

anonymisierte Abschrift



Verkündet und zur Geschäftsstelle am  
16.12.2024

Demir, Justizsekretärin  
als Urkundsbeamtin der Geschäfts-  
stelle

# Niedersächsischer Staatsgerichtshof

Im Namen des Volkes

## Urteil

**StGH 5/23**

In dem Wahlprüfungsverfahren

des Hermann Gerdes, Eistener Kirchweg 41, 49751 Sögel,

- Beschwerdeführer -

wegen

Gültigkeit der Wahl zum Niedersächsischen Landtag vom 9. Oktober 2022 (19. Wahlperiode)

hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof auf die mündliche Verhandlung vom 22. Oktober 2024 unter Mitwirkung

des Präsidenten  
sowie der Richterinnen und Richter

Mestwerdt  
van Hove,  
Kaiser,  
Butzer,  
Veen,  
Huss,  
Bornemann,  
Otte,  
Berghaus

für R e c h t erkannt:

**Die Anlage zu § 10 Abs. 1 des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes, neu gefasst durch Bekanntmachung vom 8. Februar 2017 (Nds. GVBl. S. 20), geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2021 (Nds. GVBl. S. 925), mit der darin enthaltenen Wahlkreiseinteilung für die Wahl zum Niedersächsischen Landtag ist mit Art. 8 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung unvereinbar.**

**Im Übrigen wird die Beschwerde zurückgewiesen.**

**Das bisherige Recht ist bis zu einer Neuregelung weiter anwendbar. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, eine Neuregelung so rechtzeitig zu treffen, dass sie auf die nächste reguläre Landtagswahl im Jahr 2027 (Art. 9 Abs. 1 Satz 1 der Niedersächsischen Verfassung) Anwendung finden kann.**

## **G r ü n d e**

### **A.**

#### **I.**

Der Beschwerdeführer wohnt in Sögel und war wahlberechtigt zur Wahl des Niedersächsischen Landtages am 9. Oktober 2022. Mit seiner Beschwerde wendet er sich gegen den auf seinen Wahleinspruch hin ergangenen Beschluss des Niedersächsischen Landtages vom 14. September 2023, mit dem dieser einen vom Beschwerdeführer eingereichten Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum Niedersächsischen Landtag zurückgewiesen und festgestellt hat, dass die Wahl gültig ist.

Gemäß § 10 Abs. 2 Satz 1 des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes (NLWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Mai 2002 (Nds. GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 30. Juni 2022 (Nds. GVBl. S. 429), hat die Landeswahlleitung dem Landtag 15 Monate nach Beginn der Legislaturperiode über die Entwicklung der Zahl der Wahlberechtigten in Niedersachsen zu berichten. Weichen die Zahlen der Wahlberechtigten in einem Wahlkreis oder in mehreren Wahlkreisen um mehr als 25 % von der durchschnittlichen Zahl der Wahlberechtigten ab, muss der Bericht einen Vorschlag für eine Änderung der Wahlkreiseinteilung enthalten (§ 10 Abs. 2 Satz 2 NLWG).

Am 14. Februar 2019 legte die Niedersächsische Landeswahlleiterin dem Landtag den nach dieser Vorschrift geforderten Bericht vor (LT-Drs. 18/3048). In diesem führte sie aus, dass sie von einer verfassungsrechtlich zulässigen Abweichungsgrenze von maximal 25 % ausgehe. Auf Basis der Bevölkerungsstatistik vom 31. Dezember 2017 habe sie festgestellt, dass in sechs von insgesamt 87 Wahlkreisen Abweichungen nahe an oder über der genannten Grenze vorlägen. Konkret seien hiervon die Wahlkreise 49 (Lüneburg) mit einer Abweichung von +27,01 %, 19 (Einbeck) mit -25,46 %, 13 (Seesen) mit -24,32 %, 44 (Soltau) mit -24,22 %, 60 (Osterholz) mit +23,92 % und 86 (Aurich) mit +22,47 % betroffen. Daraus folge, dass der Landtag einen Neuzuschnitt dieser Wahlkreise in Betracht zu ziehen habe.

Hierzu unterbreitete die Niedersächsische Landeswahlleiterin Änderungsvorschläge. Unter anderem schlug sie vor, Änderungen im Bereich der Wahlkreise 86 (Aurich) und 87 (Wittmund) vorzunehmen. Weiterhin wies die Niedersächsische Landeswahlleiterin auf Probleme im Wahlkreis Lüneburg hin und empfahl drei verschiedene Varianten zur Änderung, welche auch die Wahlkreise 44 (Soltau), 47 (Uelzen) und 48 (Elbe) einbezogen und zur Folge gehabt hätten, dass die Zahl der Wahlberechtigten in den genannten Wahlkreisen jeweils innerhalb einer Abweichungsgrenze von 15 % gelegen hätte. Wegen weiterer Einzelheiten wird auf den genannten Bericht der Niedersächsischen Landeswahlleiterin verwiesen.

Nach Beratung und Erläuterung des Berichts der Landeswahlleitung brachten die in der 18. Legislaturperiode regierungstragenden Fraktionen der SPD und der CDU am 19. November 2021 einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes in den Landtag ein (Vorlage 1 zu LT-Drs. 18/10256). Sie wiesen darauf hin, dass die im Bericht der Landeswahlleitung angeführten Abweichungen der Wahlkreisgrößen auf Basis der Bevölkerungsdaten zum Stichtag 31. Dezember 2020 weiter zugenommen hätten. Nunmehr sei die verfassungsrechtlich hinnehmbare Toleranzgrenze von 25 % bei vier Wahlkreisen (Seesen, Einbeck, Lüneburg, Osterholz) überschritten. Daraus ergebe sich ein dringender Handlungsbedarf. Der bisherige Wahlkreis 13 (Seesen) solle aufgelöst und eine Neuordnung der angrenzenden Wahlkreise vorgenommen werden, um die bestehenden Ungleichgewichte in der Wahlkreisgröße zu beheben. Aufgrund des anhaltenden Bevölkerungswachstums im Raum Lüneburg solle zudem ein neuer Wahlkreis 48 (Lüneburg-Land) geschaffen werden, dessen Größe allerdings um -24,33 % vom Durchschnitt abweiche. Eine weitere Begründung für die vorgeschlagene Einteilung der betroffenen Wahlkreise enthielt der Gesetzesentwurf nicht. Für den Wahlkreis Aurich waren Änderungen - anders als noch von der Niedersächsischen Landeswahlleiterin vorgeschlagen - nicht vorgesehen.

Mit Vorlage vom 29. November 2021 (Az. 82/1081a-82) merkte der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst an, dass der neue Wahlkreis 48 (Lüneburg-Land) eine sehr hohe Abweichung gegenüber der durchschnittlichen Wahlkreisgröße aufweise. Welche Abweichung von der durchschnittlichen Wahlkreisgröße eine Änderung von Wahlkreiszuschnitten verfassungsrechtlich zwingend erforderlich mache, habe der Niedersächsische Staatsgerichtshof (jedenfalls für Werte unterhalb einer Abweichung von 33 1/3 %) zwar bisher nicht ausdrücklich entschieden (vgl. Nds. StGH, Urt. v. 24.2.2000 - StGH 2/99 -, Nds. StGHE 4, 23, 28, juris Rn. 20 f.). Die auf Bundesebene nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 des Bundeswahlgesetzes maximal zulässige Abweichung von 25 % werde in neueren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts tendenziell aber als eher noch zu hoch angesehen, auch wenn diese Entscheidungen auf das - von Niedersachsen im Hinblick auf den Ausgleich von Überhangmandaten abweichende - Bundesrecht bezogen seien und daher auf Niedersachsen jedenfalls nicht vollständig übertragen werden könnten. Dennoch sei aber darauf hinzuweisen, dass aufgrund des Zuschnitts des neuen Wahlkreises und der bereits jetzt bestehenden relativ hohen Abweichung von der durchschnittlichen Wahlkreisgröße bei Zugrundelegung einer Grenze von 25 % ggf. in absehbarer Zeit erneut eine Änderung erforderlich werden könne.

Die nach dem Gesetzentwurf vorgesehene Änderung des Wahlkreiszuschnitts wurde unverändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2021 vom Niedersächsischen Landtag beschlossen und verkündet (Nds. GVBl. Nr. 49/2021, S. 925).

