


Gericht:	BVerwG 8. Senat	Quelle:	
Entscheidungsdatum:	22.10.2008	Normen:	Art 28 Abs 1 S 2 GG, Art 38 Abs 1 GG, § 7 Abs 2 KomWG ST 2004, § 3 Abs 1 S 1 Halbs 1 KomWG ST 2004
Rechtskraft:	ja	Zitiervorschlag:	BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2008 - 8 C 1/08 -, BVerwGE 132, 166-179
Aktenzeichen:	8 C 1/08		
Dokumenttyp:	Urteil		

Kommunalwahlrecht - Einteilung von Wahlbereichen - Grundsatz der Gleichheit und Chancengleichheit der Wahl

Leitsatz

Die Einteilung eines Wahlgebiets nach § 7 Abs. 2 KWG LSA (juris: KomWG ST 2004) muss zur Wahrung der Grundsätze der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Wahlbewerber zu möglichst gleich großen Wahlbereichen führen. Abweichungen in der Größe müssen nachvollziehbar unter Angabe der Kriterien und ihrer Gewichtung begründet werden. (Rn.22)

Fundstellen

BVerwGE 132, 166-179 (Leitsatz und Gründe)
 DVBI 2009, 254-258 (Leitsatz und Gründe)
 SächsVBI 2009, 135-139 (Leitsatz und Gründe)
 NVwZ 2009, 723-727 (Leitsatz und Gründe)
 Buchholz 415.10 KommWahlR Nr 7 (Leitsatz und Gründe)

weitere Fundstellen

VR 2009, 178 (Leitsatz)

Verfahrensgang

vorgehend Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt 4. Senat, 6. März 2007, Az: 4 L 138/05, Urteil
 vorgehend VG Magdeburg 9. Kammer, 20. April 2005, Az: 9 A 360/04, Urteil

Tatbestand

- 1 Der Kläger rügt als wahlberechtigter Einwohner der Stadt Magdeburg die Ungültigkeit der Wahl zum Stadtrat vom 13. Juni 2004. Wegen der gleichheitswidrigen Einteilung der Wahlbereiche sei der bundesrechtliche Grundsatz der Wahlgleichheit verletzt worden.
- 2 Nach dem sachsen-anhaltinischen Kommunalwahlrecht verfügt jeder Wahlberechtigte über drei Stimmen bei der Wahl der kommunalen Vertretungen (§ 3 Abs. 2 KWG LSA).
- 3 Gemäß § 7 Abs. 2 KWG LSA wird bei der Wahl zu den Gemeinderäten in kreisfreien Städten das Wahlgebiet in mehrere Wahlbereiche eingeteilt. Die jeweilige Vertretung beschließt ihre Anzahl und Abgrenzung. Am 6. November 2003 beschloss der Stadtrat der Landeshauptstadt Magdeburg (also noch vor Inkrafttreten der Neufassung des Kommunalwahlgesetzes am 27. Februar 2004) die Einteilung des gesamten Stadtgebiets, das 40 Stadtteile seit deren Festlegung im Jahre 1992 aufweist, in 10 Kommunalwahlbereiche auf der Grundlage des § 7 KWG LSA, der seinerseits keine Festlegung der Anzahl der Wahlbereiche in kreisfreien Städten und bei der Wahl von Kreistagen enthält. Er legte dabei die statistischen Werte über die Einwohnerzahl in Magdeburg zugrunde. Die Durchschnittsgröße eines Wahlbereichs betrug ca. 22 100 Einwohner. Ausweis-

lich der Verwaltungsvorgänge und der darin enthaltenen Beschlussvorlage für die entscheidende Stadtratssitzung betrug die Einwohnerzahl im Wahlbereich 7 (Sudenburg und Lemsdorf) 17 639 Einwohner (79,92 % der Durchschnittsgröße eines Wahlbereichs). Der angrenzende Wahlbereich 8 (Stadtfeld West, Diesdorf und Ottersleben) umfasste hingegen 26 827 Einwohner (= 121,55 % der Durchschnittsgröße eines Wahlbereichs). Der Wahlbereich 8 umgrenzt von Westen her halbkreisförmig den Wahlbereich 7.

