

**Schleswig-Holsteinisches  
Landesverfassungsgericht**

- LVerfG 7/12 -

Verkündet am 13.09.2013  
Thomsen, Justizangestellte  
als Urkundsbeamtin der  
Geschäftsstelle



**Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren  
über die Wahlprüfungsbeschwerde**

...

Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Richter  
Birkenstraße 5  
66121 Saarbrücken

gegen den Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom  
26. September 2012 (Landtags-Drucksache 18/163, PIPr 18/7, S. 427  
<429>)

hat das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht unter Mitwirkung von

Präsident Flor  
Vizepräsident Schmalz  
Richter Brock  
Richter Brüning  
Richterin Hillmann  
Richterin Thomsen  
Richter Welti

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 19. Juni 2013 durch

## Urteil

für Recht erkannt:

Die Wahlprüfungsbeschwerde wird verworfen, soweit mit ihr die Feststellung begehrt wird, Artikel 3 Absatz 3 der Landesverfassung sei unvereinbar mit dem Recht auf effektiven Rechtsschutz aus Artikel 2a der Landesverfassung in Verbindung mit Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes, Artikel 13 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und Artikel 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Sie wird außerdem verworfen, soweit gerügt wird, der Beschluss des Landtages vom 26. September 2012 sei unter Beteiligung der Abgeordneten des Südschleswigschen Wählerverbandes formell rechtswidrig zustande gekommen.

Im Übrigen wird die Wahlprüfungsbeschwerde zurückgewiesen.

Der Antrag des Beschwerdeführers auf Anordnung der Erstattung seiner notwendigen Auslagen wird abgelehnt.

A

- 1 Gegenstand des Verfahrens ist die Beschwerde eines Wahlberechtigten gegen den Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 26. September 2012 über die Gültigkeit und das Ergebnis der Wahl vom 6. Mai 2012 (Landtags-Drucksache 18/163, PIPr 18/7, S. 427 <429>).

1.

- 2 1. Die maßgeblichen Vorschriften der Landesverfassung (LV) lauteten zum Zeitpunkt der Landtagswahl:

3

**Artikel 3**

**Wahlen und Abstimmungen**

- (1) Die Wahlen zu den Volksvertretungen im Lande, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden und die Abstimmungen sind allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim.
- (2) [...]
- (3) Die Wahlprüfung und die Abstimmungsprüfung stehen den Volksvertretungen jeweils für ihr Wahlgebiet zu. Ihre Entscheidungen unterliegen der gerichtlichen Nachprüfung.
- (4) [...]

4

**Artikel 10**

**Funktion und Zusammensetzung des Landtages**

- (1) Der Landtag ist das vom Volk gewählte oberste Organ der politischen Willensbildung. Der Landtag wählt die Ministerpräsidentin oder den

Ministerpräsidenten. Er übt die gesetzgebende Gewalt aus und kontrolliert die vollziehende Gewalt. Er behandelt öffentliche Angelegenheiten.

- (2) Die Abgeordneten des Landtages werden nach einem Verfahren gewählt, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet. Das Nähere regelt ein Gesetz, das für den Fall des Entstehens von Überhangmandaten Ausgleichsmandate vorsehen muss.

5

## **Artikel 5**

### **Nationale Minderheiten und Volksgruppen**

- (1) Das Bekenntnis zu einer nationalen Minderheit ist frei; es entbindet nicht von den allgemeinen staatsbürgerlichen Pflichten.
- (2) Die kulturelle Eigenständigkeit und die politische Mitwirkung nationaler Minderheiten und Volksgruppen stehen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Die nationale dänische Minderheit und die friesische Volksgruppe haben Anspruch auf Schutz und Förderung.

6

2. § 3 des Wahlgesetzes für den Landtag von Schleswig-Holstein (Landeswahlgesetz - LWahlG -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Oktober 1991 (GVOBI S. 442, ber. S. 637), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. März 2010 (GVOBI S. 392) bestimmt:

## **§ 3**

### **Wahl der Abgeordneten aus den Landeslisten**

- (1) An dem Verhältnisausgleich nimmt jede Partei teil, für die eine Landesliste aufgestellt und zugelassen worden ist, sofern für sie in mindestens einem Wahlkreis eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter gewählt worden ist oder sofern sie insgesamt fünf v.H. der im Land abgegebenen gültigen Zweitstimmen erzielt hat. Diese Einschränkungen gelten nicht für Parteien der dänischen Minderheit.
- (2) - (7) [...]

7 3. Bereits die Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13. Dezember 1949 (GVOBI 1950 S. 3) enthielt die seither unveränderte Regelung des heutigen Art. 5 Abs. 1 LV. Mit Gesetz zur Änderung der Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13. Juni 1990 (GVOBI S. 391) ist Art. 5 Abs. 2 LV im Rahmen der Verfassungsreform auf Empfehlung des Sonderausschusses „Verfassungs- und Parlamentsreform“ aufgenommen worden.

8 Die Vorschriften zur dänischen Minderheit in Art. 5 LV und in § 3 Abs. 1 LWahlG haben ihren Ursprung in der von der Schleswig-Holsteinischen Landesregierung mit Billigung des Schleswig-Holsteinischen Landtages abgegebenen Kieler Erklärung vom 26. September 1949 (GVOBI S. 183) und den Bonn-Kopenhagener Erklärungen vom 29. März 1955 (Bundesanzeiger Nr. 63 vom 31. März 1955, S. 4). Letztere waren das Ergebnis von Beratungen der Dänischen Regierung und der deutschen Bundesregierung und bestanden aus je einer Erklärung der Bundesregierung im Einvernehmen mit der Schleswig-Holsteinischen Landesregierung und der Dänischen Regierung. Der Deutsche Bundestag, der Schleswig-Holsteinische Landtag und das dänische Folketing haben diesen Erklärungen zugestimmt

(vgl. dazu im Einzelnen: Abdruck bei Jäckel, Die Schleswig-Frage seit 1945, Frankfurt am Main, Berlin 1959, S. 71 ff.).

9 Sowohl die Kieler Erklärung als auch die Bonn-Kopenhagener Erklärungen wurden mit dem Ziel abgegeben,

das friedliche Zusammenleben der Bevölkerung beiderseits der deutsch-dänischen Grenze und damit auch die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark allgemein zu fördern.

Sie bekräftigten, dass die Angehörigen der dänischen Minderheit wie alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger die im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 garantierten Rechte genießen. Schon in der Kieler Erklärung war unter anderem festgestellt worden, dass das Bekenntnis zum dänischen Volkstum und zur dänischen Kultur frei ist und von Amts wegen nicht bestritten oder nachgeprüft werden darf (a.a.O., S. 184, II. Nr. 1). Dieser

Grundsatz wurde in den Bonn-Kopenhagener Erklärungen übernommen (a.a.O., S. 5).

- 10 Der Gesetzgeber nahm erstmals mit § 3 Abs. 1 LWahlG vom 27. Februar 1950 (GVOBI S. 77) die Grundmandatsklausel, die 5%-Klausel sowie eine Sonderregelung für Parteien nationaler Minderheiten in das Wahlrecht auf. Letztere beschränkte sich darauf, dass bei Parteien nationaler Minderheiten die Zulassung von Wahlvorschlägen in allen Wahlkreisen nicht Voraussetzung für die Teilnahme am Verhältnisausgleich war.
  
- 11 Mit Landeswahlgesetz vom 22. Oktober 1951 (GVOBI S. 180) wurden die Vorschrift über Parteien nationaler Minderheiten aufgehoben und die Sperrklausel auf 7,5% angehoben. Diese 7,5%-Klausel erklärte das Bundesverfassungsgericht in seiner Eigenschaft als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein (vgl. Art. 99 GG) für verfassungswidrig  

(vgl. BVerfG, Urteil vom 5. April 1952 - 2 BvH 1/52 -, BVerfGE 1, 208 ff.).

Daraufhin wurde in § 3 Abs. 1 LWahlG vom 5. November 1952 (GVOBI S. 175) die bis heute geltende 5%-Klausel verankert.
  
- 12 Auf die Bonn-Kopenhagener Erklärungen hin wurden mit Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 31. Mai 1955 (GVOBI S. 124) die Parteien der dänischen Minderheit durch Einfügung des bis heute geltenden § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG von der 5%-Klausel ausgenommen.
  