Am 9. Oktober 2022 wurde die Niedersächsische Landtagswahl durchgeführt, deren amtliches Endergebnis am 16. November 2022 bekannt gemacht wurde (Nds. MBl. S. 1507). Am Wahltag lag danach die durchschnittliche Größe der Wahlberechtigten in den Wahlkreisen bei 69.710. In den Wahlkreisen 48 (Lüneburg-Land) und 86 (Aurich) lag die Abweichung bei -25,29 % bzw. +25,87 %. 30 weitere Wahlkreise lagen außerhalb einer Grenze von 15 % Abweichung, und zwar die Wahlkreise 9 (Wolfenbüttel-Nord) -15,06 %, 10 (Wolfenbüttel-Süd-Salzgitter) -19,98 %, 14 (Duderstadt) -20,65 %, 15 (Göttingen/Münden) -20,47 %, 17 (Northeim) -18,26 %, 19 (Holzminden) -21,89 %, 27 (Hannover-Mitte) +19,57 %, 35 (Bad Pyrmont) -16,49 %, 36 (Schaumburg) +19,72 %, 40 (Syke) +20,34 %, 42 (Walsrode) -20,45 %, 43 (Soltau) -23,84 %, 47 (Elbe) -20,81 %, 53 (Rotenburg) +17,97 %, 55 (Buxtehude) +18,24 %, 58 (Cuxhaven) -15,53 %, 59 (Unterweser) -16,46 %, 61 (Verden) +19,17 %, 65 (Delmenhorst) -21,33 %, 68 (Vechta) +19,53 %, 70 (Friesland) +24,08 %, 71 (Wesermarsch) +17,19 %, 72 (Ammerland) +16,49 %, 77 (Osnabrück-Süd) -18,70 %, 79 (Grafschaft Bentheim) +23,69 %, 80 (Lingen) +23,30 %, 81 (Meppen) +21,13 %, 82 (Papenburg) +18,12 %, 84 (Leer/Borkum) -15,45 % und schließlich 85 (Emden/Norden) +17,73 %.

Mit einer handschriftlich unterschriebenen und als solche am 28. November 2022 beim Landtag eingegangenen E-Mail vom 9. November 2022 legte der Beschwerdeführer „Verfassungsbeschwerde“ gegen die Gültigkeit der Landtagswahl vom 9. Oktober 2022 ein. Er führte zur Begründung seiner Beschwerde aus, dass bei der angefochtenen Wahl die Wahlkreise in erheblichem Maße unterschiedlich groß gewesen seien, was den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit verletze. Eine Abweichung von mehr als 25 % sei in jedem Fall unzulässig, schon eine Toleranzgrenze von 15 % sei zu großzügig. Aufgrund der ungleichen Wahlkreisgrößen sei es zu erheblichen Unterschieden bei den Wahlergebnissen gekommen. In einigen Wahlkreisen hätten Kandidaten mit relativ wenigen Stimmen gewonnen, während andernorts deutlich mehr Stimmen nicht ausgereicht hätten, um das Direktmandat zu erhalten. Deswegen seien viele Stimmen ohne hinreichende Bedeutung geblieben. Dies habe zu einer Verzerrung des Wahlergebnisses geführt, was den Gleichheitsgrundsatz weiter verletze. In Niedersachsen sei der Anteil der Direktmandate höher als auf Bundesebene (87 von 135 Abgeordneten würden direkt gewählt, im Vergleich zu 299 von aktuell 736 im Bund). Anders als im Bund gebe es keinen vollständigen Ausgleich der gewonnenen Direktmandate, wodurch die Mehrheit im Landtag über die Direktmandate bestimmt werden könne. Deshalb sei eine annähernd gleiche Größe der Wahlkreise in Niedersachsen besonders bedeutsam. Vor allem in größeren Wahlkreisen im Westen des Landes sei ein Bevölkerungszuwachs zu verzeichnen, während andere Wahlkreise im Osten Niedersachsens einen Rückgang aufwiesen. Diese Entwicklungen seien bei der Wahlkreiseinteilung ignoriert worden. Wegen der Verstöße gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit bleibe nur, die Wahl insgesamt für ungültig zu erklären, weil eine Änderung des Zuschnitts die Wahl als Ganzes betreffe.

Mit Beschluss vom 14. September 2023 wies der Niedersächsische Landtag die als Wahleinspruch des Beschwerdeführers bewertete „Verfassungsbeschwerde“ als zulässig, aber unbegründet zurück. Gleichzeitig stellte er gemäß § 10 Abs. 1 i.V.m. § 8 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Prüfung der Wahl zum Niedersächsischen Landtag vom 6. März 1955 (Wahlprüfungsgesetz [WahlPrüfG], Nds. GVBl. Sb. I S. 39), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 26. Oktober 2016 (Nds. GVBl. S. 238), die Gültigkeit der Wahl fest. Zur Begründung verwies er auf die entsprechende Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses (Anlage 6 der LT-Drs. 19/2206). Der Beschwerdeführer rüge in der Sache die Verfassungswidrigkeit einfachen Rechts. Das überprüfe der Landtag aber gerade nicht. Diese Prüfung sei den Verfassungsgerichten vorbehalten. Unabhängig davon sei von der Verfassungsmäßigkeit der Regelungen auszugehen, was sich auch aus den vorbereitenden gemeinsamen Darlegungen des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport und der Niedersächsischen Landeswahlleiterin vom 31. Januar 2023 ergebe, denen sich der Landtag vollumfänglich anschließe. Der Zurückweisungsbeschluss wurde dem Beschwerdeführer am 19. September 2023 zugestellt.

## II.

Mit einem am 27. September 2023 beim Staatsgerichtshof eingegangenen Schreiben vom 26. September 2023 hat der Beschwerdeführer Beschwerde gegen die Entscheidung des Landtages mit dem Begehren eingelegt, die Landtagswahl für ungültig zu erklären. Dabei verweist er auf seine Begründung im Einspruchsverfahren vor dem Landtag. Vertiefend führt er aus, dass die derzeitige Wahlkreiseinteilung den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Wahlgleichheit verletze. Insbesondere kritisiert er die erheblichen Unterschiede in der Größe der Wahlkreise sowie die Tatsache, dass 32 Wahlkreise eine Abweichung von mehr als 15 % vom Durchschnitt aufwiesen. Außerdem betont er die besondere Bedeutung der Direktmandate im niedersächsischen Landtagswahlsystem. Darüber hinaus seien vom Landtag die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung missachtet worden, die eine Verschiebung der Einwohnerzahl zu Gunsten des Westens und zu Lasten des Ostens des Landes zur Folge gehabt hätten. Dies habe beim Wahlkreiszuschnitt beachtet werden müssen. Es gebe keinen Bestandsschutz für einen bestimmten Wahlkreiszuschnitt. Der unzulängliche Zuschnitt der Wahlkreise führe zu einer verzerrten Repräsentation und beeinträchtige die demokratische Legitimation des Landtages. Der Verstoß gegen die Grundsätze des Wahlrechts könne nicht lediglich durch eine Rüge des Staatsgerichtshofs behoben werden, da es hier um die Gültigkeit der gesamten Wahl gehe.

## III.

Der Niedersächsische Landtag bezieht sich mit Beschluss vom 11. Dezember 2023 auf die Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses (LT-Drs. 19/2206), die der Landtag in seiner Sitzung vom 14. September 2023 angenommen hat.

Die Landesregierung wiederholt im Wesentlichen den Inhalt der im Verfahren vor dem Landtag abgegebenen gemeinsamen Stellungnahme des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport sowie der Niedersächsischen Landeswahlleiterin. In dieser Stellungnahme wurde ausgeführt, dass die gesetzliche Abgrenzung der Wahlkreise nicht gegen Art. 8 Abs. 1 NV verstoße. Zwar verlange Art. 8 Abs. 1 NV annähernd gleich große Wahlkreise, damit alle Wählerinnen und Wähler einen gleich großen Einfluss auf das Wahlergebnis ausüben können, wobei die Stimme jedes Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben müsse. Dieser Grundsatz gelte insbesondere auch für die Mehrheitswahl in den Wahlkreisen. Der Gesetzgeber sei daher verpflichtet, die Einteilung der Wahl-

kreise regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, damit die Größenverhältnisse der Wahlkreise innerhalb einer verfassungsrechtlich zulässigen Toleranzgrenze von 25 % bleiben würden.

Dieser Verpflichtung sei der Niedersächsische Landtag mit dem Gesetz vom 16. Dezember 2021 zur Änderung des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes nachgekommen, nachdem Abweichungen in den Wahlkreisen Seesen, Einbeck, Lüneburg und Osterholz festgestellt worden seien. Es sei nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber seinen Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum überschritten habe. Insbesondere seien die Schaffung des neuen Wahlkreises „Lüneburg-Land“ und die gleichzeitige Auflösung des Wahlkreises Seesen sowie die Neuordnung der benachbarten Wahlkreise verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Anpassungen seien sachgerecht, ordnungsgemäß abgewogen und auf Grundlage der damals aktuellen Statistik zur Zahl der Wahlberechtigten zum Stichtag 31. Dezember 2020 erfolgt.