- 4 Im Einzelnen stellt sich die Wahlbereichseinteilung nach Aktenlage wie folgt dar:
- 5 Der Stadtratsbeschluss vom November 2003 übernahm die als "Grundvariante" von der Verwaltung vorgeschlagene Abgrenzung, die sich weitgehend an den Stadtteilgrenzen orientierte. Von den Wahlbereichen 7 und 8 abgesehen, wurden die Abweichungen vom Durchschnitt auf unter +/- 15 v.H., und überwiegend sogar auf unter +/- 10 v.H. reduziert. Höhere Abweichungen der Wahlbereiche 9 und 10 wurden vermieden, indem das Gebiet einer an beide angrenzenden, zuvor eingemeindeten Ortschaft dem Wahlbereich 9 zugeordnet und "zum Ausgleich" ein einzelner statistischer Bezirk des Stadtteils Leipziger Straße - das Wohngebiet Schilfbreite - weiterhin im Wahlbereich 10 belassen wurde, obwohl die übrigen Bezirke dieses Stadtteils im Wahlbereich 9 lagen. Die abgelehnte "Alternative 1", die eine Zuordnung der Schilfbreite zum Wahlbereich 10 vorschlug, hätte zu einer Größenabweichung um 22,9 v.H. vom Durchschnitt geführt.
- 6 Ein als "Alternative 2" zu den Wahlbereichen 7 und 8 eingebrachter Änderungsantrag der Ratsfraktion "Bündnis 90/Die Grünen - Future! Die Jugendpartei" fand ebenfalls keine Mehrheit. Er sah vor, die zum Stadtteil Stadtfeld West gehörenden statistischen Bezirke 262 (Wohngebiet Spielhagenstraße) und 269 (Gewerbegebiet Liebknechtstraße) aus dem Wahlbereich 8 aus - und in den Wahlbereich 7 einzugliedern. Dann hätte die Einwohnerzahl des Wahlbereichs 7 nur noch um 10,34 v.H. unter dem Durchschnitt, und die des Wahlbereichs 8 um 11,1 v.H. darüber gelegen. Der zuständige Beigeordnete erklärte in der Aussprache vor dem Stadtrat, er befürworte die Grundvariante, halte aber auch die Alternativen für möglich.
- 7 Bei der am 13. Juni 2004 erfolgten Wahl der Vertreter zum Stadtrat wurden aus dem Wahlbereich 7 drei Vertreter und aus dem Wahlbereich 8 zehn Vertreter gewählt. Insgesamt sind nach der Bekanntmachung des Gemeindevorstandes vom 21. Juni 2004 (Amtsblatt der Landeshauptstadt Magdeburg Nr. 23 vom 23. Juni 2004) 56 Stadträte gewählt worden.
- 8 Am 30. Juni 2004 erhob der Kläger Wahleinspruch mit der Begründung, die Zahl der Wahlberechtigten in den Wahlbereichen 7 und 8 weiche derart voneinander ab, dass die damit verbundene Verletzung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl zur Ungültigkeit der Wahl führe. Weil die absolute Stimmzahl über die Sitzverteilung entscheide, stünden die Kandidaten unterschiedlicher Wahlbereiche in einem direkten Konkurrenzverhältnis zueinander. Kandidaten aus großen Wahlbereichen hätten erheblich bessere Chancen, absolute Stimmen zu gewinnen. Deshalb dürfe die Größe der Wahlbereiche nur um 5 bis 10 v.H. vom Durchschnitt abweichen. Die hier vorliegende höhere Abweichung bewirke eine gleichheitswidrige Verzerrung.
- 9 Gestützt auf eine gutachterliche Stellungnahme des Stadtwahlleiters, der meinte, Verfassungsrechtsverstöße könnten nicht Gegenstand des Wahlprüfungsverfahrens sein, wies der Beklagte mit dem Kläger später mitgeteilten Beschluss vom 4. November 2004 die Einwendungen gegen die Wahl als unbegründet zurück und stellte die Gültigkeit der Wahl fest.
- 10 Am 10. Dezember 2004 hat der Kläger vor dem Verwaltungsgericht Magdeburg Klage erhoben.
- 11 Mit Urteil vom 20. April 2005 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es im wesentlichen dargelegt: Die Einteilung der Wahlbereiche durch den Beklagten verstoße nicht gegen den Grundsatz gleicher Wahl. Die Bildung mehrerer Wahlbereiche in kreisfreien Städten rechtfertige sich aus dem Erfordernis, im sachsen-anhaltinischen System der mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl die Übersichtlichkeit und ein Mindestmaß an persönlicher Beziehung zwischen Wählern und Kandidaten zu gewährleisten. Soweit § 7 Abs. 2 KWG LSA Unterschiede in der Größe der Wahlbereiche toleriere, wahre er noch die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit.
- 12 Das Obergerverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt hat die von ihm zugelassene Berufung des Klägers mit dem angegriffenen Urteil vom 6. März 2007 zurückgewiesen. Die Einteilung der Wahlbereiche sei mit der Wahlrechtsgleichheit vereinbar. Als rechtfertigender Grund für Differenzierungen seien die Besonderheiten des vorgegebenen Verhältniswahlsystems einzustu-

fen. Bei der Verhältniswahl müsse der Gesetzgeber die Gleichheit des Erfolgswertes so weit sicherstellen, wie dieses Wahlsystem es zulasse. In Sachsen-Anhalt sei die Kommunalwahl als mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl ausgestaltet, wobei Elemente der letzteren deutlich überwiegen. Die persönliche Stimmenzahl eines Bewerbers komme erst zum Tragen, wenn die Sitzverteilung nach der Gesamtstimmenzahl feststehe. Die Zahl der Stimmen, die jeweils zum Erringen eines Sitzes erforderlich seien, hänge von der Wahlbeteiligung, der Zahl und dem Stimmenanteil der Wahlvorschläge und von der Größe des Wahlbereiches ab. So könnten Bewerber eines Wahlbereichs mit einer vergleichsweise geringen Stimmenzahl gewählt werden, während eine wesentlich höhere in einem anderen Wahlbereich nicht zum Erfolg führe. Entsprechendes gelte innerhalb eines Wahlbereichs für Bewerber verschiedener Wahlvorschläge. In diesem Wahlsystem widerspreche § 7 Abs. 2 Satz 4 KWG LSA nicht dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit.