- 13 Durch die Wahlrechtsänderung im Jahre 1997 (vgl. Gesetz zur Änderung des LWahlG vom 27. Oktober 1997, GVOBI S. 462) wurde die Zweitstimme bei Landtagswahlen eingeführt. § 3 Abs. 1 LWahlG ist im Wesentlichen unverändert geblieben; lediglich das Wort „Stimmen“ wurde durch „Zweitstimmen“ ersetzt.

- 14 4. Nach dem endgültigen Ergebnis der Wahl zum Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 6. Mai 2012 (Bekanntmachung der Landeswahlleiterin vom 18. Mai 2012, ABI Nr. 23 S. 499) entfielen von den gültigen Zweitstimmen

auf die CDU	30,8 %
auf die SPD	30,4 %
auf die FDP	8,2 %
auf die GRÜNEN	13,2 %
auf die LINKE	2,3 %
auf den SSW	4,6 %
auf die PIRATEN	8,2 %
auf die FREIEN WÄHLER	0,6 %
auf die NPD	0,7 %
auf die FAMILIE	1,0 %
und auf die MUD	0,1 %

- 15 An der Verteilung der Sitze aus den Landeslisten nach § 3 Abs. 1 LWahlG nahmen die CDU, die SPD, die FDP, BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, der SSW und die PIRATEN teil.

- 16 Von den 69 zu vergebenden Sitzen entfielen gemäß § 3 Abs. 3 LWahlG aufgrund des Zweitstimmenergebnisses

auf die CDU	22 Sitze,
auf die SPD	22 Sitze,
auf die FDP	6 Sitze,
auf die GRÜNEN	10 Sitze,
auf den SSW	3 Sitze
und auf die PIRATEN	6 Sitze.

- 17 Sämtliche der von der CDU und 13 der von der SPD errungenen Sitze wurden als Direktmandate besetzt und nach § 3 Abs. 4 LWahlG auf den verhältnismäßigen Sitzanteil angerechnet. Mehrsitze (§ 3 Abs. 5 Satz 1 LWahlG), die entstehen und verbleiben, wenn die Anzahl der in den

Wahlkreisen für eine Partei gewählten Bewerberinnen und Bewerber größer ist als ihr verhältnismäßiger Sitzanteil, fielen nicht an.

- 18 Gegen das bekanntgemachte Ergebnis der Landtagswahl vom 6. Mai 2012 gingen bei der Landeswahlleiterin 35 Einsprüche ein, die überwiegend - mit unterschiedlicher Begründung - die Teilnahme des Südschleswigschen Wählerverbandes (SSW) an der Sitzverteilung für rechtswidrig hielten. Nach entsprechender Vorprüfung leitete die Landeswahlleiterin die Einsprüche zur Vorbereitung der Wahlprüfung durch den Landtag an dessen Innen- und Rechtsausschuss als Wahlprüfungsausschuss weiter. Die Landeswahlleiterin teilte weder die in den Einsprüchen geltend gemachten Zweifel daran, dass der SSW eine Partei der dänischen Minderheit sei, noch diejenigen an der Verfassungsmäßigkeit des § 3 Abs. 1 LWahlG. Zudem wies sie darauf hin, dass allein das Landesverfassungsgericht das Landeswahlgesetz verfassungsrechtlich überprüfen kann (Vorprüfungsbericht vom 13. Juli 2012, Landtags-Umdruck 18/45).
- 19 Am 5. September 2012 empfahl der Wahlprüfungsausschuss dem Landtag, die Einsprüche zurückzuweisen und das vom Landeswahlausschuss festgestellte und von der Landeswahlleiterin bekannt gegebene Ergebnis der Wahl zum Schleswig-Holsteinischen Landtag am 6. Mai 2012 zu bestätigen (Landtags-Drucksache 18/163). Am 26. September 2012 beschloss der Landtag mit den Stimmen von CDU, SPD, BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, FDP, SSW und zwei Stimmen aus der Fraktion der PIRATEN, diese Empfehlung anzunehmen (PIPr 18/7, S. 427 <429>). Dies teilte der Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages den Einspruchführenden jeweils mit Bescheid vom 27. September 2012 mit.

II.

- 20 Gegen den Beschluss des Landtages vom 26. September 2012 hat der wahlberechtigte Beschwerdeführer fristgerecht Beschwerde erhoben. Unter anderem begehrt er die Anordnung, die Landtagswahl zu wiederholen. Hilfsweise strebt er eine Änderung des Landtagsbeschlusses an, um entweder festzustellen, dass bei der Sitzverteilung auch Wahlvorschläge zu berücksichtigen sind, die weniger als fünf vom Hundert der im Land abgegebenen gültigen Zweitstimmen erzielt haben, oder dass die Zuteilung von drei Landtagsmandaten an den SSW gegen das einfache Recht oder gegen die Landesverfassung verstößt.
- 21 Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, das gesamte schleswig-holsteinische Wahlprüfungsrecht sei verfassungswidrig, weil es gegen das in der Landesverfassung (Art. 2a LV in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes <GG>), im Grundgesetz (Art. 19 Abs. 4 GG) und in der Konvention zum Schutze von Menschenrechten und Grundfreiheiten - EMRK- (Art. 13 EMRK, BGBl 1952 II S. 690, in Verbindung mit Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK, BGBl 1956 II S. 1879) verbürgte Recht auf effektiven Rechtsschutz verstoße. Zudem sei der Landtagsbeschluss über die Gültigkeit der Landtagswahl formell rechtswidrig, weil die Abgeordneten des SSW daran mitgewirkt hätten, obwohl sie befangen seien.
- 22 Darüber hinaus hält er § 3 Abs. 1 LWahlG für verfassungswidrig. Insbesondere macht er geltend, die nicht in der Landesverfassung verankerte 5%-Klausel greife in nicht zu rechtfertigender Weise in die Erfolgswertgleichheit der Stimmen ein. Selbst wenn man eine Sperrklausel für grundsätzlich zulässig hielte, könnten deren Wirkungen durch eine Eventualstimme gemildert werden, die für den Fall abgegeben werden könnte, dass die bei der Wahl bevorzugte Partei die Sperrklausel nicht überschreitet. Jedenfalls sei die Ausnahme von der

Sperrklausel für Parteien der dänischen Minderheit nicht mit der Verfassung zu vereinbaren und nicht durch den Minderheitenschutz gerechtfertigt. Aus den gleichen Gründen verstoße das schleswig-holsteinische Wahlrecht gegen das in Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK garantierte Recht auf freie Wahlen und gegen das in Art. 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (BGBl 1973 II S. 1534) garantierte Recht, ohne Unterschied bei gleichen Wahlen zu wählen und gewählt zu werden.

- 23 Zudem sei der SSW nicht mehr eine Partei der dänischen Minderheit, so dass die Befreiung von der 5%-Klausel nach § 3 Abs. 1 LWahlG nicht auf ihn anwendbar sei. Ein besonderer Einsatz für dänische Belange sei nicht mehr erkennbar, der SSW decke vielmehr alle Politikfelder ab und unterscheide sich nicht von anderen Parteien. Dies zeige die angestrebte und realisierte Regierungsbeteiligung. Selbst wenn der SSW eine Minderheitenpartei wäre, wäre nach Auffassung des Beschwerdeführers eine Befreiung von der 5%-Klausel in dem Teil des Landes, in dem keine dänische Minderheit existiere, nicht zu rechtfertigen.
- 24 Außerdem rügt der Beschwerdeführer, die FDP-Bundestagsfraktion habe unzulässig Wahlwerbung für den Schleswig-Holsteinischen Landtag betrieben, weil an mehr als 105.000 Haushalte in Schleswig-Holstein der sogenannte „Brüderle-Brief“ versandt und in acht Kinos ein FDP-Werbespot aufgeführt worden sei. Dadurch sei der Wählerwille mandatsrelevant beeinflusst worden. Ein weiterer mandatsrelevanter Wahlfehler sei das Verhalten der schleswig-holsteinischen Polizei gewesen, die eine angemeldete Demonstration der NPD im Wahlkampf am 1. Mai 2012 in Neumünster rechtswidrig aufgelöst habe.

III.

