheidung ging es allerdings um die auch im niedersächsischen Kommunalwahlrecht für die Einreichung von Wahlvorschlägen und die Sitzverteilung erforderliche Einteilung von Wahlbereichen bei den Wahlen zu den kommunalen Vertretungen. Im Hinblick auf die Frage nach einer verfassungsrechtlichen Obergrenze für Abweichungstoleranzen bei der Einteilung von Wahlkreisen, in denen jeweils ein Wahlkreisbewerber nach dem Mehrheitswahlrecht gewählt wird, kann der Entscheidung des BVerwG daher nur indizielle Wirkung beigemessen werden. Soweit ersichtlich, hat bislang lediglich der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg die 25 %-Grenze als verfassungsrechtlich noch tolerable Größe, die nicht mehr überschritten werden dürfe, für das dortige Landeswahlrecht qualifiziert (StGH BaWü, Urt. vom 22.5.2012 – GR 11/11 –, juris, Rn. 42).

Nach der in der Literatur vertretenen Auffassung liegt die von der Verfassung maximal tolerierte Abweichung bei 25 % oder darunter. Soweit ersichtlich, vertritt niemand, dass die Grenze höher als bei 25 % anzusiedeln sei. Im Gegenteil plädieren verschiedene Stimmen in der Literatur für eine deutlich geringere maximale Abweichung (*Morlok* in H. Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 109; *Hahlen* in Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 3 Rn. 20 ff.; *Sacksofsky* in *Morlok* u.a., Handbuch des Parlamentsrechts, 2016, § 6 Rn. 80). Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht des Europarats (Venedig-Kommission) empfiehlt sogar, dass die zulässige Höchstabweichung unter 10 % liegen und auf keinen Fall 15 % übersteigen sollte, außer bei besonderen Umständen (Verhaltenskodex für Wahlen, Leitlinien und Erläuternder Bericht, angenommen von der Venedig-Kommission auf ihrer 52. Plenarsitzung (Venedig, 18. – 19. Oktober 2002, S. 7).

Der niedersächsische Gesetzgeber sieht sich an eine zulässige verfassungsrechtliche **Obergrenze von 25 % Abweichung** der Zahl der Wahlberechtigten von der durchschnittlichen Zahl der Wahlberechtigten in allen Wahlkreisen gebunden. Auch ohne ausdrückliche normative Verpflichtung zur Neueinteilung der Wahlkreise bei Überschreiten der hinnehmbaren Abweichungen der Wahlberechtigten eines Wahlkreises vom Durchschnitt der Wahlberechtigten aller Wahlkreise geht er ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfes zur Einführung des § 10 Abs. 2 NLWG davon aus, dass ein Überschreiten der Grenze von 25 % aufgrund des damit einhergehenden Verstoßes gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit in der Regel eine Neueinteilung der Landtagswahlkreise notwendig macht (vgl. Gesetzentwurf zur Änderung des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes, des Niedersächsischen Abgeordnetengesetzes und des Niedersächsischen Ministergesetzes vom 10.11.2004, Drs. 15/1420 S. 16). Auch der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Niedersächsischen Landtages vertrat im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens die Auffassung, dass von einer zulässigen Abweichungsgrenze von maximal 25 % auszugehen sei (Auszug aus der Niederschrift über die 42. Sitzung des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen der 15. Wahlperiode am 24.11.2004, S. 5). Mit der Regelung des § 10 Abs. 2 Satz 2 NLWG hat der Gesetzgeber dieser Auffassung insoweit Rechnung getragen, dass er die Landeswahlleiterin verpflichtet, dem Landtag einen Vorschlag für eine Änderung der Wahlkreiseinteilung zu unterbreiten, wenn die Zahl der Wahlberechtigten in einem Wahlkreis um mehr als 25 % von der durchschnittlichen Zahl der Wahlberechtigten aller Wahlkreise abweicht.

Zu berücksichtigen ist zwar, dass eine Toleranz von 25 % Abweichung dazu führt, dass Wahlkreise äußerst unterschiedliche Größen aufweisen dürfen. Ein noch tolerierter großer Wahlkreis kann unter Zugrundelegung der 25 %-Marge mehr als anderthalbmal so groß wie ein kleiner Wahlkreis sein. Bezogen auf die Durchschnittsgröße der niedersächsischen Landtagswahlkreise von rund 70 000 Wahlberechtigten sind danach sowohl Wahlkreise mit mehr als 87 000 als auch solche mit weniger 53 000 Wahlberechtigten zulässig. Es liegt auf der Hand, dass derart ungleiche Wahlkreise dazu führen, dass den Stimmen der Wahlberechtigten in diesen Wahlkreisen ein erheblich ungleiches Gewicht zukommt. Im Hin-