Die Tatsache, dass die Wahlkreise teilweise erhebliche Abweichungen vom landesweiten Durchschnitt aufwiesen, sei ebenfalls nicht zu beanstanden, da diese Abweichungen im Rahmen des durch Art. 8 Abs. 1 NV gegebenen verfassungsrechtlichen Rahmens zulässig seien. Es sei anerkannt, dass Schwankungen in der Wahlkreisgröße hinnehmbar seien, solange die Wahlkreise im Rahmen des Möglichen annähernd gleich groß seien. Obwohl es in Niedersachsen keine feste Normierung der Toleranzgrenze gebe und eine entsprechende Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs für Abweichungen bis 33 1/3 % noch fehle, sei von einer zulässigen Grenze von 25 % auszugehen.

Für die Beurteilung der Zulässigkeit der Abweichungen sei maßgeblich, welche Daten dem Gesetzgeber bei der Verabschiedung der Regelungen zur Verfügung gestanden hätten. Zum Zeitpunkt der Gesetzesverabschiedung seien dies die Bevölkerungszahlen zum Stichtag 31. Dezember 2020 gewesen. Dabei müsse die Wahlkreiseinteilung frühzeitig erfolgen, um die rechtzeitige Kandidatenaufstellung zu ermöglichen. Veränderungen in den Bevölkerungszahlen bis zum Wahltag seien in diesem Zusammenhang ein unvermeidbares Risiko.

Darüber hinaus sei zu berücksichtigen, dass Wahlkreisgrenzen möglichst mit historisch gewachsenen Verwaltungsgrenzen übereinstimmen sollten, um eine gewisse Kontinuität zu gewährleisten. Dies stehe auch im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das eine lokale Verankerung der Abgeordneten als wesentlich erachte. Häufige Änderungen der Wahlkreisgrenzen könnten dem Prinzip der demokratischen Repräsentation zuwiderlaufen. Zudem sei es verfassungsrechtlich nicht erforderlich, dass die Zahl der Wahlkreise mit Direktmandaten weniger als die Hälfte der Gesamtmandate des Landtages betrage. Die

bestehende Regelung des Landeswahlgesetzes, wonach der Landtag aus mindestens 135 Abgeordneten bestehe, von denen 87 durch Direktwahl bestimmt würden, bewege sich im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.

Letztlich könne eine geringfügige Abweichung nicht zur Ungültigkeit der Wahl führen, da eine etwaige Neuwahl das Wahlergebnis insgesamt für die Zukunft ersetzen würde. Aufgrund des Demokratieprinzips, wie es in den Art. 7 bis 9 NV konkretisiert sei, bestehe vielmehr ein weitgehender Bestandsschutz für die gewählte Volksvertretung. Ein etwaiger Wahlfehler sei daher nicht von derartigem Gewicht, dass der Bestandsschutz des Landtages zurücktreten müsste.

#### **IV.**

In der mündlichen Verhandlung vom 22. Oktober 2024 ist der anwaltlich nicht vertretene Beschwerdeführer nicht erschienen. Die Niedersächsische Landeswahlleiterin ist zur Praxis und den tatsächlichen Grundlagen des Wahlkreischnitts informatorisch angehört worden.

#### **B.**

Die Beschwerde, mit der der Beschwerdeführer im Wesentlichen die Verletzung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit rügt, ist als Wahlprüfungsbeschwerde gemäß Art. 11 Abs. 4 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (NStGHG) vom 1. Juli 1996 (Nds. GVBl. S. 342), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juni 2022 (Nds. GVBl. S. 424), zulässig. Sie ist teilweise begründet.

#### **I.**

1. Der Staatsgerichtshof entscheidet gemäß Art. 11 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung - NV - vom 19. Mai 1993 (Nds. GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 8. November 2023 (Nds. GVBl. S. 258), i.V.m. § 8 Nr. 1 NStGHG, über die Anfechtung von Entscheidungen des Landtages, die die Gültigkeit einer Wahl betreffen.

2. Der Beschwerdeführer ist beschwerdeberechtigt im Sinne des § 22 Abs. 2 NStGHG, weil er Einspruch nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 des Wahlprüfungsgesetzes - WahlprüfG - vom 6. März 1955 (Nds. GVBl. S. 39), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 26. Oktober 2016

(Nds. GVBl. S. 238), eingelegt hat und sein Einspruch mit Landtagsbeschluss vom 14. September 2023 zurückgewiesen worden ist. Die Wahlprüfungsbeschwerde ist am 27. September 2023 und damit fristgerecht binnen der Monatsfrist gemäß § 22 Abs. 1 NStGHG seit der Zustellung des Landtagsbeschlusses am 19. September 2023 erhoben worden. Die gemäß § 12 Abs. 1 NStGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), zuletzt geändert durch Art. 48 des Gesetzes vom 12. Juli 2024 (BGBl. I Nr. 234), erforderliche Schriftform ist gewahrt. Die Rüge des Beschwerdeführers, dass bei der angefochtenen Wahl die Wahlkreise in erheblichem Maße unterschiedlich groß gewesen seien, was den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit verletzt habe, ist sowohl im Wahleinspruch als auch in der Wahlprüfungsbeschwerde hinreichend substantiiert begründet worden.

3. Das Nichterscheinen des Beschwerdeführers in der mündlichen Verhandlung hindert den Staatsgerichtshof nicht an einer Entscheidung. Es ist ausreichend, dass der Staatsgerichtshof dem Beschwerdeführer durch rechtzeitige Ladung unter Hinweis auf die in der mündlichen Verhandlung erfolgende Anhörung der Niedersächsischen Landeswahlleiterin die Möglichkeit der Teilnahme eröffnet hat. Dieser war nicht verpflichtet, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Verzichten Verfahrensbeteiligte auf die Teilnahme an der mündlichen Verhandlung, obwohl sie dazu ohne Weiteres in der Lage wären, verstößt deren Durchführung im Hinblick auf das öffentliche Interesse an der Klärung von relevanten wahlrechtlichen Zweifelsfragen (vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 23.11.1993 - 2 BvC 15/91 -, BVerfGE 89, 291, 299, juris Rn. 37) und der zügigen Durchführung des Wahlprüfungsverfahrens nicht gegen die Grundsätze der Gewährung rechtlichen Gehörs und des fairen Verfahrens.

## II.

Die der Wahl vom 9. Oktober 2022 zu Grunde gelegte Wahlkreiseinteilung für die 87 Wahlkreise, wie sie sich aus der Anlage zu § 10 Abs. 1 NLWG, neu gefasst durch Bekanntmachung vom 8. Februar 2017 (Nds. GVBl. S. 20), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2021 (Nds. GVBl. S. 925), ergibt und wie sie Grundlage für die Direktwahl der Abgeordneten des 19. Niedersächsischen Landtages war, ist mit dem Verfassungsgrundsatz der Gleichheit der Wahl (Art. 8 Abs. 1 NV) nicht vereinbar.

1. Art. 8 Abs. 1 NV legt fest, dass die Abgeordneten in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden. Aus dem Grundsatz der Wahlgleichheit folgt, dass

die Stimme jedes Wahlberechtigten in strengem und formalem Sinne grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben muss (vgl. BVerfG, Urt. v. 9.11.2011 - 2 BvC 4/10 u.a. -, BVerfGE 129, 300, 317 f., juris Rn. 78; v. 30.7.2024 - 2 BvF 1/23 u.a. -, NJW 2024, 3201, juris Rn. 147).