- 25 1. Der Landtag und die Landesregierung haben Stellung genommen. Sie halten übereinstimmend die Wahlprüfungsbeschwerde für unbegründet. Sie machen geltend, die Behauptung des Beschwerdeführers, das schleswig-holsteinische Wahlrecht gewähre keinen effektiven Rechtsschutz, sei un schlüssig. Ein eventueller Mangel des Wahlprüfungsverfahrens und eine dadurch begründete Rechtswidrigkeit des Landtagsbeschlusses vom 26. September 2012 könnten nicht zur Ungültigkeit der Wahl selbst führen. Zudem sei der nötige Rechtsschutz durch das Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht gewährleistet.
- 26 Beide halten es auch für unbedenklich, dass die Abgeordneten des SSW über die Gültigkeit der Landtagswahl mitentschieden haben. Aus einem eventuellen Fehler bei der nachträglichen Wahlprüfung könne schon kein Fehler der Wahl hergeleitet werden. Darüber hinaus kenne das schleswig-holsteinische Recht keinen Ausschlussgrund für Abgeordnete im Wahlprüfungsverfahren.
- 27 Der Landtag und die Landesregierung sind der Auffassung, dass der SSW gegenwärtig unverändert eine Partei der dänischen Minderheit ist. Der SSW trete auf vielfältige Weise für Ziele und Interessen der dänischen Minderheit ein, was sich aus seiner Satzung und seinem Programm ergebe. Gegen seine Einstufung als Minderheitenpartei spreche nicht, dass der SSW sämtliche Politikfelder abdecke. Er habe seit jeher zu allen Feldern der Landespolitik Stellung bezogen. Dass er nun auch außerhalb seines satzungsmäßigen Tätigkeitsgebiets Südschleswig und Helgoland wählbar ist, beeinträchtige nicht seine unverändert fortbestehende Verwurzelung in der dänischen Minderheit.

- 28 Nach Auffassung des Landtages und der Landesregierung sind sowohl die 5%-Klausel selbst als auch die Befreiung der Parteien der dänischen Minderheit von der 5%-Klausel verfassungsmäßig. Beide verweisen auf die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die sich das Landesverfassungsgericht zu eigen gemacht habe. Danach könnten „zwingende“ bzw. „zureichende“ Gründe eine Abweichung von der Gleichbehandlung der Wählerstimmen rechtfertigen.
- 29 Der Landtag stellt hierzu heraus, dass die 5%-Klausel gerechtfertigt sei, um die Funktionsfähigkeit der verfassungsrechtlichen Ordnung zu sichern und zu stärken. Es genüge insoweit, wenn ohne Sperrklausel die Integrationswirkung der Wahl gefährdet werde und eine Funktionsstörung des Landtages durch Zersplitterung des Parteienspektrums wahrscheinlich sei. Dies sei heute ebenso gegeben wie bei der Einführung der 5%-Klausel. Eine Sperrklausel sei geeignet, schwere politische Krisen zu verhindern oder zumindest deren Folgen abzumildern. Dies betreffe sowohl die Regierungsbildung als auch die Gesetzgebung und die Aufstellung des Haushaltes. Diese Einschätzung werde durch den internationalen Vergleich mit Ländern mit niedrigerer oder ohne Sperrklausel bestätigt: Dort sei die Regierungsbildung häufig schwierig und langwierig. Die vom Beschwerdeführer verlangte Einführung einer Ersatz- oder Eventualstimme sei kein geeignetes milderes Mittel, sondern bedeute eine mit dem deutschen Verhältniswahlsystem nicht ohne weiteres kompatible Änderung des Wahlsystems.
- 30 Die Landesregierung hält die 5%-Klausel in § 3 Abs. 1 Satz 1 LWahlG ebenfalls für verfassungsmäßig. Sie meint, es sei dem Gesetzgeber nicht verwehrt, die Funktionsfähigkeit des Parlaments als zwingenden Grund für Sperrklauseln gegen parlamentarische Splitterparteien anzusehen. Es gehe insoweit um die Fähigkeit des Parlaments, seine Aufgaben der Gesetzgebung und der Regierungsbildung zu erfüllen. Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu Kommunal- und Europawahlen seien auf die Landtagswahl nicht

übertragbar, weil der Landtag die Ministerpräsidentin oder den Ministerpräsidenten wähle, die oder der auf das fortlaufende Vertrauen einer Mehrheit des Landtages angewiesen sei. Angesichts der tatsächlichen politischen Verhältnisse in Schleswig-Holstein drohten eine Zersplitterung des Parlaments und dadurch eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit, was sich anhand der Wahlergebnisse aus den Landtagswahlen von 2009 und 2012 belegen lasse.

- 31 Der Landtag und die Landesregierung halten die Befreiung der Parteien der dänischen Minderheit von der 5%-Klausel in § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG für verfassungsgemäß. Der Landtag macht insoweit geltend, dass das verfassungsrechtlich legitime Ziel die politische Integration der dänischen Minderheit sei, die nach Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV Anspruch auf Schutz und Förderung hat. Da nach Art. 5 Abs. 2 Satz 1 LV die politische Mitwirkung nationaler Minderheiten und Volksgruppen unter dem Schutz des Landes steht, sei das Land zumindest berechtigt, wenn nicht verpflichtet, Parteien der dänischen Minderheit die Wahl in den Landtag als Mittel der politischen Mitwirkung zu erleichtern.
- 32 § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG stelle keine Privilegierung der dänischen Minderheit dar, sondern gleiche den Nachteil aus, dass dieser Teil der Wählerschaft nicht groß genug sei, um mit Sicherheit die 5%-Hürde zu überwinden. Die Sorge um gute Beziehungen Deutschlands und Schleswig-Holsteins zum Nachbarstaat Dänemark habe den Gesetzgeber bewogen, die Parteien der dänischen Minderheit von der Sperrklausel auszunehmen. Zudem habe er durch die Einbeziehung der dänischen Minderheit in die politische Willensbildung Spannungen abbauen wollen, die auf Grund der besonderen Lage im Grenzgebiet entstanden seien und jederzeit wieder entstehen könnten. Dadurch habe der Gesetzgeber einen wesentlichen Teil seiner verfassungsrechtlichen Pflicht aus Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV erfüllt. Die Integration der dänischen Minderheit in die Landespolitik komme im Sinne eines gutnachbarlichen, vertrauensvollen Verhältnisses der Volksgruppen zueinander und störungsfreier

Beziehungen zu Dänemark allen Einwohnerinnen und Einwohnern des Landes zugute.

- 33 Nach Auffassung des Landtages werden Parteien der dänischen Minderheit auch nicht dadurch übermäßig begünstigt, dass sie in den landesweiten Verhältnisausgleich einbezogen werden. Dies sei vielmehr Folge des schleswig-holsteinischen Zweistimmenwahlrechts, das im gesamten Landesgebiet einheitlich und uneingeschränkt gilt.
- 34 Die Landesregierung betont, dass der Landesgesetzgeber im Rahmen der Grundsätze des demokratischen Rechtsstaats nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG einen autonomen Spielraum bei der Ausgestaltung des Wahlsystems habe, so dass er das Teilgebot der Erfolgswertgleichheit in begrenzter Weise ausgestalten dürfe. Hier ergebe sich ein zwingender Grund für die wahlrechtliche Sonderregelung für Parteien der dänischen Minderheit zunächst aus Art. 5 Abs. 2 Satz 1 und 2 LV, aber auch unmittelbar aus bundesrechtlichen Erwägungen. § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG verstoße auch nicht gegen Art. 3 Abs. 3 GG, der im Wahlrecht nicht gelte. Unabhängig davon wäre das Benachteiligungsverbot wegen der Abstammung aber auch tatbestandlich nicht einschlägig, weil die Zugehörigkeit zu einer Minderheit nicht aus der Familiengeschichte der Person folge, sondern allein aus dem freien Bekenntnis zur Minderheit.
- 35 Landtag und Landesregierung sehen im Vortrag des Beschwerdeführers keine vertretbare Behauptung einer Verletzung von Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK. Sie verweisen darauf, dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte den Staaten einen weiten Spielraum bei der Ausgestaltung der nationalen Wahlsysteme einräume und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in mehreren Entscheidungen Sperrklauseln bei der Wahl zu Parlamenten als hiermit vereinbar angesehen hat. Die Landesregierung führt zudem aus, dass der Europäische Gerichtshof für

Menschenrechte auch Regelungen zu Gunsten nationaler Minderheiten in Wahlgesetzen nicht beanstandet hat.