- 13 Der Grundsatz der Chancengleichheit der Wahlbewerber werde durch die Wahlbereichseinteilung ebenfalls nicht verletzt. § 7 Abs. 2 Satz 4 KWG LSA überschreite nicht den "jedenfalls nicht nur eng begrenzten" Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers bei der Konkretisierung der Wahlrechtsgleichheit. Eine entsprechende Toleranzgrenze finde sich auch in den Kommunalwahlgesetzen Niedersachsens, Schleswig-Holsteins und Hessens. Bei der Wahlkreiseinteilung für die Bundestagswahl sei dieselbe Abweichung zulässig. Die Regelung enthalte eine zulässige Pauschalierung und ermögliche damit dem Wahlausschuss, in aller Regel den vorgegebenen unvermeidbaren rechtlichen und praktischen Schwierigkeiten, die der Bildung gleich großer Wahlbereiche entgegenstünden, ohne besonderen administrativen Aufwand zu entsprechen.
- 14 Hier sei die festgelegte Toleranzgrenze erforderlich, um den örtlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Dies solle den Wählern eine leichtere Zuordnung des Wahlbereichs zum eigenen Wohngebiet, und den Wahlbewerbern eine engere persönliche Beziehung zum Wahlbereich ermöglichen. Die Erforderlichkeit der Regelung zeige sich daran, dass die möglichst an den Stadtteilgrenzen orientierte Wahlbereichseinteilung in zwei der zehn Wahlbereiche zu Durchschnittsabweichungen von mehr als 20 v.H. führe.
- 15 Mit der vom Senat zugelassenen Revision rügt der Kläger die Verletzung materiellen Rechts.
- 16 Er beantragt,
1. das Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 6. März 2007 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Magdeburg vom 20. April 2005 aufzuheben,
2. den Beklagten unter Aufhebung des insoweit entgegenstehenden Bescheides vom 4. November 2004 zu verpflichten festzustellen, dass die Einwendungen gegen die Wahlbereichseinteilung begründet sind und die den begründeten Einwendungen zugrunde liegenden Tatbestände so schwerwiegend sind, dass bei einwandfreier Durchführung der Wahl ein wesentlich anderes Ergebnis zustande gekommen oder festgestellt worden wäre, und die Wahl für ungültig zu erklären.
- 17 Der Beklagte beantragt,
- die Revision zurückzuweisen.
- 18 Er tritt dem Revisionsvorbringen entgegen und verteidigt das angegriffene Urteil.

Entscheidungsgründe

- 19 Die Revision ist begründet. Das Oberverwaltungsgericht hat unter Verletzung von Bundesverfassungsrecht die zulässige Klage für unbegründet gehalten. Das Urteil beruht auf einer mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 GG unvereinbaren Auslegung des § 7 Abs. 2 KWG LSA. Da die bisherigen tatrichterlichen Feststellungen aber für eine abschließende Entscheidung über das Begehren durch den Senat nicht ausreichen, muss der Rechtsstreit gemäß § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen werden.
- 20 Eine revisionsgerichtliche Überprüfung hat zwar grundsätzlich den Inhalt der irrevisiblen Vorschriften des Kommunalrechts des Landes zugrunde zu legen, den das Berufungsgericht durch seine Auslegung ermittelt und seiner Entscheidung zugrunde gelegt hat (vgl. § 173 VwGO i.V.m. § 560 ZPO). Das Revisionsgericht kann aber nachprüfen, ob Bundesrecht, insbesondere Bun-

desverfassungsrecht, ein anderes Ergebnis gebietet (stRspr, vgl. u.a. Urteil vom 12. November 1993 - BVerwG 7 C 23.93 - Buchholz 160 Wahlrecht Nr. 38 S. 21 <23 f.>; Urteil vom 10. Dezember 2003 - BVerwG 8 C 18.03 - BVerwGE 119, 305 <306> = Buchholz 415.1 AllgKommR Nr. 149). Ein solcher Fall liegt hier vor.