a) Ob Gleichheit in diesem Sinne gewährleistet ist, hängt vom Wahlsystem ab, das durch die Niedersächsische Verfassung ebenso wie im Bund (vgl. BVerfG, Urt. v. 25.7.2012 - 2 BvF 3/11 u.a. -, BVerfGE 131, 316, 335 f., juris Rn. 55 ff.) nicht vorgegeben ist, sondern durch den Gesetzgeber im Rahmen der Wahlrechtsgrundsätze frei gewählt werden kann und nur folgerichtig umgesetzt werden muss (BVerfG, Beschl. v. 31.1.2012 - 2 BvC 3/11 -, BVerfGE 130, 212, 229, juris Rn. 65 und Urt. v. 30.7.2024 - 2 BvF 1/23 u.a. -, NJW 2024, 3201, juris Rn. 139). Ein Verhältniswahlrecht stellt andere Anforderungen als ein Mehrheitswahlrecht. Das Verhältniswahlrecht zielt darauf ab, die politischen Kräfteverhältnisse im ganzen Land präzise abzubilden, sodass jede politische Richtung entsprechend ihrem landesweiten Stimmenanteil repräsentiert wird (vgl. BVerfG, Urt. v. 24.2.2000 - 2 BvF 1/95 -, BVerfGE 95, 335, Rn. 63). Im Gegensatz dazu führen beim Mehrheitswahlrecht nur die Stimmen für den Mehrheitskandidaten zu einem Mandat. Zwar ist insoweit das Stimmgewicht innerhalb des jeweiligen Wahlkreises gleich; ein Ungleichgewicht entsteht aber gegenüber den Erststimmen, die in Wahlkreisen mit einer deutlich abweichenden Zahl von Wahlberechtigten abgegeben werden (Nds. StGH, Urt. v. 24.2.2000 - StGH 2/99 -, Nds. StGHE 4, 23, 28, juris Rn. 16). Der gleiche Erfolgswert von Stimmen beim Mehrheitswahlrecht ist nur gewährleistet, wenn bei der Wahl über den gleichen Zählwert aller Stimmen hinaus alle Wähler auf der Grundlage möglichst gleich großer Wahlkreise und daher mit voraussichtlich annähernd gleichem Stimmgewicht am Kreationvorgang teilnehmen können (vgl. BVerfG, Urt. v. 24.2.2000 - 2 BvF 1/95 -, BVerfGE 95, 335, 353, juris Rn. 67 und v. 3.7.2008 - 2 BvC 1/07 u.a. -, BVerfGE 121, 266, 295 f., juris Rn. 93; Beschl. v. 21.4.2009 - 2 BvC 2/06 -, BVerfGE 124, 1, 18, juris Rn. 79; Urt. v. 30.7.2024 - 2 BvF 1/23 u.a. -, NJW 2024, 3201, juris Rn. 150). Danach ist grundsätzlich vom Gesetzgeber anzustreben, dass die Wahlkreise gleich groß sind und die Zahlen der Wahlberechtigten in den einzelnen Wahlkreisen nicht voneinander abweichen, damit die Stimme jedes einzelnen Wahlberechtigten die gleiche Erfolgchance hat.

b) Das niedersächsische Wahlsystem kombiniert das Verhältniswahlrecht mit Elementen des Mehrheitswahlrechts (vgl. Nds. StGH, Urt. v. 24.2.2000, - StGH 2/99 -, Nds. StGHE 4, 23, 26, juris Rn. 15). Auch wenn das Mehrheitswahlrecht dem Verhältniswahlrecht untergeordnet ist, spielt es in Niedersachsen gleichwohl eine bedeutende Rolle gegenüber dem auf Parteienrepräsentation ausgerichteten Verhältniswahlrecht. Dies zeigt sich daran, dass in Niedersachsen rund zwei Drittel der Landtagsabgeordneten ihr Mandat nicht über die Verhältniswahl, sondern über den Gewinn des Direktmandats erhalten, nämlich 87 von mindestens 135 (§ 1 Abs. 1

NLWG). Der Gesetzgeber misst somit dem geographischen Proporz und der damit verbundenen engen lokalen Rückkopplung der Abgeordneten große Bedeutung bei. Überhangmandate - also eine höhere Anzahl gewonnener Direktmandate als einer Partei nach dem Verhältniswahlrecht zustehen würden, nach niedersächsischem Recht sog. „Mehrsitze“, (§ 33 Abs. 7 Satz 1 NLWG) – werden nicht in jedem Fall vollständig ausgeglichen werden, sondern bleiben auf der Basis des § 33 Abs. 7 Satz 4 NLWG „echte Überhangmandate ohne Proporzausgleich“ (vgl. Mann, in: Hartmann/Mann/Mehde, Landesrecht Niedersachsen, 4. Aufl. 2023, § 1 Rn. 36). Der regionale Proporz hat in diesem Rahmen Vorrang vor der verhältnismäßigen Abbildung des Parteienproporzes und kann zu Verschiebungen in den nach dem Verhältniswahlrecht maßgeblichen Mehrheitsverhältnissen führen.

c) Hat danach das Mehrheitswahlrecht in Niedersachsen selbstständige Bedeutung, folgt daraus, dass auch in Niedersachsen eine gleiche Größe der Wahlkreise anzustreben ist, um dem Grundsatz der Wahlgleichheit gerecht zu werden. Diesem Grundsatz kommt dann besonderes Gewicht zu, wenn nicht alle errungenen Wahlkreismandate nach dem Proporz der abgegebenen Zweitstimmen verrechnet werden, sondern als sog. Überhangmandate erhalten bleiben und sich die Zahl der Mandate entsprechend erhöht (BVerfG, Urt. v. 24.2.2000 - 2 BvF 1/95 -, BVerfGE 95, 335, 363, juris Rn. 93; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 94. EL Januar 2021, Art. 38 Rn. 135).

2. Trotz des verfassungsrechtlichen Grundsatzes, dass Wahlkreise möglichst gleich groß sein sollen, ist es auf Grundlage des derzeit für Niedersachsen geltenden Wahlrechts mit 87 Wahlkreisen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Zahl der Wahlberechtigten in den einzelnen Wahlkreisen innerhalb eines Toleranzbereichs von 15 % von der durchschnittlichen Zahl der Wahlberechtigten in den Wahlkreisen abweicht. Abweichungen zwischen 15 % und 25 % sind nur in besonderen Ausnahmefällen zu rechtfertigen. Dabei steigen die Anforderungen an die Rechtfertigung mit dem Ausmaß der Abweichung. Abweichungen von mehr als 25 % verstoßen stets gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Wahlgleichheit.

a) Aus dem Grundsatz der Wahlgleichheit folgt kein absolutes Differenzierungsverbot, da er nicht vollkommen rein verwirklicht werden kann (vgl. BVerfG, Urt. v. 24.2.2000 - 2 BvF 1/95 -, BVerfGE 95, 335, 369, juris Rn. 105; v. 30.7.2024 - 2 BvF 1/23 u.a. -, NJW 2024, 3201, juris Rn. 159). Der Gesetzgeber hat einen eng bemessenen Spielraum für Abweichungen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.4.2009 - 2 BvC 2/06 -, BVerfGE 124, 1, 19, juris Rn. 81 und Urt. v. 9.11.2011 -, 2 BvC 4/10 u.a. -, BVerfGE 129, 300, 320, juris Rn. 87 sowie Urt. v. 30.7.2024 -, 2 BvF 1/23 u.a. -, NJW 2024, 3201, juris Rn. 160). Differenzierungen können durch Gründe gerechtfertigt sein, die von der Verfassung anerkannt sind und der Wahlgleichheit angemessen