- 36 Zur behaupteten Wahlwerbung der FDP-Bundestagsfraktion führt der Landtag aus, es handele sich bei dem Brief des Vorsitzenden der FDP-Bundestagsfraktion schon vom Inhalt her nicht um Wahlwerbung, weil es an einem Bezug zur Landtagswahl in Schleswig-Holstein fehle. Jedenfalls sei es fernliegend und dem Beweis nicht zugänglich, dass sich dieser Brief auf die konkrete Mandatsverteilung relevant ausgewirkt habe. Die Landesregierung hebt hervor, dass die Öffentlichkeitsarbeit der FDP-Bundestagsfraktion kein Wahlfehler eines Wahlorgans sei. Es fehle am unmittelbaren Bezug zum Wahlverfahren, weil angebliche Rechtsfehler - insbesondere Verletzungen des § 47 Abs. 3 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages - der FDP-Bundestagsfraktion gerügt würden, die nicht in das Wahlverfahren eingebunden sei, und weil sich die beanstandete Öffentlichkeitsarbeit der FDP-Bundestagsfraktion ausschließlich auf die Bundespolitik beziehe. Jedenfalls sei eine Mandatsrelevanz zu verneinen.
- 37 Der Landtag und die Landesregierung halten es für ausgeschlossen, dass das Vorgehen der Polizei bei einer Wahlkampfveranstaltung der NPD in Neumünster am 1. Mai 2012 einen relevanten Einfluss auf das Wahlergebnis gehabt habe oder hätte haben können. Der Wahlkampf werde von den Parteien mit einem großen Aufwand an Werbemitteln verschiedenster Art geführt, so dass die Bedeutung eines einzelnen Werbeinstruments dadurch erheblich relativiert sei. Die Landesregierung stellt zudem heraus, das Vorgehen könne nicht im Wahlprüfungsverfahren gerügt werden, denn es berühre nicht unmittelbar das Wahlverfahren. Insbesondere gehe es nicht um Handlungen oder Unterlassungen der Wahlbehörden. Zudem sei die Wahlwerbung der NPD, wenn überhaupt, nur in geringem Maße und mittelbar beeinträchtigt worden. Ihr hätten noch weitere Möglichkeiten der Wahlwerbung zur Verfügung gestanden, die sie auch umfangreich genutzt habe.

- 38 2. Die Landeswahlleiterin vertritt in ihrer Stellungnahme - wie bereits im Vorprüfungsverfahren - die Auffassung, dass keine Wahlfehler erkennbar seien und kein Anlass bestehe, die Anerkennung des SSW als Partei der dänischen Minderheit in Frage zu stellen. Sie meint, sowohl die Regelung über die 5%-Klausel als auch die Ausnahme hiervon für Parteien der dänischen Minderheit seien nicht verfassungswidrig.
- 39 3. Auch nach Auffassung des SSW im Landtag ist die Wahlprüfungsbeschwerde unbegründet. Er macht geltend, dass er weiterhin als Vertretung der dänischen Minderheit und der nationalen Friesen eine Partei der dänischen Minderheit sei und die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Befreiung von der Sperrklausel erfülle. Insbesondere führten weder die Befassung mit allgemeinen Themen noch seine Regierungsbeteiligung dazu, dass er die Eigenschaft einer Partei der dänischen Minderheit verloren habe. Dies folge schon aus dem gesetzlich vorgeschriebenen Aufgabenspektrum einer Partei und dem Umfang des Mandats von Abgeordneten. Er trägt anhand seiner Programme und Aktivitäten im Landtag seit der 1. Wahlperiode vor, dass er seit jeher zu allen Politikfeldern Stellung bezogen habe. Darüber hinaus sei seine Verflechtung mit den Institutionen der dänischen Minderheit evident.
- 40 Nach Ansicht des SSW im Landtag hält § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG auch einer verfassungsrechtlichen Prüfung stand. Die Befreiung von der 5%-Klausel greife nicht in die Erfolgswertgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien ein, sondern sei gerechtfertigt, um einen Nachteil auszugleichen. Hierzu verweist er auf mathematische Berechnungen. Der SSW sei keine Splitterpartei. Als legitime Gründe für seine Befreiung von der 5%-Hürde seien unter anderem Art. 5 Abs. 2 LV, die Integrationsfunktion der Wahlen und die Bindung der Bundesrepublik Deutschland und Schleswig-Holsteins an die Bonn-Kopenhagener-Erklärungen anzuführen. Gleich geeignete und weniger einschneidende Mittel, die angestrebten Zwecke zu erreichen, gebe es nicht. Die Gründe für die Befreiung von der 5%-Klausel überwiegen den verhältnismäßig geringen Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit.

41 4. Die FDP-Landtagsfraktion ist der Auffassung, dass eine Mandatzuteilung zugunsten des SSW nur mit einem Sitz erfolgen dürfe. Hierzu verweist sie auf ein von ihr in Auftrag gegebenes Gutachten (Becker, Die wahlrechtliche Privilegierung von Parteien der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein <§ 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG>, Gesetzliche Voraussetzungen und verfassungsrechtliche Rechtfertigung, Dänishenhagen 2013). Art. 10 Abs. 2 Satz 2 LV gewährleiste noch eindringlicher als das Grundgesetz den Grundgedanken der Wahlgleichheit. Die Regelung in § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG sei eine Rückausnahme von einer Einschränkung des wahlrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes (der 5%-Klausel) und müsse im Zusammenhang mit dieser beurteilt werden. Parteien der dänischen Minderheit würden durch die Regelung gegenüber anderen Parteien begünstigt. Eine solche Ungleichbehandlung könne nicht allgemein mit der Integrationsfunktion der Wahl begründet werden. Die Integration nationaler Minderheiten sei zwar ein legitimes Ziel der schleswig-holsteinischen Wahlgesetzgebung, jedoch nach Art. 5 Abs. 2 LV nicht geboten. Die Regelung in § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG sei geeignet, das legitime Ziel zu erreichen, jedoch nicht erforderlich. Eine auf Südschleswig beschränkte regionalisierte Regelung wäre ein milderer Mittel. Ebenso wäre es möglich, bei Unterschreiten der 5%-Klausel durch eine Partei der dänischen Minderheit diese nur mit der ersten Person auf der Landesliste am Verhältnisausgleich teilnehmen zu lassen. Die dänische Minderheit sei nicht wegen ihrer Stimmenzahl, sondern auf Grund ihrer gesellschaftlichen Bezugspersonen wesentlich. Ihre Integration werde nicht weiter dadurch gestärkt, dass sie mit mehreren Abgeordneten vertreten sei.

42 5. Nach Auffassung der Piratenfraktion im Landtag ist die 5%-Klausel nicht mehr zu rechtfertigen, weil die Bildung von Regierungskoalitionen auch ohne 5%-Sperrklausel möglich bleibe. Dies bewiesen die Verhältnisse in anderen europäischen Staaten, in denen die Sperrklausel nicht gelte. Dann wäre auch die Sonderregelung für den SSW beseitigt, ohne die Vertretung der dänischen Minderheit im Landtag zu erschweren.

- 43 Zur gerügten Informationskampagne der FDP-Bundestagsfraktion im Vorfeld der Landtagswahl meint die Piratenfraktion im Landtag, dass es sich um eine rechtswidrige Verwendung von Fraktionsmitteln für Zwecke der Parteiwerbung gehandelt habe, bezüglich derer nicht auszuschließen sei, dass sie mandatsrelevanten Einfluss auf das Wahlergebnis gehabt haben könne.

B.

- 44 Gegen die Entscheidung des Landtages vom 26. September 2012 über die Gültigkeit und das Ergebnis der Landtagswahl vom 6. Mai 2012 ist gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 2 und Art. 44 Abs. 2 Nr. 5 LV, § 3 Nr. 5 des Gesetzes über das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht (LVerfGG) die Beschwerde zum Landesverfassungsgericht gegeben. Danach ist Gegenstand der Wahlprüfung die Rechtmäßigkeit des die Wahlprüfung abschließenden Beschlusses des Landtages und die von ihm angenommene Gültigkeit der Wahl (vgl. auch Art. 3 Abs. 3 Satz 2 und Art. 44 Abs. 2 Nr. 5 LV, § 50 Abs. 1 LVerfGG, § 43 Abs. 2 LWahlG). Wahlberechtigte, deren Einsprüche der Landtag verworfen hat, sind zur Beschwerde befugt (§ 49 Abs. 1 Nr. 2 LVerfGG).