- 21 Das Oberverwaltungsgericht vertritt die Auffassung, dass auf Grund seiner weiten Auslegung des § 7 Abs. 2 KWG LSA die konkrete Wahlbereichseinteilung in der Landeshauptstadt Magdeburg zu den Kommunalwahlen am 13. Juni 2004 nicht zu beanstanden sei. Es meint, dass der sich aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG ergebende verfassungsrechtliche Maßstab für die Wahlbereichseinteilung für die Kommunalwahl (§ 37 Abs. 1 Satz 1 GO LSA) in der hier einschlägigen Regelung des § 7 Abs. 2 Satz 1 KWG LSA übernommen sei. Diese Auslegung ist mit Bundesrecht nicht vereinbar.
- 22 1. Der Prüfungsmaßstab für die vom Berufungsgericht vorgenommene Auslegung ist zunächst der bundesrechtliche Grundsatz der Gleichheit der Wahl, der auch für die Bestellung von Gemeindevertretungen gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 GG gilt. Die Wahlgrundsätze sind auf Bundes- und Landesebene inhaltlich identisch (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 - DVBl 2008, 443 m.w.N.).
- 23 In dieser Entscheidung hat der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts die bisherige Rechtsprechung zum Inhalt des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl unter Hinweis auf die bisherige Rechtsprechung wie folgt näher präzisiert:
- "Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl sichert die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger. Die Gleichbehandlung aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts ist eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung ... Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl gebietet, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können. Er ist im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen ... Aus dem Grundsatz der Wahlgleichheit folgt für das Wahlgesetz, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben muss. Alle Wähler sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben."
- 24 Bei der Verhältniswahl - um die es im vorliegenden Falle der Wahl zu den Kommunalvertretungen geht (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 KWG LSA) - bedeutet Wahlgleichheit, dass jeder Wähler mit seiner Stimme den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der Vertretungen haben muss (BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 - 2 BvF 1/95 - BVerfGE 95, 335 <353>; BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 a.a.O.). "Ziel des Verhältniswahlsystems ist es, dass alle Parteien in einem möglichst in Stimmenzahlen annähernden Verhältnis in dem zu wählenden Organ vertreten sind. Zur Zählwertgleichheit tritt im Verhältniswahlrecht die Erfolgswertgleichheit hinzu" (BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 a.a.O.).
- 25 Dabei steht es dem Gesetzgeber, natürlich auch dem Landesgesetzgeber, frei, die unterschiedlichen Wahlsysteme (hier Mehrheits- und dort Verhältniswahlsystem) miteinander zu verbinden. Er hat hierfür einen breiten Entscheidungsspielraum. Allerdings ist der Gesetzgeber verpflichtet, das ausgewählte Wahlsystem ungeachtet verschiedener Ausgestaltungsmöglichkeiten in seinen Grundelementen folgerichtig zu gestalten, und er darf keine strukturwidrigen Elemente einführen (BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 a.a.O.).
- 26 Das Wahlrecht muss im Übrigen den Wahlrechtsgrundsätzen entsprechen. Der Gesetzgeber ist bei der Gestaltung des Wahlrechts gehalten, die Gleichheit der Wahl innerhalb des jeweiligen Wahlsystems zu wahren. Er muss, wenn er sich für ein Wahlsystem entschieden hat, die im Rahmen des jeweiligen Systems geltenden Maßstäbe der Wahlgleichheit beachten (BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 a.a.O.). Ergänzend ist zu beachten, dass die Gleichheit der Wahl für das Wahlrecht des einzelnen, das aktive Wahlrecht, und für die Wählbarkeit der Bewerber, das passive Wahlrecht, aber auch für die Ausgestaltung des Wahlsystems, die Wahlvorbereitung, den Wahlkampf und das Wahlverfahren gilt (vgl. Bonner Kommentar <BK>-Badura Rn. 12 zum Anh. zu Art. 38 BWahlG).
- 27 Bei dem aktiven Wahlrecht muss nach dem Vorstehenden die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und - bei der hier gegebenen Verhältniswahl - den gleichen Erfolgswert haben. Für das passive Wahlrecht hat die Wahlrechtsgleichheit zur Folge, dass jedem Wahlbewerber und auch jeder Partei oder jeder Wählergruppe grundsätzlich die gleichen

Möglichkeiten im Wahlkampf und im Wahlverfahren und damit die gleiche Chance im Wettbewerb um die Wählerstimmen offenzuhalten sind (BVerfG, Beschluss vom 9. März 1976 - 2 BvR 89/74 - BVerfGE 41, 399 <413>; Beschluss vom 22. Oktober 1985 - 1 BvL 44/83 - BVerfGE 71, 81 <94>; BK-Badura a.a.O. Rn. 14).