gegenüberstehen. Mit dem Bundesverfassungsgericht geht auch der Niedersächsische Staatsgerichtshof davon aus, dass der Gesetzgeber beim Zuschnitt der Wahlkreise auf der Basis der bei der Entscheidung maßgeblichen tatsächlichen Verhältnisse neben der Zahl der Wähler im Wahlkreis auch besondere sachlich legitimierte Gesichtspunkte berücksichtigen darf, die dem Grundsatz der Wahlgleichheit die Waage halten (BVerfG, Urt. v. 10.4.1997 - 2 BvC 3/96 -, BVerfGE 95, 408, 418, juris Rn. 44; Beschl. v. 21.4.2009 - 2 BvC 2/06 -, BVerfGE 124, 1, 19, juris Rn. 81; Urt. v. 9.11.2011 - 2 BvC 4/10 u.a. -, BVerfGE 129, 300, 320, juris Rn. 87 und Urt. v. 30.7.2024 - 2 BvF 1/23 u.a. -, NJW 2024, 3201, juris Rn. 160) und damit Abweichungen rechtfertigen können (BVerfG, Urt. v. 3.7.2008 - 2 BvC 1/07 u.a. -, BVerfGE 121, 266, 297, juris Rn. 98; Beschl. v. 21.4.2009 - 2 BvC 2/06 -, BVerfGE 124, 1, 19, juris Rn. 81 f.; v. 9.11.2011 - 2 BvC 4/10 u.a. -, BVerfGE 129, 300, 320, juris Rn. 86 ff.). Ob und welche konkreten Gründe eine Abweichung vom Grundsatz gleicher Größe rechtfertigen können, ist wie im Bund vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG, Urt. v. 30.7.2024 - 2 BvF 1/23 u.a. -, NJW 2024, 3201, juris Rn. 163) in Niedersachsen vom Staatsgerichtshof strikt zu prüfen. Es ist Aufgabe des Staatsgerichtshofs, die gleichheitsrechtlichen Anforderungen so zu konkretisieren, dass der Gesetzgeber das Wahlrecht auf verlässlicher verfassungsrechtlicher Grundlage gestalten kann und infolgedessen das Risiko einer Parlamentsauflösung im Wahlprüfungsverfahren wegen unzureichender Normierung minimiert wird (vgl. zum Bundesrecht BVerfG, Urt. v. 30.7.2024 - 2 BvF 1/23 u.a. -, NJW 2024, 3201, juris Rn. 163). Dementsprechend hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof bereits im Jahr 2000 in Anlehnung an diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entschieden, dass historisch verwurzelte Verwaltungsgrenzen sich nach Möglichkeit mit den Wahlkreisgrenzen decken sollen. Sich daraus ergebende Abweichungen seien in gewissem Maße hinzunehmen (Nds. StGH, Urt. v. 24.2.2000 - StGH 2/99 -, Nds. StGHE 4, 23, 27, juris Rn. 19; vgl. auch Mitteilung der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht „Venedig-Kommission“ Nr. 190/2002 CDL-AD (2002) 23 vom 30. 10. 2002, I., 2.2, S. 4, Erläuternder Bericht S. 18). Weiterhin folgt aus der höheren personellen und lokalen Bindung der Abgeordneten an die von ihnen repräsentierte Bevölkerung im Wahlbezirk, die sich aus dem Mehrheitswahlrecht ergibt (Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 94. EL Januar 2021, Art. 38 Rn. 135), dass Wahlkreise möglichst nicht bei jeder Wahl neu zugeschnitten werden sollen, sondern es insoweit einer gewissen Kontinuität bedarf (BVerfG, Beschl. v. 31.1.2012 - 2 BvC 3/11 -, BVerfGE 130, 212, 217, juris Rn. 64). Gleichzeitig besteht die Pflicht des Gesetzgebers, das Wahlrecht folgerichtig zu gestalten und keine strukturwidrigen Elemente vorzusehen (BVerfG, Urt. v. 13.2.2008 - 2 BvK 1/07 -, BVerfGE 120, 82, 103, juris Rn. 100 und Beschl. v. 31.1.2012 - 2 BvC 3/11 -, BVerfGE 130, 212, 229, juris Rn. 65), den jeweiligen Wahlkreiszuschnitt regelmäßig zu überprüfen und ihn erforderlichenfalls zu korrigieren (BVerfG, Urt. v. 9.11.2011 - 2 BvC 4/10 u.a. -, BVerfGE 129, 300, 320, juris Rn. 90 und Beschl. v. 31.1.2012 - 2 BvC 3/11 -, BVerfGE 130, 210, 227, juris Rn. 60).

b) Um diesem gesetzgeberischen Spielraum Rechnung zu tragen und eine systemgerechte Umsetzung der verfassungsrechtlich legitimierten Rechtfertigungsgründe zu ermöglichen, sind Abweichungen in der Größe der Wahlkreise in engen Grenzen als systemimmanent hinzunehmen; der Grundsatz der Wahlgleichheit bei der Wahlkreiseinteilung lässt sich nur näherungsweise verwirklichen. So sind bei der Zuordnung von Landkreisen, Städten und Gemeinden zu den Wahlkreisen entsprechend der unterschiedlichen Zahl von Wahlberechtigten Abweichungen von der Durchschnittsgröße nicht zu vermeiden. Angesichts höchst unterschiedlicher Größen der kommunalen Einheiten sind diese umso ausgeprägter, je weniger Wahlberechtigte im Durchschnitt einem Wahlkreis zugeordnet sind. Außerdem gilt es zu berücksichtigen, dass die Bevölkerungsverteilung einem steten Wandel unterworfen ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.5.1963 - 2 BvC 3/62 -, BVerfGE 16, 130, 141, juris Rn. 28). Es ist Sache des Gesetzgebers, in diesem Rahmen die Wahlbezirke zu gestalten. Dabei muss er ausgehend von den tatsächlichen Verhältnissen zum Entscheidungszeitpunkt eine Prognose der weiteren Entwicklung der Zahl der Wahlberechtigten in den einzelnen Wahlkreisen bis zum Wahltag anstellen. Unter der Prämisse einer solchen sachgerechten, vom Staatsgerichtshof auf ihre Methodengerechtigkeit und Vertretbarkeit zu überprüfende Prognose darf eine - aus Gründen der Wahlorganisation erforderliche - Stichtagsregelung den unvermeidlichen Umstand in Kauf nehmen, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse bis zum Wahltag wieder verändern werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 31.1.2012 - 2 BvC 3/11 -, BVerfGE 130, 212, Rn. 63). Im Regelfall sind verschiedene verfassungsrechtlich zulässige Ergebnisse des Zuschnitts der Wahlkreise möglich, allenfalls in extremen Ausnahmefällen wird nur eine einzige verfassungskonforme Aufteilung in Betracht kommen (VerfGH BW, Urt. v. 22.5.2012 - GR 11/11 -, LVerfGE 23, 3, juris Rn. 35).

c) Bisher ist für das in Niedersachsen geltende Wahlrecht nicht geklärt, wie groß der Spielraum für den Gesetzgeber beim Zuschnitt der Wahlkreise sein darf und unter welchen Voraussetzungen eine Abweichung von der durchschnittlichen Wahlkreisgröße gerechtfertigt ist. In der niedersächsischen Praxis wird - wie aus den Ausführungen der Niedersächsischen Landwahlleiterin in der mündlichen Verhandlung vom 22. Oktober 2024 hervorgeht und wie es der Niedersächsische Landtag beim Zuschnitt der Landtagswahlkreise handhabt - bislang von einem frei nutzbaren Abweichungsrahmen von 25 % ausgegangen. In seinem Urteil vom 24. Februar 2000 (- StGH 2/99 -, Nds. StGHE 4, 23, 28, juris Rn. 20 f.) hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof lediglich klargestellt, dass eine Abweichung von mehr als 33 1/3 % in jedem Fall verfassungswidrig ist.

d) Auch das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsgerichte der Länder haben bisher keine allgemein gültige Toleranzgrenze festgelegt. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in verschiedenen Entscheidungen Abweichungsgrenzen diskutiert und früher etwa eine

maximal zulässige Abweichung von  $33 \frac{1}{3}$  % der durchschnittlichen Wahlkreisgröße angedeutet (BVerfG, Beschl. v. 22.5.1963 - 2 BvC 3/62 -, BVerfGE 16, 130, 141, juris Rn. 28). Diese Grenze wird heute allgemein als zu hoch angesehen; so hat das Bundesverfassungsgericht in einer späteren Entscheidung (BVerfG, Ur. v. 24.2.2000 - 2 BvF 1/95 -, BVerfGE 95, 335, 365, juris Rn. 96 f.) einen Grenzwert von 25 % entsprechend der Regelung im Bundeswahlgesetz noch als verfassungsrechtlich zulässig eingeordnet (BVerfG, Beschl. v. 31.1.2012 - 2 BvC 3/11 -, BVerfGE 130, 212, 229 ff., juris Rn. 89 ff.). Für die Bestimmung des zulässigen Grenzwertes kommt es danach stets auf die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts, die tatsächlichen Verhältnisse zum Zeitpunkt der Entscheidung und die Rechtfertigung durch von der Verfassung legitimierte Gründe an (vgl. BVerfG, Beschl. v. 31.1.2012 - 2 BvC 3/11 -, BVerfGE 130, 212, 227, juris Rn. 61; v. 21.4.2009 - 2 BvC 2/06 -, BVerfGE 124, 1, 19, juris Rn. 81). Der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte ist ebenfalls keine einheitliche, allgemeingültige Grenze zu entnehmen; eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung wird aber bei einer Abweichung von mehr als 25 % von der Durchschnittsgröße ausgeschlossen (vgl. VerfGH BW, Ur. v. 22.5.2012 - GR 11/11 -, LVerfGE 23, 3, juris Rn. 42).

e) Für Niedersachsen ist auf der Basis des derzeitigen Wahlrechts grundsätzlich eine möglichst gleiche Größe der Wahlkreise anzustreben. Eine systemimmanente Abweichungstoleranz in Höhe von bis zu 15 % ist aber in Abwägung mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit grundsätzlich als erforderlich und angemessen anzuerkennen, um den für eine Größenabweichung anerkannten Rechtfertigungsgründen Raum zu geben.