C.

1.

- 45 Die Wahlprüfungsbeschwerde ist unzulässig, soweit mit ihr die Feststellung begehrt wird, dass die Wahlprüfung durch den Landtag nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 LV unvereinbar sei mit dem Recht auf effektiven Rechtsschutz aus

Art. 2a LV in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 13 EMRK und Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK.

- 46 Zwar steht dem Landesverfassungsgericht im Wahlprüfungsverfahren die Befugnis zu, die Vereinbarkeit des Wahlrechts mit der Landesverfassung zu prüfen. Denn Voraussetzung einer gesetzmäßig durchgeführten Wahl ist auch, dass sich die für die Wahl maßgeblichen Bestimmungen selbst als verfassungsgemäß erweisen

(Urteil vom 30. August 2010 - LVerfG 1/10 -, Rn. 77, LVerfGE 21, 434 ff. = SchiHA 2010, 276 ff. = NordÖR 2010, 401 ff. = JZ 2011, 254 ff., Juris Rn. 81 m.w.N.).

- 47 Ob und in welchem Umfang das Landesverfassungsgericht im Wahlprüfungsverfahren ausnahmsweise auch die Vereinbarkeit von Vorschriften der Landesverfassung mit anderen Vorschriften der Landesverfassung überprüfen kann, kann dahinstehen. In diesem Verfahren ist die Befugnis zur inzidenten Normenkontrolle jedenfalls begrenzt auf solche Vorschriften, von deren Beachtung oder Nichtbeachtung die Gültigkeit der Wahl zum Schleswig-Holsteinischen Landtag abhängen kann. Dies gilt unabhängig davon, ob Vorschriften aus der Landesverfassung oder einfachgesetzliche Vorschriften zur Prüfung anstehen

(zur vergleichbaren Situation im Saarland vgl. VerfGH Saarland, Urteil vom 18. März 2013 - Lv 12/12 -, U.A. S. 6; vgl. auch unten 0.1. <Rn. 53 ff.> und D.11. <Rn. 93 ff.>; demgegenüber stuft der VerfGH Nordrhein-Westfalen mit Beschluss vom 16. Juli 2013 - VerfGH 17/12 -, U.A. S. 6, eine entsprechende Rüge als offensichtlich unbegründet ein).

- 48 Sinn und Zweck der verfassungsgerichtlichen Wahlprüfung ist die Kontrolle der ordnungsgemäßen Zusammensetzung des Parlaments. Von der Gültigkeit der Regelung zur Wahlprüfung in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 LV kann die Gültigkeit der Wahl selbst aber nicht abhängen. Die Wahlprüfungsbeschwerde über die

Gültigkeit der Wahl vermittelt einem Beschwerdeführer keinen Anspruch auf umfassende Normenkontrolle.

- 49 Zudem greift der Einwand des Beschwerdeführers, der Landtag könnte die Wahlprüfung über eine unangemessen lange Zeit ohne Entscheidung behandeln und so den effektiven Rechtsschutz vereiteln, nicht durch. Im hier zu entscheidenden Fall hat der Landtag - wie der Beschwerdeführer anerkennt - in angemessener Zeit über die eingelegten Einsprüche entschieden und damit den Weg zum Landesverfassungsgericht eröffnet. Würde er dies in einem hypothetischen Fall nicht tun, könnte Rechtsschutz beim Landesverfassungsgericht gesucht werden und dieses könnte - gegebenenfalls nach § 13 Abs. 2 LVerfGG unter entsprechender Anwendung von § 75 VwGO - entscheiden, ob in der konkreten Konstellation eine unmittelbare Anrufung des Landesverfassungsgerichts ohne vorhergehende abschließende Entscheidung des Landtages zulässig wäre

(diese Frage offengelassen hat auch VerfGH Saarland, Urteil vom 31. Januar 2011 - Lv 13/10 -, U.A. S. 34; für eine unangemessen verzögerte Wahlprüfungsentscheidung des Bundestages wird dies vertreten von Roth, DVBl 1998, 214 <215>; Roth, in: Festgabe für Karin Graßhof, 1998, S. 53 <55 f. Fn 14>).

II.

- 50 Die Wahlprüfungsbeschwerde ist überdies unzulässig, soweit gerügt wird, der Beschluss des Landtages vom 26. September 2012 sei unter Beteiligung der Abgeordneten des SSW formell rechtswidrig zustande gekommen. Grundsätzlich gilt, dass etwaige formelle Mängel im Verfahren der Wahlprüfung durch den Landtag nicht zur Annahme eines entscheidungserheblichen Wahlfehlers, der die Gültigkeit der Wahl betreffen könnte, führen

(vgl. Urteil vom 30. August 2010, Leitsatz 1 und Rn. 29 ff. m.w.N., a.a.O., Juris Leitsatz 1 und Rn. 33 ff.).

Allein darauf gerichtete Wahlprüfungsbeschwerden sind unzulässig.

- 51 Darüber hinaus greift die Rüge des Beschwerdeführers nicht durch, die Abgeordneten des SSW seien befangen gewesen und hätten bei der Entscheidung über die Gültigkeit der Wahl nicht mitwirken dürfen. Dies ergibt sich schon aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 LV in Verbindung mit § 43 Abs. 1 LWahlG, wonach „den Volksvertretungen“ beziehungsweise „dem Landtag“ in seiner Gesamtheit die Wahlprüfung obliegt. Die prozessualen Befangenheitsregelungen (§§ 41 ff. ZPO) gelten im Wahlprüfungsverfahren durch den Landtag auch nicht entsprechend; denn durch Art. 3 Abs. 3 Satz 1 LV ist die Wahlprüfung zunächst dem Rechtsweg des Art. 19 Abs. 4 GG entzogen. Stattdessen kann gegen die Entscheidung des Landtages das Landesverfassungsgericht angerufen werden, so dass ausreichend Rechtskontrolle besteht

(zur vergleichbaren Situation im Rahmen der Wahlprüfung des Bundestages vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Oktober 1977 - 2 BvC 1/77 -, BVerfGE 46, 196 ff., Juris Rn. 7).

#### D.

- 52 Soweit die Wahlprüfungsbeschwerde danach zulässig ist, ist diese unbegründet. Der Beschluss des Landtages ist rechtmäßig. Das festgestellte Ergebnis der Landtagswahl ist nicht zu beanstanden. Weder hat die Rüge der fehlerhaften Anwendung des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG auf den SSW (I.) noch die der Verfassungswidrigkeit des § 3 LWahlG (II.) Erfolg. Mandatsrelevante Wahlfehler können auch weder hinsichtlich der von der FDP-Bundestagsfraktion durchgeführten Wahlwerbung (III.) noch aufgrund des Polizeieinsatzes am 1. Mai 2012 in Neumünster bei einer Wahlkampfveranstaltung der NPD (IV.) festgestellt werden.

1.

- 53 Der Beschluss des Landtages vom 26. September 2012 ist materiell rechtmäßig. Zu Recht hat der SSW mit 4,6% der gültigen Zweitstimmen am Verhältnisausgleich teilgenommen und ist mit drei Abgeordneten im Landtag vertreten. Weder ist § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG fehlerhaft angewandt worden noch verstößt diese Vorschrift gegen Verfassungsrecht (sogleich II.).
- 54 Aus der einfachgesetzlichen Anwendung des Wahlrechts ergeben sich keine Wahlfehler. Dabei hat das Landesverfassungsgericht die einschlägigen Normen selbst auszulegen und zum Maßstab der Wahlprüfung zu machen
- (Urteil vom 30. August 2010, a.a.O., Rn. 45, Juris Rn. 50; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 26. Februar 1998 - 2 BvC 28/96 -, BVerfGE 97, 317 ff., Juris Rn. 15 und Urteil vom 3. Juli 2008, - 2 BvC 1/07 u.a. -, BVerfGE 121, 266 ff., Juris Rn. 90; Schreiber, Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. 2009, § 49 Rn. 34 m.w.N.).
- 55 Für die Wahl zum 18. Landtag wurde § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG zu Recht auf den SSW angewandt.
- 56 Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG gelten die in Satz 1 der Vorschrift geregelten Einschränkungen zur Teilnahme am Verhältnisausgleich - für eine Partei muss entweder in mindestens einem Wahlkreis eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter gewählt worden sein oder sie muss insgesamt fünf v.H. der im Land abgegebenen gültigen Zweitstimmen erzielt haben - nicht für Parteien der dänischen Minderheit. Um eine Partei der dänischen Minderheit handelt es sich, wenn diese eine Partei im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 Parteiengesetz (PartG) ist (1.), es unverändert eine dänische Minderheit gibt (2.), und die Partei aus der dänischen Minderheit hervorgegangen ist und weiterhin von ihr getragen und geprägt wird (3). Danach ist der SSW eine Partei der dänischen Minderheit.