- 28 2. Entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts verletzt die von ihm vorgenommene Auslegung den Grundsatz der Wahlgleichheit in mehrfacher Hinsicht.
- 29 Zum einen führt das sachsen-anhaltinische Wahlsystem in § 7 KWG LSA für die Wahlbewerber, aber auch die aktiven Wähler zu einem geringeren Erfolgswert ihrer Stimme, je kleiner der Wahlbereich im Verhältnis zu den anderen Wahlbereichen im Stadtgebiet zugeschnitten ist. Das räumt das Berufungsgericht (auf S. 9 UA) selbst ein, wenn es davon ausgeht, dass die Aussicht eines Wahlbewerbers, ein Mandat zu erringen, auch von der Zahl der Wahlberechtigten abhängt. Es hängt mithin von der Größe des Wahlbereichs ab, ob ein Bewerber eines bestimmten Wahlbereichs mit einer verhältnismäßig geringen Stimmzahl zum Wahlerfolg gelangt, während in einem anderen Wahlbereich selbst eine weitaus höhere Stimmzahl keinen Wahlerfolg mit sich bringt. Für den einzelnen Wahlberechtigten führt dies mithin zu einem geringeren Erfolgswert seiner abgegebenen Stimme, für den einzelnen Wahlbewerber zu einer Verringerung seiner Wahlchancen.
- 30 Zum anderen liegt auch ein weiterer Eingriff in den Grundsatz der Gleichheit der Wahl vor, indem nämlich nach der in § 40 Abs. 5 KWG LSA vorzunehmenden Reststimmeverwertung die Bewerber aus kleinen Wahlbereichen von vornherein schlechter abschneiden. Denn nach § 40 Abs. 5 Satz 2 KWG LSA werden die Stimmen an die Bewerber auf anderen Wahlvorschlägen einer Partei oder Wählergruppe in den anderen Wahlbereichen, die dort keinen Sitz erhalten haben, in der Reihenfolge der höchsten Stimmzahl vergeben. Stehen in einem kleinen Wahlbereich allerdings nur wenige Wählerstimmen zur Verfügung, so wirkt sich das unmittelbar auf die Reststimmeverwertung aus.
- 31 Schließlich erfolgt auch insofern ein Eingriff in den Grundsatz der Wahlgleichheit, als die Regelung in § 7 i.V.m. § 21 Abs. 2 Satz 4 i.V.m. § 23 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 KWG LSA zu einer "lokalen" faktischen Sperrklausel führt. Der Wahlbewerber kann nach diesen Regelungen nur Stimmen aus einem einzelnen Wahlbereich auf sich vereinigen. Die wahlgebietsbezogene faktische Sperrklausel wird durch eine auf den einzelnen Wahlbereich bezogene Sperrklausel verstärkt. Diese ergibt sich aus dem Verhältnis der Mindeststimmzahl zur Zahl der im Wahlbereich abzugebenden Stimmen. Die Mindeststimmzahl bleibt dabei als Quotient von Gesamtstimmen und Sitzzahl konstant. Die im Wahlbereich erreichbare Stimmzahl nimmt aber mit dessen Größe zu. Deshalb wird die "lokale faktische Sperrklausel" mit jeder Vergrößerung des Wahlbereichs reduziert, aber bei dessen Verkleinerung erhöht.
- 32 3. Zu Unrecht geht das Berufungsgericht bei seiner Normauslegung von einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung dieser Eingriffe in den Grundsatz der Wahlgleichheit aus.
- 33 Der Grundsatz der Wahlgleichheit unterliegt nach ständiger bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung - ebenso wie der noch unten zu prüfende Grundsatz der Chancengleichheit - keinem absoluten Differenzierungsverbot. Aus seinem formalen Charakter folgt allerdings, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen verbleibt (BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 a.a.O. S. 445; BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2008 - 2 BvC 1.07, 2 BvC 7.07 - DVBl 2008, 1045 <1046>). Es geht um die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts in formal möglichst gleicher Weise. Deshalb bedürfen Differenzierungen zu ihrer Rechtfertigung stets eines "besonderen, sachlich legitimierten, zwingenden Grundes" (BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2008 a.a.O. S. 1046 m.w.N.).
- 34 Für die Anforderungen an die Differenzierung im Wahlrecht hat die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung insoweit klargestellt, als sich die Differenzierungen von Verfassungs wegen zum einen als zwangsläufig oder notwendig darstellen können, wie das etwa in Fällen der Kollision des Grundsatzes der Wahlgleichheit mit den übrigen Wahlgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 GG oder Grundrechten der Fall sein kann. Andererseits können Differenzierungen auch durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, dass sie der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten können (BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 - 2 BvD 3/96 - BVerfGE 95, 408 <418>; BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2008 a.a.O. S. 1046).