aa) Dafür streitet zunächst der Umstand, dass die Zahl der Wahlkreise mit 87 in Niedersachsen gemessen an der Gesamtzahl der Wahlberechtigten im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung hoch ist und die Wahlbezirke deshalb unter Berücksichtigung historisch verwurzelter Verwaltungsgrenzen und des Ziels, räumlich zusammenhängende Wahlkreise zu bilden, oftmals nur aus wenigen Städten und Gemeinden bestehen können. In kleineren Wahlkreisen führt die Veränderung der Zuordnung einer einzelnen Gemeinde deshalb schnell zu deutlich stärkeren Abweichungen von der durchschnittlichen Größe als in größeren Wahlkreisen. Schon die Verschiebung einer mittelgroßen Gemeinde kann erhebliche Auswirkungen auf das Verhältnis der Wahlberechtigten in den betroffenen Wahlkreisen haben. Da die Kommunen in Niedersachsen sich in Einwohnerzahl und Fläche sehr unterscheiden, ist eine genaue Anpassung an die durchschnittliche Wahlkreisgröße zwar gesetzgeberisch anzustreben, oftmals aber nicht möglich, erst Recht nicht, ohne tiefgreifende Veränderungen an den bestehenden Wahlkreiseinteilungen vorzunehmen. In einem - verfassungsrechtlich unbedenklichen - System mit vielen kleineren Wahlkreisen sind daher Abweichungen unvermeidlich. Solche „Abbildungsunschärfen“ müssen in

einem praktikablen und rechtssicheren Wahlsystem in Kauf genommen werden, um die kommunalen Strukturen mit ihren historisch gewachsenen Verwaltungsgrenzen angemessen zu berücksichtigen.

bb) Eine Toleranzgrenze von 15 % erlaubt es dem Gesetzgeber, diesen strukturellen Anforderungen gerecht zu werden, flexibel auf Bevölkerungsverschiebungen zu reagieren, räumlich zusammenhängende Wahlkreise zu bilden und gleichzeitig dem Grundsatz der Wahlgleichheit so weit wie möglich Rechnung zu tragen. Eine moderate Abweichungstoleranz vermeidet, dass sich jede kleinere Bevölkerungsveränderung in einer Anpassung des Wahlkreiszuschnitts niederschlagen muss. Dies hätte im Ergebnis eine unverhältnismäßige Instabilität des Wahlrechtssystems zur Folge und würde dem Grundsatz der Kontinuität von Wahlkreisen zuwiderlaufen. Das Kontinuitätsprinzip fordert nämlich auch, dass Wahlkreise nicht von vornherein so zugeschnitten werden dürfen, dass die Wahrscheinlichkeit einer neuerlichen, nicht mehr verfassungsgemäßen Abweichung hoch ist. Zudem ermöglicht eine solche Toleranzgrenze, dass historisch gewachsene Verwaltungsgrenzen in einem erforderlichen Umfang erhalten bleiben, was auch der lokalen Verankerung der Abgeordneten und der Stabilität der Repräsentation zugutekommt (vgl. Nds. StGH, Urt. v. 24.2.2000 - StGH 2/99 -, Nds. StGHE 4, 23, 27, juris Rn. 19).

cc) Ein schmalere Toleranzbereich wäre in Niedersachsen nicht in praktikabler Weise umsetzbar, soweit es bei 87 Wahlkreisen bleibt. Zwar gilt ab dem 1. Januar 2026 im Bund eine Toleranzgrenze von 10 % und ab 15 % eine Pflicht zum Neuzuschnitt von Wahlkreisen, vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 3 des Bundeswahlgesetzes (BWahlG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 7. März 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 91). In die gleiche Richtung geht auch die Empfehlung der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht „Venedig-Kommission“ (vgl. Verhaltenskodex für Wahlen, Leitlinien und erläuternder Bericht vom 18. und 19.10.2002 (Mitteilung der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht „Venedig-Kommission“ Nr. 190/2002 CDL-AD (2002) 23 vom 30. 10. 2002, I., 2.2, S. 4, Erläuternder Bericht S. 18). Abgesehen davon, dass der Empfehlung im innerstaatlichen Bereich keine Bindungswirkung zukommt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 29.1.2019 - 2 BvC 62/14 -, BVerfGE 151, 1, Rn. 65 m.w.N; v. 15.4.2019 - 2 BvQ 22/19 -, BVerfGE 151, 152, Rn. 48; Urt. v. 29.11.2023 - 2 BvF 1/21 -, EuGRZ 2023, 662 = juris Rn. 234), ist zu beachten, dass das Niedersächsische Wahlrecht die Handlungsspielräume des Gesetzgebers wegen der in Bezug auf die Gesamtbevölkerung hohen Zahl von Wahlkreisen stark einschränkt, weil sich - wie bereits ausgeführt - Verschiebungen schon von kleinen Gemeinden prozentual gravierender auswirken als in größeren Wahlkreisen, wie sie beispielsweise bei der Bundestagswahl gebildet werden. Demgemäß erkennt auch die Empfehlung der Venedig-Kommission der Sache nach an, dass die Grenzwerte sich mit Rücksicht auf die Bevölkerung in den

Einheiten verändern können (vgl. Verhaltenskodex für Wahlen, Leitlinien und erläuternder Bericht vom 18. und 19.10.2002 (Mitteilung der Europäischen Kommission Nr. 190/2002 (CDL-AD (2002) 23), Punkt I., 2.2, S. 18). Im Ergebnis hängt die jeweils einschlägige Toleranzgrenze damit stark von der Größe des durchschnittlichen Wahlkreises ab, so dass der Toleranzkorridor umso weiter ist, je weniger Personen in einem Wahlkreis durchschnittlich wahlberechtigt sind. Welche - gegebenenfalls engere - Toleranzgrenze gelten würde, sollte die Zahl der Wahlkreise in Niedersachsen reduziert werden, braucht hier nicht entschieden zu werden.

f) Die Anerkennung eines Toleranzbereichs von 15 % bedeutet jedoch nicht, dass jede Abweichung außerhalb dieses Korridors ausnahmslos zur Verfassungswidrigkeit eines Wahlkreischnitts führte. In Ausnahmefällen, die sich auf zahlenmäßig wenige Wahlkreise beschränken müssen, kann auch eine höhere Abweichung verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn besondere Gründe vorliegen, die die Überschreitung objektiv erfordern, aus nicht anders auszugleichenden Umständen resultieren und in ihrer Größenordnung auf das mögliche Mindestmaß beschränkt sind. Um willkürliche oder unverhältnismäßige Abweichungen zu verhindern, sind klare, objektive und nachvollziehbare Kriterien erforderlich, die den Ausnahmebegriff ausfüllen. Zudem muss ein strenger, vom Staatsgerichtshof überprüfbarer Rechtfertigungsmaßstab angelegt werden, dessen Anforderungen umso höher sind, je größer die Abweichung von der 15 %-Grenze ist. Solche Ausnahmegründe können insbesondere vorliegen, wenn historisch gewachsene Verwaltungs- oder Gemeindegrenzen für den jeweiligen Wahlkreis erhalten bleiben sollen, die eine besondere, über die allgemeinen Auswirkungen von Grenzen hinausgehende regionale und historische Verankerung der Wahlkreise gewährleisten und eine Zersplitterung von politisch und geografisch-gesellschaftlich homogenen Einheiten verhindern. Auch geografische Besonderheiten wie schwer zugängliche Gebiete, natürliche Barrieren oder infrastrukturell bedingte Abgrenzungen, die die praktische Zusammenfassung eines Wahlkreises in einem zusammenhängenden Gebiet substantiell erschweren, können eine größere Abweichung rechtfertigen. Darüber hinaus ist denkbar, dass eine begrenzte Überschreitung der 15 %-Grenze gerechtfertigt ist, wenn etwa durch den Zuschnitt eines Wahlkreises die lokale Kohärenz oder die landsmannschaftliche Zugehörigkeit einer Gemeinschaft berücksichtigt werden soll. Ebenso kann eine Abweichung zulässig sein, wenn eine nur vorübergehende Bevölkerungsverschiebung zu einer erhöhten Abweichung führt, die auf Basis einer objektiven Prognose in naher Zukunft voraussichtlich wieder ausgeglichen werden wird, da eine sofortige Anpassung dem verfassungsrechtlich anerkannten Kontinuitätsprinzip widersprechen würde. Eine Überschreitung der 15 %-Grenze kann auch gerechtfertigt sein, wenn sie zum Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses über die Wahlkreiseinteilung auf Grundlage der verfügbaren statistischen Informationen zur Bevölkerungsentwicklung bei lebensnaher Betrachtung nicht vorhersehbar war und die Abweichung hierauf zurückzuführen ist.