- 57 1. Der SSW ist eine Partei im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG. Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen. Sie müssen nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten.
- 58 Diese Voraussetzungen erfüllt der SSW, der seit seiner Gründung 1948 regelmäßig zu Wahlen zum Schleswig-Holsteinischen Landtag angetreten ist  
(vgl. Kühl, Dänische Minderheitenpolitik in Deutschland, Südschleswigscher Wählerverband <SSW>, in: Kühl/ Bohn, Ein europäisches Modell? Bielefeld 2005, S. 142 <147 ff.>).
- 59 2. Es gibt in Schleswig-Holstein auch unverändert eine dänische Minderheit. Ihre Existenz wird mit dem erst mit der Verfassungsreform durch das Gesetz zur Änderung der Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13. Juni 1990 (GVOBl S. 391) aufgenommenen Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV anerkannt. Der Landesverfassungsgeber hat diese Regelung aktuell bestätigt, indem er den Anspruch auf Schutz und Förderung in Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV mit Gesetz zur Änderung der Landesverfassung Schleswig-Holstein vom 28. Dezember 2012 (GVOBl 2013 S. 8) um „die Minderheit der deutschen Sinti und Roma“ ergänzt, die Vorschrift die dänische Minderheit und die friesische Volksgruppe betreffend aber unverändert gelassen hat. Auch die Bundesrepublik Deutschland setzte bei ihrer Zustimmung zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995 (BGBl 1997 II S. 1406) voraus, dass eine dänische Minderheit in Schleswig-Holstein besteht. Die Bundesregierung hat bei der Zeichnung des Rahmenübereinkommens am 11. Mai 1995 ausdrücklich erklärt, dass nationale Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland unter anderem die Dänen deutscher Staatsangehörigkeit sind (BGBl 1997 II S. 1418).

Schließlich belegen die Minderheitenberichte der Landesregierung die unveränderte Existenz und Aktivität der dänischen Minderheit im Einzelnen

(zuletzt: Bericht der Landesregierung zur Minderheiten- und Volksgruppenpolitik in der 17. Legislaturperiode (2009 - 2012) - Minderheitenbericht 2011, Landtags-Drucksache 17/2025, S. 37 ff.).

60 Zudem tritt die dänische Minderheit zum Beispiel durch ihre Schulen, den dänischen Kulturverein - den Sydslesvigsk Forening (SSF) - mit seinen Einrichtungen und Veranstaltungen sowie durch die in dänischer Sprache erscheinende Zeitung Flensburg Avis im nördlichen Schleswig-Holstein (Südschleswig) wahrnehmbar in Erscheinung.

61 3. Eine Partei ist dann eine Partei der dänischen Minderheit, wenn sie aus der Minderheit hervorgegangen ist und sie gegenwärtig personell von der Minderheit getragen wird sowie programmatisch von ihr geprägt ist

(so auch OVG Schleswig, Beschluss vom 25. September 2002 - 2 K 2/01 -, SchIHA 2003, 19 ff. = NVwZ-RR 2003, 161 ff. = NordÖR 2003, 61 ff. = JZ 2003, 519 ff., Juris Rn. 36; Kühn, Privilegierung nationaler Minderheiten im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland und Schleswig-Holsteins, Frankfurt am Main 1991, S. 4; Becker, Die wahlrechtliche Privilegierung von Parteien der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein, <§ 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG SH>, Gesetzliche Voraussetzungen und verfassungsrechtliche Rechtfertigung, Dänischenhagen 2013, S. 13).

Diese Voraussetzungen treffen auf den SSW zum Zeitpunkt der Landtagswahl im Jahr 2012 zu. Die dagegen erhobenen Einwände greifen nicht durch.

62 Die genannten Merkmale folgen bereits aus dem Wortlaut des Gesetzes, der besagt, dass die Einschränkungen des § 3 Abs. 1 Satz 1 LWahlG nicht für Parteien „der“ dänischen Minderheit gelten. Da der Gesetzgeber nicht Parteien „für“ die dänische Minderheit von der Sperrklausel ausgenommen hat, kann dem Wortlaut nicht entnommen werden, dass sich die von § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG erfassten Parteien personell, thematisch und programmatisch ausschließlich an die dänische Minderheit richten müssten oder nur von ihren Angehörigen

wählbar wären. Sowohl die Wählbarkeit und Wahl durch alle Wählerinnen und Wähler, also auch Nicht-Angehörige der Minderheit, als auch die Befassung mit allen politischen Themen gehören zudem notwendig zu einer Partei, wie dies bundesrechtlich durch Art. 21 GG und § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG zwingend vorgegeben ist; sie sind Ausdruck der den Parteien im demokratischen Gefüge zukommenden Integrationsfunktion. Ohne personelle und programmatische Prägung durch die dänische Minderheit aber wäre eine Partei ihr nicht zuzuordnen, weil ansonsten der im Gesetz vorgegebene Bezug zur Minderheit fehlte. Insofern muss die Partei aus der Minderheit hervorgegangen sein und von ihr auch gegenwärtig noch getragen und geprägt werden.

- 63 a) Der SSW ist als Partei aus der dänischen Minderheit hervorgegangen. Er wurde 1948 als Partei der dänischen Minderheit in Südschleswig und der nationalen Friesen in Nordfriesland als Südschleswigscher Wählerverband gegründet. Zuvor hatte die britische Besatzungsmacht der dänischen Minderheit bereits den Status einer nationalen Minderheit und deren kultureller Organisation, dem SSF, für die Landtagswahl 1947 vorübergehend den Status einer politischen Partei zuerkannt. Nach der Landtagswahl wurde dem SSF die Anerkennung wieder entzogen, weil sich dieser dafür einsetzte, den nördlichen Landesteil an Dänemark anzuschließen bzw. als unabhängiges Territorium zu behandeln. Daraufhin wurde der SSW als politische Interessenvertretung der Minderheit neben dem fortan ausschließlich auf kulturellem Gebiet tätigen SSF geschaffen

(vgl. Kühl, a.a.O., S. 142 ff.; Kühn, a.a.O., S. 43 f. m.w.N.).

- 64 aa) Die enge Verknüpfung des SSW mit der dänischen Minderheit spiegelt sich auch in der geschichtlichen Entwicklung des § 3 LWahlG wider:

- 65 Die erste Fassung von § 3 LWahlG vom 31. Januar 1947 (ABIS. 95) enthielt keine Sonderregelung für nationale Minderheiten. Der SSF errang bei der Landtagswahl 1947 9,27% der insgesamt im Land abgegebenen gültigen

Stimmen. Mit zwei Wahlkreiskandidaten (Wahlkreise Flensburg I Stadt und Flensburg II Glücksburg) und vier weiteren Sitzen, die er über die Landesliste erhielt, war er im Landtag vertreten

(vgl. Bekanntmachung des Landeswahlleiters über das endgültige Ergebnis der Wahlen zum Schleswig-Holsteinischen Landtag am 20. April und 18. Mai 1947 vom 8. August 1947, ABIS. 399).

- 66 Der sodann gegründete SSW, der Kandidaten nur in Südschleswig aufgestellt hatte, erzielte bei der Landtagswahl 1950 5,5% der Stimmen; er war mit zwei Direktkandidaten und zwei weiteren von der Landesliste gewählten Kandidaten in den Landtag eingezogen

(vgl. Bekanntmachung des Landeswahlleiters über das endgültige Ergebnis der Wahl zum Schleswig-Holsteinischen Landtag am 9. Juli 1950 vom 17. Juli 1950, ABIS. 328).