- 35 Für dieses in der Waage-Halten sollen auch zureichende, aus der Natur des Sachbereichs der Wahl der Volksvertretung sich ergebende Gründe zählen, insbesondere die Verwirklichung der mit der Wahl verfolgten Ziele.
- 36 Differenzierende Gründe müssen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein. Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich auch danach, mit welcher Intensität in das - gleiche - Wahlrecht eingegriffen wird. Ebenso können gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis Beachtung finden. Gegen die Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit wird verstoßen, wenn mit den differenzierenden Gründen ein Ziel verfolgt wird, das im Wahlrecht nicht verfolgt werden darf, oder wenn sie nicht geeignet und erforderlich sind, um die mit der Wahl verfolgten Ziele zu erreichen (s.a. BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008, a.a.O.). Nach diesen Maßstab verletzt die Auffassung des Berufungsgerichts, eine Abweichung der Wahlbereichsgröße in Höhe von 25 % nach oben oder nach unten sei zulässig, um den unvermeidbaren rechtlichen und praktischen Schwierigkeiten, die der Bildung gleich großer Wahlbereiche (§ 7 Abs. 2 Satz 3 KWG LSA) entgegenstehen, ohne besonderen administrativen Aufwand entsprechen zu können, den Grundsatz der Gleichheit der Wahl.
- 37 Zugleich hat das Oberverwaltungsgericht in Verkennung des Gewichts verfassungslegitimierter Belange angenommen, dass für die gemäß § 7 Abs. 2 Satz 5 Alt. 1 KWG LSA erforderliche Beachtung der örtlichen Verhältnisse den Wählern eine leichtere Zuordnung des jeweiligen Wahlbereichs zum allgemeinen Wohngebiet sowie eine engere persönliche Beziehung der Wahlbewerber zum Wahlbereich ermöglichen sollen. Deshalb sei die Wahlbereichseinteilung auf dem Gebiet der Landeshauptstadt Magdeburg, die soweit wie möglich die Stadtteilgrenzen berücksichtige, in den Grenzen der Abweichungsklausel von plus/minus 25 % nicht zu beanstanden.
- 38 Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts stellen die Gesichtspunkte "einer leichteren Zuordnung des jeweiligen Wahlbereichs zu einem Wohngebiet und einer engeren persönlichen Beziehung der Wahlbewerber zum Wahlbereich" keine durch die Verfassung legitimierten Gründe dar, die von einem derartigen Gewicht sind, dass sie mit dem überragenden Grundsatz der Wahlgleichheit, der für die Demokratie prägend ist, sich die Waage halten können. Wenn man diese Gesichtspunkte mit dem an sich schützenswerten Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung im Wege einer Wahl in Verbindung bringt, so wird ein derartiges Integrationskriterium im Grundmandatsurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2008 a.a.O. S. 1049) nur dazu verwandt, ein Gegengewicht zum Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit zu schaffen und die ausgrenzenden mehrheitsbildenden Regelungen auf der Ebene des Bundeswahlrechts etwa bei Sperrklauseln im Interesse eines Minderheitenschutzes zu begrenzen.
- 39 Auf der kommunalen Ebene können derartige Überlegungen, die im Bundeswahlrecht wurzeln, nicht greifen. Denn bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag geht es um das große Wahlgebiet der Bundesrepublik Deutschland mit der schwierigen Abgrenzung und Einteilung von (nur) 299 Wahlkreisen unter Berücksichtigung der föderalen Struktur und der Bestimmung der doppelten Anzahl von Abgeordneten mit etwaigen zusätzlichen Überhangmandaten. Der Gesichtspunkt der Verbesserung des Integrationsvorgangs führt auf der Ebene der in viel kleinerem Rahmen stattfindenden Kommunalwahl vielmehr entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts gerade dazu, dass die Wahlbewerber in kleineren Wahlbereichen, die ein besonderes gutes Verhältnis zu ihren Wählern oft gerade wegen des kleinteiligen Zuschnitts der Wahlbereiche entwickeln, nur unter erschwerten Voraussetzungen in den Stadtrat gelangen können. Die Möglichkeit der Integration durch den Wahlvorgang wird deshalb gerade beim Zuschnitt kleinerer Wahlbereiche im Verhältnis zu größeren Wahlbereichen erschwert, bei denen die Wähler ein geringeres Zusammengehörigkeitsgefühl zu ihren Kandidaten entwickeln. Die enge Zusammengehörigkeit zwischen Wahlbewerber und Wählerschaft, wenn sie dann Ausdruck im Bilden kleinerer Wahlbereiche findet, wirkt sich nachteilig sowohl für den Erfolgswert der einzelnen Stimmen der Wähler als auch für die Chancen des Wahlbewerbers aus. In Wirklichkeit wird damit nicht die Integrationsmöglichkeit durch den Zuschnitt kleiner Wahlbereiche verbessert, sondern erschwert, da sich die örtliche Verwurzelung in kleinen Wahlbereichen bei gleichzeitigem Bestehen von großen Wahlbereichen als hinderlich für die Gewinnung von Stadtratsmandaten erweist.
- 40 Darüber hinaus stellt die Berücksichtigung örtlicher Verhältnisse in der vom Berufungsgericht vorgenommenen Weise, gewissermaßen im pauschalen Wege und zur Vermeidung besonderen administrativen Aufwandes bei der Einteilung der Wahlbereiche keinen rechtfertigenden Grund

für einen Eingriff in die Wahlfreiheit dar. Vielmehr führt die Auffassung des Berufungsgerichts zu einer deutlichen Verzerrung im Gesamtgefüge der Wahlbereiche, wenn unterschiedlich große Abweichungen nur aus Gründen der Örtlichkeit erfolgen, wie diese auch immer zu bestimmen ist, wozu das Berufungsgericht nichts Näheres ausführt.