g) Wie vom Niedersächsischen Gesetzgeber bereits jetzt angenommen, ist eine über die 25 %-Grenze hinausgehende Abweichung ausnahmslos unzulässig. Diese Grenze stellt das Höchstmaß dar, innerhalb dessen der Gesetzgeber von der durchschnittlichen Wahlkreisgröße abweichen kann, ohne den Grundsatz der Wahlgleichheit substantiell zu verletzen. Eine Überschreitung dieser Schwelle am Wahltag würde die Wahlgleichheit in einem Ausmaß beeinträchtigen, das die Verfassungsmäßigkeit des Wahlkreissystems infrage stellte, da kein ausreichender Ausgleich mehr zwischen dem Interesse an einer realitätsnahen Wahlkreiseinteilung und dem Grundsatz der Stimmgleichheit bestünde. Eine Abweichung von mehr als 25 % würde nicht nur Einzelfälle betreffen, sondern könnte zu systematischen Verzerrungen führen, bei denen bestimmte Regionen oder Wählergruppen dauerhaft benachteiligt würden. Solche strukturellen Verzerrungen könnten dazu führen, dass die politische Repräsentation in bestimmten Wahlkreisen überproportional stark oder schwach ausgeprägt wäre, was die demokratische Legitimität des Wahlsystems nachhaltig untergraben würde. Eine feste Grenze von 25 % schützt demgegenüber das Wahlsystem davor, dass einzelne Wahlkreise oder Bevölkerungsgruppen systematisch bevorzugt oder benachteiligt werden.

h) Gesetzgeberisch anzustreben ist eine möglichst weitgehende Angleichung der Wahlkreise, nicht nur ein Zuschnitt, der gerade die Einhaltung des Toleranzbereichs erreicht. Zu vermeiden ist stets, dass eine Mehrheit über die Wahlkreisgeometrie die personelle Zusammensetzung des Parlaments steuert, „Erbhöfe“ etablierter Abgeordneter sichert oder den mit dem Verlust von Direktmandaten in bestimmten Wahlkreisen verbundenen Prestigeverlust für bestimmte Parteien vermeiden will (Michl/Kaiser, JöR 2019, 53, 76), also Wahlkreise so gefasst werden, wie es für bestimmte Personen oder Gruppierungen nützlich ist (BayVerfGH, Urt. v. 18.12.1975, - Vf. 5-VII-75 -, BayVBl. 1976, 107, 110; sog. Gerrymandering). Dies liegt besonders nahe, wenn der Gesetzgeber sich beim Neuzuschnitt der Wahlkreise auf eher minimalinvasive Korrekturen beschränkt und so einer gebotenen umfassenden Angleichung aus dem Weg geht.

i) Die genannten Grenzen für Abweichungen sind in Niedersachsen auch praktikabel. Ein genereller Toleranzbereich von 15 % verbunden mit der Möglichkeit weniger und an strengen Kriterien zu messender Ausnahmen gewährt dem Gesetzgeber einen erheblichen Spielraum zur Berücksichtigung geografischer und struktureller Unterschiede und demografischer Entwicklungen.

3. Diesen Anforderungen wird der nach der Anlage zu § 10 Abs. 1 NLWG maßgebliche Zuschnitt der Wahlkreise für die angefochtene Landtagswahl nicht gerecht.

a) Die durchschnittliche Größe der 87 Wahlkreise lag am Tag der Landtagswahl vom 9. Oktober 2022 bei 69.710 Wahlberechtigten pro Wahlkreis. Dabei wichen die Größen der einzelnen Wahlkreise teilweise erheblich vom rechnerischen Durchschnitt ab. Der kleinste Wahlkreis war der Wahlkreis 48 (Lüneburg-Land) mit 52.079 Wahlberechtigten und einer Abweichung von 17.631 Wahlberechtigten bzw. 25,29 % unter dem Durchschnitt. Der größte Wahlkreis war der Wahlkreis 86 (Aurich) mit 87.744 Wahlberechtigten, was einer Abweichung von der durchschnittlichen Wahlkreisgröße um 18.034 Wahlberechtigten bzw. 25,87 % entsprach. Der Unterschied zwischen dem kleinsten und dem größten Wahlkreis betrug 35.665 Wahlberechtigte und damit mehr als die Hälfte der durchschnittlichen Anzahl der Wahlberechtigten eines Wahlkreises. Weitere 30 Wahlkreise überschritten eine Abweichung vom Durchschnitt um mehr als 15 %.

b) Für die zwei Wahlkreise 48 (Lüneburg-Land) und 86 (Aurich) ergibt sich die Verfassungswidrigkeit des Zuschnitts bereits daraus, dass die Abweichung am Wahltag bei -25,29 % bzw. +25,87 % und damit außerhalb des verfassungsrechtlich maßgeblichen Grenzwertes von 25 % lag.

aa) Der Annahme eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit steht nicht entgegen, dass die Abweichungen bei Erlass des Gesetzes, mit dem die Wahlkreise gebildet wurden, noch unterhalb von 25 % lagen, nämlich bei +24,23 % für Aurich und bei -24,33 % für den neuen Wahlkreis Lüneburg-Land. Auch die Abweichung in dieser Größenordnung war in beiden Fällen nicht rechtfertigungsfähig. Schon der im Vorfeld der Landtagswahl erstattete Bericht der Landeswahlleiterin vom 14. Februar 2019 (LT-Drs. 18/3048 S. 3f.) ließ für beide Wahlkreise erkennen, dass mit einer Überschreitung der absoluten 25 %-Grenze gerechnet werden musste. Der Bericht zeigt zudem für beide Wahlkreise, dass es ohne weiteres möglich gewesen wäre, die Wahlkreise so zuzuschneiden, dass sich ihre Größe innerhalb des verfassungsrechtlich tolerablen Bereiches bewegt hätte. Rechtfertigungsgründe, die es ausnahmsweise als hinnehmbar erscheinen lassen könnten, eine Abweichung von mehr als 15 % hinzunehmen, liegen demzufolge nicht vor.

bb) Für den Bereich Aurich wäre es ohne weiteres möglich gewesen, die Gemeinden Großheide oder Großefehn dem Wahlkreis 87 (Wittmund/Inseln) zuzuordnen mit der Folge, dass der Wahlkreis 86 (Aurich) nur noch mit +12,56 % oder +6,54 % von der durchschnittlichen Größe abgewichen wäre und auch der Wahlkreis 87 (Wittmund/Inseln) mit +4,44 % oder +10,46 % noch eine tolerable Größe gehabt hätte. Da mit den Gemeinden Dornum und Wiesmoor und den Inseln Baltrum, Juist und Norderney ohnehin bereits fünf Gemeinden aus dem Landkreis Aurich

dem Wahlkreis 87 (Wittmund/Inseln) zugehörten, hätten auch keine neuen Verwaltungsstrukturen eingerichtet werden müssen (vgl. Bericht der Landeswahlleiterin vom 14.2.2024, LT-Drs. 18/3048 S. 5).

cc) Für den Wahlkreis 48 (Lüneburg-Land) gilt Entsprechendes. Es wäre nicht erforderlich gewesen, den Wahlkreis neu zu bilden, insbesondere deshalb, weil er bereits bei seiner Schaffung die Toleranzgrenze von 25 % nahezu in vollem Umfang ausgeschöpft hat und ein anderer Zuschnitt möglich gewesen wäre.

c) Der Zuschnitt der Wahlkreise nach der Anlage zu § 10 Abs. 1 NLWG verstößt zusätzlich gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit, weil 30 weitere Wahlkreise den zulässigen Toleranzbereich von 15 % überschreiten. Eine Rechtfertigung ist nicht möglich, da Abweichungen im Bereich zwischen 15 % und 25 % nur in Ausnahmefällen zulässig sind. Bei einer solch hohen Anzahl von Abweichungen kann nicht mehr von Ausnahmefällen gesprochen werden.

d) Zudem zeigt schon die regionale Verteilung der Wahlkreise, dass der Landtag das verfassungsrechtlich gebotene Ziel möglichst gleich großer Wahlkreise nicht ausreichend berücksichtigt hat. Hätte der Landtag die Bevölkerungsdaten der verschiedenen Regionen herangezogen und die Wahlkreisverteilung in Relation zur Zahl der Wahlberechtigten gesetzt, wäre offenbar geworden, dass die Auflösung eines Wahlkreises im Raum Braunschweig/Göttingen zwar geboten war, dass die notwendige Kompensation jedoch im Westen des Landes hätte stattfinden müssen und nicht, wie geschehen, im Nordosten durch den neuen Wahlkreis 48 Lüneburg-Land. Eine proportionale Verteilung der Wahlkreise im Land erleichtert wesentlich die Angleichung ihrer Größen. Laut der Bevölkerungsstatistik (Stand 31.12.2021) lebten in der Region Weser-Ems 1.901.802 Wahlberechtigte in 26 Wahlkreisen, in Leine-Weser 1.328.056 Wahlberechtigte in 19 Wahlkreisen, in Hannover 1.589.865 Wahlberechtigte in 23 Wahlkreisen und in Braunschweig 1.209.669 Wahlberechtigte in ebenfalls 19 Wahlkreisen. Die derzeitige Wahlkreiseinteilung wird dieser regionalen Verteilung der Wahlberechtigten nicht gerecht.