- 67 Das Landeswahlgesetz vom 27. Februar 1950 (GVOBl S. 77) enthielt erstmals eine 5%-Sperrklausel und eine Sonderregelung für Parteien nationaler Minderheiten, nach der bei Parteien nationaler Minderheiten die Zulassung von Wahlvorschlägen in allen Wahlkreisen nicht Voraussetzung für die Teilnahme am Verhältnisausgleich war. Die Vorschrift bezog sich sowohl nach dem Verständnis des Gesetzgebers

(vgl. Landtags-Protokolle vom 21. Dezember 1949, S. 33 ff. und vom 27. Februar 1950, S. 48; dazu auch Kühn, a.a.O., S. 67 ff. m.w.N.)

als auch nach der Rechtsprechung des seinerzeit zuständigen Oberverwaltungsgerichts

(vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 19. Juni 1950 - II OVG A 243/50 -, OVG E MüLü Band 2, S. 157 <173>)

auf den SSW.

- 68 Die mit Landeswahlgesetz vom 22. Oktober 1951 (GVOBl S. 180) eingeführte 7,5%-Klausel hat das Bundesverfassungsgericht durch Urteil vom 5. April 1952 (- 2 BvH 1/52 -, BVerfGE 1, 208 ff.) wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der

Gleichheit der Wahl für verfassungswidrig erklärt. Daraufhin hat der Landtag das Wahlgesetz geändert und in § 3 Abs. 1 LWahlG anstelle der 7,5%-Klausel die 5%-Klausel verankert (LWahlG vom 5. November 1952, GVOBI S. 175).

69 Nachdem der SSW bei der Bundestagswahl am 6. September 1953 nur 3,3 % der in Schleswig-Holstein abgegebenen Zweitstimmen erhalten hatte (bei der Bundestagswahl 1949 waren es 5,4 % und bei der Landtagswahl 1950 5,5 %), rief er erneut das Bundesverfassungsgericht an, weil er die 5%-Klausel im Landeswahlgesetz ohne Sonderregelung für Parteien einer nationalen Minderheit für verfassungswidrig hielt. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 11. August 1954 (- 2 BvK 2/54 -, BVerfGE 4, 31 ff.) die Norm unbeanstandet gelassen.

70 Auf die Bonn-Kopenhagener Erklärungen hin wurde die noch heute geltende Fassung des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG mit Gesetz vom 31. Mai 1955 (GVOBI S. 124) eingeführt. Diese Regelung war auf den SSW zugeschnitten worden

(vgl. Antrag der SSW-Fraktion vom 9. April 1954, Landtags-Drucksache 2/573, PIPr 82. Sitzung vom 27. April 1954, S. 1531 ff.).

71 bb) Dass der SSW sich seit Beginn seiner Tätigkeit auch als Vertretung der Friesen versteht, vermag hieran nichts zu ändern. Er ist aus den historisch miteinander verknüpften Bewegungen der nationalen Friesen und der dänischen Minderheit hervorgegangen. Dies war dem Gesetzgeber bei der Schaffung von § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG bekannt und für ihn kein Hindernis, den SSW als Partei der dänischen Minderheit anzusehen

(so auch OVG Schleswig, Beschluss vom 25. September 2002 - 2 K 2/01 -, SchlHA 2003, 19 ff. = NVwZ-RR 2003, 161 ff. = NordÖR 2003, 61 ff. = JZ 2003, 519 ff., Juris Rn. 44 mit weiteren Ausführungen dazu).

b) Der SSW wird auch gegenwärtig personell von der dänischen Minderheit getragen und programmatisch von ihr geprägt.

73 aa) Die personelle Verknüpfung des SSW mit der dänischen Minderheit ergibt sich insbesondere aus der Doppelmitgliedschaft einer großen Anzahl von Personen, die sowohl im SSW als auch in den weiteren Organisationen der Minderheit engagiert sind. Diese arbeiten im Südschleswigschen Gemeinsamen Rat für die dänische Minderheit (Det Sydslesvigske Samråd) zusammen und stimmen ihr gemeinsames Vorgehen ab

(vgl. Minderheitenbericht 2011, Landtags-Drucksache 17/2025, S. 37).

74 Zu den Organisationen der dänischen Minderheit gehören neben dem SSW und dem SSF unter anderem die Dänische Kirche in Südschleswig (Dansk Kirke i Sydslesvig), der Dänische Schulverein für Südschleswig (Dansk Skoleforening for Sydslesvig), die Dänischen Jugendverbände in Südschleswig (Sydslesvigs danske Ungdomsforeninger <SdU>), die Dänische Zentralbibliothek für Südschleswig (Dansk Centralbibliotek for Sydslesvig), der Dänische Gesundheitsdienst (Dansk Sundhedstjeneste for Sydslesvig), die Dänische Volkshochschule (Jaruplund Højskole) und die Tageszeitung Flensburg Avis

(vgl. Minderheitenbericht 2011, a.a.O., S. 153 f.).

75 Nach Angaben des Landesverbandes des SSW sind von den 3.660 SSW-Mitgliedern 78 % gleichzeitig Mitglied im SSF, dem dänischen Kulturverein, und ca. 2% Mitglied im Friisk Forining, dem friesischen Kulturverein. Viele seien zusätzlich Mitglieder in Skoleforening, SdU, Dansk Kirke usw., worüber keine Statistik geführt werde. Alle führenden Politikerinnen und Politiker des SSW seien Mitglied im dänischen Kulturverein oder übten dort Funktionen aus. Die große Mehrheit der Vorsitzenden und Hauptamtlichen der Organisationen der dänischen Minderheit seien jedenfalls Mitglied im SSW oder sogar in der Kommunalpolitik und Organisation der Partei aktiv

(vgl. Dossier 08 Dokument 01 der Stellungnahme des SSW zum Verfahren).

Spezifische Gründe dafür, diese Angaben zu bezweifeln, sind im Verfahren nicht vorgetragen worden.

76 bb) Der SSW ist auch programmatisch durch die Minderheit geprägt, was sich aus seiner Satzung, seinen Programmen und seinem Zusammenwirken mit den örtlichen Vereinigungen in seinem Tätigkeitsgebiet Südschleswig und Helgoland, dem angestammten Siedlungsgebiet der dänischen Minderheit und der friesischen Volksgruppe, ergibt. Daran ändert weder die Wählbarkeit der Liste im ganzen Land noch die Wahrnehmung eines allgemeinen politischen Mandats etwas.

77 (1) In § 2 Nr. 2 der Satzung des SSW heißt es:

(...) Die Partei wirkt auf der Grundlage des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland, der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, ihrer Satzung sowie der Rahmen- und Aktionsprogramme an der politischen Willensbildung mit. Der SSW ist die politische Vertretung der dänischen Minderheit und der nationalen Friesen in Südschleswig und fühlt sich diesen besonders verpflichtet, will zugleich aber auch dem Wohl aller Bürgerinnen und Bürger in Schleswig-Holstein dienen. Der SSW tritt für eine demokratische Lebens- und Gesellschaftsform ein, die von sozialer Gerechtigkeit, gegenseitiger Achtung und dem Respekt gegenüber den Mitmenschen nach nordischem Vorbild geprägt ist. Der SSW will an der Verständigung zwischen den Völkern und an der Zusammenarbeit in Europa mitwirken. Seine Politik ist frei und unabhängig.

78 Das Verständnis der nordischen Rechtstradition, das für das Wirken maßgebend ist, wird in den verschiedenen Programmen des SSW aufgegriffen. So beschreibt das seit dem 13. Februar 1999 geltende Rahmenprogramm, dass

(...) die Grundwerte des SSW (...) vor allem von unserem besonderen Standpunkt als Minderheitenpartei, von der regionalen Verankerung

im Norden Schleswig-Holsteins und von unserer besonderen Verbindung zu den nordischen Ländern geprägt (werden).