- 41 Entscheidend ist damit entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts bei Verfolgung der Verwirklichung des obersten Wahlgrundsatzes der Wahlgleichheit, dass die Wahlbereiche eine annähernd gleiche Größe haben müssen. Das bedeutet dann aber auch, dass die örtlichen Verhältnisse nur zu berücksichtigen sind, aber nicht generell eine Größenabweichung von 25 v.H. rechtfertigen können. Denn anderenfalls würde durch Zuschnitt und Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse gerade ein Ungleichgewicht bei dem Erfolgswert der einzelnen Wählerstimmen erzielt werden.
- 42 4. Des Weiteren ist dem Berufungsgericht bei seiner Auslegung des Landesrechts ein Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Wahlbewerber unterlaufen (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008, a.a.O. S. 444). Soll die Demokratie auf der Grundlage freier Konkurrenz von Meinungen und Interessen und deren Vertretung in den dafür vorgesehenen politischen Gremien wie Parlamente und Kommunalvertretung stattfinden, so müssen die Parteien, die Gruppen, aber auch die Einzelbewerber, die sich unterschiedliche Meinungen zu eigen gemacht haben, unter den gleichen Bedingungen und damit mit den gleichen Chancen am politischen Wettbewerb teilnehmen können.
- 43 Inhaltlich verlangt der Grundsatz der Chancengleichheit, dass jeder Partei, jeder Wählergruppe und ihren Wahlbewerbern grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden. Auch bei dem Grundsatz der Chancengleichheit der Wahlbewerber muss ebenso wie bei den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl die gleiche Behandlung der Wähler gewährleistet sein, und zwar in einem strikten und formalen Sinn (BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 a.a.O. S. 444).
- 44 Die oben bei dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl angesprochenen Gesichtspunkte der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung finden auch in diesem Bereich Anwendung. Der Grundsatz der Chancengleichheit unterliegt ebenfalls keinem absoluten Differenzierungsverbot. Auch bei ihm hat der Gesetzgeber nur einen eng bemessenen Spielraum für Differenzierungen. Dabei ist der Gesetzgeber verpflichtet, eine die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neuere Entwicklungen in Frage gestellt wird (BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 a.a.O. S. 445).
- 45 Im Ergebnis sind auch hier keine legitimen Gründe und damit keine Rechtfertigung für eine Differenzierung in § 7 KWG LSA ersichtlich. Die vom Berufungsgericht vorgenommene pauschalisierende Anwendung der 25 % Abweichungsklausel nach oben und nach unten zum Zwecke der Verwaltungsvereinfachung verstößt aus den oben genannten Gesichtspunkten ebenfalls gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Wahlbewerber.
- 46 5. Der Senat kann allerdings auf der Grundlage einer verfassungskonformen Auslegung des § 7 Abs. 2 KWG LSA zwar grundsätzlich in der Sache selbst entscheiden - § 144 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 VwGO, ohne dass es einer Richtervorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG an das Bundesverfassungsgericht bedarf (vgl. hierzu Urteil vom 10. Dezember 2003 - BVerwG 8 C 18.03 - BVerwGE 119, 305 <311> = Buchholz 415.1 AllgKommR Nr. 149).
- 47 Eine sachgerechte, am Bundesverfassungsrecht orientierte Auslegung des § 7 Abs. 2 KWG LSA ergibt Folgendes:
- 48 Das Verfahren zur Bildung von Wahlbereichen erfolgt in mehreren zu gewichtenden Schritten. Oberstes Ziel hat der Zuschnitt annähernd gleich großer Wahlbereiche zu sein. Jeder Wahlbereich soll, wie § 7 Abs. 2 Satz 3 KWG LSA verdeutlicht, eine möglichst gleiche Anzahl von Einwohnern erfassen. Diesem Ziel dürfen nur verfassungslegitime Einschränkungen entgegengesetzt werden, die dann gegebenenfalls zu größeren oder kleineren Wahlbereichen führen können. Solche Differenzierungen dürfen in ihrer Bedeutung jedoch nicht stärker ins Gewicht oder "in die Waage fallen", als die Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit dies zulassen. Legitime Abweichungen von der durchschnittlichen Einwohnerzahl aller Wahlbereiche können sich aus den örtlichen Gegebenheiten ergeben. Sie sind nach § 7 Abs. 2 Satz 5 KWG LSA

"zu berücksichtigen", können also als ein Kriterium in den Gewichtungsvorgang aufgenommen werden. Ein unterschiedlicher Zuschnitt der Wahlbereiche kann nicht nur wegen unterschiedlicher Anteile der Wahlberechtigten an der Einwohnerzahl, sondern auch zur Erhöhung der Wahlbereitschaft gerechtfertigt sein, wenn etwa im ländlichen Bereich auf gewachsene Ortsstrukturen Rücksicht genommen werden soll. Innerhalb des oben dargelegten Rahmens können auch Integrationsvorgänge Eingang in die Gewichtung nehmen. Die Regelung in § 7 Abs. 2 Satz 4 KWG LSA, wonach die Abweichung um nicht mehr als 25 v.H. nach oben oder nach unten von der Durchschnittsgröße der Wahlbereiche erfolgen soll, gewinnt bei diesem verfassungsrechtlichen Blickwinkel eine andere, als die der Norm vom Berufungsgericht beigegebene Bedeutung. Sie dient der Stärkung des Gebots der Wahlgleichheit. Die örtlichen Verhältnisse können ein noch die Waage haltendes verfassungslegitimes Gewicht besitzen. Der Gesetzgeber hat aber mit der 25 % -Klausel eine Differenzierungsgrenze gezogen, die zum einen nur bei Vorliegen eines verfassungslegitimen zwingenden Grundes eingreift und die zum anderen - wenn überhaupt - nur unter Berücksichtigung ganz erheblicher zwingender Gründe ausnahmsweise überschritten werden darf, wie dies von einer "Soll-Vorschrift" herkömmlicher Weise verstanden wird.