### III.

Dass die der Wahl vom 9. Oktober 2022 zu Grunde gelegte Wahlkreiseinteilung für die 87 Wahlkreise, wie sie sich aus der Anlage zu § 10 Abs. 1 NLWG ergibt und wie sie Grundlage für die

Direktwahl der Abgeordneten des Landtages war, mit dem Verfassungsgrundsatz der Gleichheit der Wahl (Art. 8 Abs. 1 NV) nicht vereinbar ist, rechtfertigt aber nicht, die Ungültigkeit der Landtagswahl vom 9. Oktober 2022 festzustellen und damit Neuwahlen zu veranlassen.

1. In Fällen, in denen ein Wahlfehler die Mandatsverteilung beeinflusst haben könnte, unterliegt die Wahlprüfungsentscheidung dem Prinzip des geringstmöglichen Eingriffs. Eine Entscheidung darf nur so weit gehen, wie es der festgestellte Wahlfehler verlangt. Daraus folgt, dass vorrangig ein Wahlfehler zu berichtigen ist, anstatt die Wahl zu wiederholen (BVerfG, Urt. v. 3.7.2008 - 2 BvC 1/07 -, BVerfGE 121, 266, 311, juris Rn. 134 und v. 9.11.2011 - 2 BvC 4/10 u.a. -, BVerfGE 129, 300, 344, juris Rn. 138). Grundsätzlich ist das Erfordernis des Bestandschutzes einer gewählten Volksvertretung, das seine rechtliche Grundlage im Demokratiegebot findet, gegen die Auswirkungen des festgestellten Wahlfehlers abzuwägen (BVerfG, Urt. v. 9.11.2011 - 2 BvC 4/10 u.a. -, BVerfGE 129, 300, 344, juris Rn. 139). Wahlbeeinflussungen einfacher Art und ohne jedes Gewicht führen nicht zur Ungültigkeit einer Wahl. Der Eingriff in die Zusammensetzung einer gewählten Volksvertretung durch eine wahlprüfungsrechtliche Entscheidung muss vor dem Interesse an der Erhaltung der gewählten Volksvertretung gerechtfertigt werden. Je tiefer und weiter die Wirkungen eines solchen Eingriffs reichen, desto schwerer muss der Wahlfehler wiegen, auf den dieser Eingriff gestützt wird. Die Ungültigerklärung einer gesamten Wahl setzt einen erheblichen Wahlfehler von solchem Gewicht voraus, dass ein Fortbestand der in dieser Weise gewählten Volksvertretung unerträglich erschiene (BVerfG, Urt. v. 8.2.2001 - 2 BvF 1/00 -, BVerfGE 103, 111, 134, juris Rn. 88; Beschl. v. 3.7.2008 - 2 BvC 1/07 u.a. -, BVerfG 121, 266, 311 f., juris Rn. 135; Urt. v. 9.11.2011 - 2 BvC 4/10 u.a. -, BVerfGE 129, 300, 344, juris Rn. 139).

2. Nach diesen Maßgaben ist es nicht angemessen, die angefochtene Landtagswahl für ungültig zu erklären. Der mit der Anordnung einer Neuwahl verbundene Eingriff beträfe das Parlament als Ganzes, da sich nach dem erforderlichen Neuzuschnitt der Wahlkreise die Zusammensetzung des Parlaments erheblich ändern könnte. Zu berücksichtigen ist indessen, dass der Wahlfehler auf der Verfassungswidrigkeit von Normen des Landeswahlgesetzes beruht, nämlich der Anlage zu § 10 Abs. 1 NLWG. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die Entscheidung über die Ausgestaltung des Wahlrechts im Einzelnen, insbesondere auch über Zahl und Zuschnitt von Wahlkreisen zu treffen. Hierfür ist dem Gesetzgeber die Zeit einzuräumen, die notwendig ist, damit er den ihm von der Verfassung eingeräumten Gestaltungsspielraum in angemessenem Umfang ausüben kann, um verschiedene Regelungsalternativen und deren Auswirkungen auf das Wahlrecht angemessen zu berücksichtigen und zu gewichten. Dies erfordert hinreichend Raum für Anhörungen und Abstimmungen auch mit den Parteien. Das Gesetzgebungsverfahren muss zudem so rechtzeitig abgeschlossen werden können, dass sich die Parteien bei der Aufstellung ihrer Wahlkreiskandidaten auf die neue Rechtslage einstellen können

(BVerfG, Urt. v. 3.7.2008 - 2 BvC 1/07 u.a. -, BVerfGE 121, 266, 313, juris Rn. 143). Im Falle der Ungültigkeit der Wahl würde der Landtag demgegenüber aufgelöst. Gemäß Art. 9 Abs. 2 NV müsste in diesem Fall binnen zwei Monaten gewählt werden. In einem solch kurzen Zeitraum würde eine Änderung des verfassungswidrigen Zustands unter Berücksichtigung eines angemessenen Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers nicht mehr möglich sein, und auch der nächste Landtag würde auf der verfassungswidrigen Grundlage der Anlage 10 zu § 10 Abs. 1 NLWG gewählt werden. Das wäre in Abwägung mit der Schwere des Wahlfehlers eine unangemessene Rechtsfolge.

#### IV.

1. Die Unvereinbarkeit der Wahlkreiseinteilung mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit bewirkt nicht zwingend, dass der Staatsgerichtshof die betreffende Norm für nichtig zu erklären hat. Zwar bestimmt § 34 Abs. 1 Satz 1 NStGHG, dass die Nichtigkeit einer Norm festzustellen ist, wenn der Staatsgerichtshof zu der Überzeugung gelangt, dass das Landesrecht mit der Verfassung unvereinbar ist. Gleichwohl ist es in der vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof geteilten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt, dass die Feststellung der Nichtigkeit einer Norm nicht zwingend erfolgen muss, wenn eine vorübergehende Fortgeltung des verfassungswidrigen Zustands geboten ist, weil die Nichtigkeit einer Norm zu einem Zustand führt, welcher der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stünde (BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 - 1 BvR 2656/18 u.a. -, BVerfGE 157, 30, Rn. 267). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn bei der Feststellung der Nichtigkeit ein rechtliches Vakuum entstehen würde und dem Gesetzgeber zur Herstellung einer verfassungskonformen Rechtslage ein Gestaltungsspielraum zu belassen ist (BVerfG, Urt. v. 4.5.2011 - 2 BvR 2365/09 u.a. -, BVerfGE 128, 326, 404, juris Rn. 168).

2. Im vorliegenden Fall würde die Feststellung der Nichtigkeit der Anlage zu § 10 Abs. 1 NLWG dazu führen, dass keine Wahlkreise mehr gebildet wären, wodurch eine ordnungsgemäße Durchführung der Landtagswahl nach dem in Niedersachsen derzeit geltenden Wahlrecht mit Erst- und Zweitstimme nicht mehr möglich wäre. Eine tragfähige Rechtsgrundlage für eine Landtagswahl stünde bis zur Neuregelung durch den Gesetzgeber nicht zur Verfügung. Ein solcher Zustand ist nicht hinnehmbar, da im Falle einer nach Art. 10 Abs. 1 NV jederzeit möglichen - auch kurzfristigen - Auflösung des Landtages gemäß Art. 9 Abs. 2 NV eine Neuwahl innerhalb von zwei Monaten gewährleistet sein muss. Es ist daher erforderlich, dass für einen solchen Fall ein anwendbares Wahlrecht besteht.

3. Um dem Gesetzgeber den verfassungsrechtlich notwendigen Gestaltungsspielraum zur Korrektur der festgestellten Verfassungswidrigkeit zu belassen, ist ihm die dafür erforderliche Zeit einzuräumen. Die nächste reguläre Landtagswahl findet gemäß Art. 9 Abs. 2 NV frühestens 56 und spätestens 59 Monate nach dem Zusammentritt des 19. Landtags am 9. November 2022 statt und damit frühestens im Juli 2027 und spätestens im November 2027. Für die Vorbereitung der nächsten regulären Wahl verbleibt damit ausreichend Zeit, um die erforderlichen Beratungen und Änderungen des Wahlrechts durchzuführen und auch den Parteien ausreichend Vorbereitungszeit für die Wahl zu belassen.

**C.**

Das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof ist gemäß § 21 Abs. 1 NStGHG kostenfrei. Auslagen werden gemäß § 21 Abs. 2 Satz 2 NStGHG nicht erstattet.

Mestwerdt

van Hove

Kaiser

Butzer

Veen

Huss

Otte

Bornemann

Berghaus