- 49 In verfahrensrechtlicher Hinsicht hat der Entscheidungsträger die tragenden Erwägungen für den Zuschnitt der Wahlbereiche zu erläutern und bei Abweichung vom Gebot annähernd gleich großer Wahleinheiten die Gründe zu gewichten sowie transparent und nachvollziehbar für die betroffenen Wahlbürger, aber auch für die später zur Kontrolle angerufenen Gerichte darzulegen. Dabei können sich die wesentlichen Gründe auch aus einer der Entscheidung zugrunde liegenden Ratsvorlage der Verwaltung ergeben. Welchen Erwägungen die Behörde bei der Gewichtung den Vorrang einräumt, liegt in ihrer Gestaltungsfreiheit. Für die abschließende Entscheidung über die Einteilung der Wahlbereiche steht ihr ein Beurteilungsspielraum zu, soweit sie annähernd gleich große Wahlbereiche bilden will. Die gerichtliche Kontrolle beschränkt sich insoweit auf die Prüfung, ob die Behörde von falschen Tatsachen ausgegangen ist, die verfassungsrechtlichen Vorgaben verkannt oder willkürlich gehandelt hat. Bei nicht annähernd gleich groß zugeschnittenen Wahlbereichen verdichtet sich jedoch die Kontrollmöglichkeit. Die Gründe für die Differenzierung sind daraufhin zu überprüfen, ob sie sachgerecht sind, nicht von sachfremden Erwägungen gesteuert wurden (etwa infolge einer pauschalierenden Betrachtungsweise zur Vermeidung von Verwaltungsaufwand) und ohne Verkennung der tatsächlichen Verhältnisse verwandt wurden und ob ihnen nicht ein Gewicht beigemessen ist, das zu einer Verzerrung zu Lasten des Gebots der Wahlgleichheit führt.
- 50 Das bedeutet im Einzelnen für die Entscheidung des Verwaltungsträgers über die Einteilung der Wahlbereiche:
- 51 Zunächst hat die hierfür zuständige Behörde auf Grund der vorhandenen statistischen Größen festzulegen, wie viele Wahlbereiche überhaupt aufgestellt werden sollen. Dabei sind die Kriterien für deren Größe nach den vorgegebenen statistischen Maßstäben, etwaigen örtlichen Verhältnissen oder nach dem bisherigen Zuschnitt derartiger Wahlbereiche, in nachvollziehbarer Weise festzulegen.
- 52 Diese verschiedenen Entscheidungselemente für die Einteilung der Wahlbereiche hat die Behörde zu gewichten und transparent und nachvollziehbar für die betroffenen Wahlbürger, aber auch für die später zur Kontrolle angerufenen Gerichte darzulegen, auch um etwaige Manipulationen auszuschließen.
- 53 Die örtlichen Verhältnisse werden dabei eine unterschiedliche Rolle spielen, je nachdem ob es sich um Großstädte handelt oder großflächige Ortschaften in ländlicher Struktur.
- 54 Bei der Gewichtung der unterschiedlichen Elemente hat der Entscheidungsträger zu beachten, dass nach dem überragenden Grundsatz der Wahlgleichheit und dem Grundsatz der Chancengleichheit primär von der "annähernd gleichen Größe" (vgl. § 7 Abs. 2 Satz 3 KWG LSA) der Wahlbereiche auszugehen ist. Das bedingt eine möglichst geringe Abweichung. Die örtlichen Verhältnisse sind dabei "zu berücksichtigen", können aber nicht ohne zusätzliche Rechtfertigung allein den Grundsatz der Gleichheit der Wahl und den Grundsatz der Chancengleichheit überspielen. Denn der örtliche Zuschnitt darf nicht zu einer Verminderung der politischen Einflussnahme der Wahlberechtigten und der betreffenden Wahlbewerber in klein zugeschnittenen Wahlbereichen führen.

- 55 Auch die Abweichungsklausel von 25 % nach oben oder nach unten darf nicht in pauschalierender, die Verwaltungspraxis ohne Weiteres erleichternder Weise angewandt werden, wenn sie zu deutlichen Eingriffen in den Grundsatz der Wahlgleichheit führt. Nur in zwingend zu begründenden Ausnahmefällen wird von dieser Prozentklausel Gebrauch gemacht werden können, etwa bei weit auseinander liegenden Ortschaften in einer großflächigen Gemeinde.
- 56 Ein Rückgriff auf die 25 % Abweichungsklausel nach oben oder nach unten ist in einer Großstadt jedenfalls dann verfassungsrechtlich zu beanstanden, wenn es ohne Weiteres möglich ist, durch die Einbeziehung angrenzender Straßenzüge oder einzelner kleinerer Stadtquartiere zu einer annähernd gleich großen Gestaltung der Wahlbereiche zu gelangen. Hier spielt auch wiederum eine Rolle, wie viele Wahlbereiche in welcher Größe geschaffen werden. Denn mit der Entscheidung über die Anzahl der Wahlbereiche ist zugleich das Problem ihres annähernd gleichen Zuschnitts verbunden.
- 57 Nachdem der Entscheidungsträger alle diese Kriterien zur Bestimmung der Wahlbereiche aufgestellt und gewichtet hat, steht ihm bei der abschließenden Entscheidung über die Einteilung der Wahlbereiche der oben dargelegte Beurteilungsspielraum zu, der von den Gerichten nur eingeschränkt zu überprüfen ist.
- 58 Die Heranziehung der Sachkriterien und deren Gewichtung selbst bleibt voller gerichtlicher Überprüfung ausgesetzt. Der Entscheidungsträger ist verpflichtet, alle Sachgesichtspunkte in transparenter und nachvollziehbarer Form aktenmäßig darzulegen.
- 59 Mangels hinreichender Tatsachenfeststellung kann der Senat im vorliegenden Fall nicht abschließend entscheiden (§ 144 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 VwGO). Aus den vorgelegten Verwaltungsvorgängen ergeben sich keine Hinweise auf die Feststellung der tragenden Gesichtspunkte, die zur Wahlbereichseinteilung und deren Gewichtung und über die abschließende Entscheidung des Beklagten geführt haben. Weiterhin enthält das angefochtene Urteil schon auf Grund des vom Berufungsgericht vertretenen anderweitigen Rechtsstandpunktes keine tatsächlichen Feststellungen über diese Vorgänge.
- 60 Es ist deshalb die Sache an das Berufungsgericht zurückzuverweisen.