- 79 Das Wahlprogramm zur Landtagswahl 2012 enthält einerseits Aussagen zur allgemeinen Landespolitik. Andererseits gibt es Belege einer ausdrücklich dänischen Ausrichtung wie etwa bei der Schulpolitik, der Hochschulzusammenarbeit, der Anerkennung von Berufsabschlüssen, bei grenzüberschreitenden Gesundheitsangeboten, dem Erfahrungsaustausch mit Grenzregionen und bei der Verkehrsinfrastruktur zur Anbindung an Dänemark  
(vgl. Wahlprogramm des SSW 2012, S. 20 ff.).

Dazu gehört auch die Forderung, dass im Schulgesetz des Landes wieder die Förderung des Dänischen Schulvereins mit 100 % der öffentlichen Schülerkostenansätze verankert und dadurch die Gleichstellung der Kinder an den dänischen Schulen wiederhergestellt wird

(vgl. Wahlprogramm des SSW 2012, S. 50).

- 80 (2) Der SSW verliert seine Prägung auch nicht durch seine über spezifische Minderheitenpolitik hinausreichende Tätigkeit.

- 81 (a) Der Umstand, dass der SSW seit Einführung des Zweistimmenwahlrechts durch Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 27. Oktober 1997 (GVBl S. 462) im gesamten Land wählbar ist, steht seiner Eigenschaft als Partei der dänischen Minderheit nicht entgegen.

- 82 Allein die Änderung des Wahlrechts kann den Status des SSW als Minderheitenpartei nicht beeinflussen

(so auch BVerfG, Beschluss vom 17. November 2004 - 2 BvL 18/02 -, NVwZ 2005, 205 ff. = NordÖR 2005, 19 ff., Juris Rn. 25 ff.).

Es läge sonst in der Hand der Mehrheit, durch ein entsprechendes Wahlrecht den Status der Minderheitenpartei aufzuheben. Der SSW hatte sich im Übrigen ausdrücklich gegen die Wahlrechtsänderung ausgesprochen

(vgl. Landtags-Drucksache 14/39, PIPr 14/37, S. 2449 - Zweite Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des LWahlG, Redebeitrag der Abgeordneten Spoorendonk -).

- 83 Zudem werden Direktkandidatinnen und Direktkandidaten des SSW für den Landtag seit 1997 - wie zuvor - nur in Südschleswig und im Wahlkreis Pinneberg Nord (Helgoland) aufgestellt, obwohl es dem SSW schon vor der Wahlrechtsänderung möglich gewesen wäre, in allen Wahlkreisen Kandidatinnen und Kandidaten aufzustellen

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. November 2004, a.a.O., Juris Rn. 27 unter Hinweis auf Ausschussprotokoll 14/32 der vorbereitenden Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses vom 13. August 1997, S. 14 sowie die Beiträge im PIPr 14/37, S. 2445 ff.).

- 84 Die Wahlrechtsänderung hat somit zwar zu einer Wählbarkeit der Liste des SSW im ganzen Land geführt, dessen Charakter als Partei der dänischen Minderheit aber in der politischen Wirklichkeit nicht wesentlich verändert. Die verstärkte Wahrnehmung des SSW, die im gesamten Land durch die Wählbarkeit seiner Liste entstanden ist, reicht für einen solchen grundlegenden Wandel seines Charakters als Minderheitenpartei nicht aus.

- 85 (b) Einschränkungen der programmatischen Ausrichtung auf minderheitenspezifische Themen - wie dies der Beschwerdeführer für angezeigt hielte - widersprechen nicht nur dem Wortlaut des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG, sondern auch seinem Sinn und Zweck, mit dem die Vorgaben der Bonn-Kopenhagener Erklärungen erfüllt werden sollen (<aa>) und die dänische Minderheit in das allgemeinpolitische Gemeinwesen der Mehrheit integriert werden soll (<bb>). Eine Beschränkung der Wählbarkeit des SSW auf Angehörige der Minderheit

stünde zudem im Widerspruch zu den spezifischen landesverfassungsrechtlichen Regelungen, in deren Kontext die Vorschrift steht (<cc>).

- 86 (aa) Als Ergebnis der deutsch-dänischen Besprechungen hat das Auswärtige Amt in der Protokollerklärung zu den Bonn-Kopenhagener Erklärungen vom 29. März 1955 (Bundesanzeiger Nr. 63 vom 31. März 1955, S. 4) unter 1. Nr. 3 ausdrücklich ausgeführt:

Die Landesregierung Schleswig-Holstein hat die Bundesregierung davon unterrichtet, daß sie bereit ist:

a) darauf hinzuwirken, daß der Schleswig-Holsteinische Landtag eine Ausnahmebestimmung von der 5%-Klausel in § 3 des Schleswig-Holsteinischen Landeswahlgesetzes zu Gunsten der dänischen Minderheit baldmöglichst beschließt; (...).

Dem ist der schleswig-holsteinische Gesetzgeber nachgekommen, indem er mit Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 31. Mai 1955 (GVOBl S. 124) den bis heute unverändert geltenden § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG eingefügt hat.

- 87 (bb) § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG will entsprechend dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Charakter der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung die Repräsentanz der dänischen Minderheit als politisch bedeutsame Strömung im Parlament sichern.

- 88 Die Vertretung anerkannter nationaler Minderheiten ist stets politisch bedeutsam

(so auch BVerfG, Beschlüsse vom 14. Februar 2005 - 2 BvL 1/05 -, SchIHA 2005, 128 ff. = NVwZ 2005, 568 ff. = NordÖR 2005, 106 ff., Juris Rn. 34 und vom 13. Juni 1956 - 1 BvR 315/53 u.a. -, BVerfGE 5, 77 ff., Juris Rn. 22; Urteil vom 23. Januar 1957 - 2 BvE 2/56 -, BVerfGE 6, 84 ff., Juris Rn. 34).

An der Behandlung der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein nimmt die internationale Staatengemeinschaft, insbesondere Dänemark, Anteil. Denn nachdem die Bundesrepublik Deutschland anlässlich der Zeichnung und Ratifizierung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten

ausdrücklich erklärt hatte, dass unter anderem die Dänen deutscher Staatsangehörigkeit eine nationale Minderheit in der Bundesrepublik seien (BGBl II vom 29. Juli 1997 S. 1418), hat Dänemark seinerseits erklärt, dass das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten auf die deutsche Minderheit in Südjütland (Nordschleswig) im Königreich Dänemark Anwendung findet

(vgl. Erklärung Dänemarks vom 22. September 1997 zur Anwendung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten, Abdruck bei Kühl/ Bahn, Ein europäisches Modell? Bielefeld 2005, S. 553).

Durch die Vertretung der dänischen Minderheit im Landtag wird verhindert, dass diese sich eher einem anderen Staat (Dänemark) zugehörig fühlt, und dass durch Ausgrenzung separatistische Tendenzen entstehen. Zudem wird ermöglicht, dass die spezifischen Belange der nationalen Minderheit in den politischen Willensbildungsprozess einfließen und die von der Minderheit vertretenen Werte das Wirken des Parlaments beeinflussen können.

- 89 Eine Partei der dänischen Minderheit übt die ihr in der politischen Willensbildung zukommende Mittlerfunktion zwar für einen bestimmten Teil des Staatsvolkes - für diejenigen deutschen Staatsangehörigen, die sich zur dänischen Minderheit bekennen - aus

(vgl. Pieroth, Der Begriff der Partei der dänischen Minderheit und die Verfassungsmäßigkeit ihrer Privilegierung im Schleswig-Holsteinischen Landeswahlrecht, Landtags-Umdruck 15/634, S. 14).

Da aber politische Auseinandersetzung und Einflussnahme einer Partei im Sinne von Art. 21 GG, dessen Grundsätze nicht nur im Bund, sondern unmittelbar auch in den Ländern gelten

(BVerfG, Urteile vom 5. April 1952 - 2 BvH 1/52 -, BVerfGE 1, 208 ff. Juris Rn. 64 und vom 24. Januar 1984 - 2 BvH 3/83 -, BVerfGE 66, 107 ff., Juris Rn. 23 m.w.N., stRspr.),

immanent ist, muss eine Partei nach § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG das Ziel verfolgen, dauernd oder für längere Zeit im Bund oder Land auf die politische

Willensbildung Einfluss zu nehmen und an der Vertretung des gesamten Volkes im Deutschen Bundestag oder in einem Landtag mitzuwirken

(vgl. Lenski, PartG, 1. Aufl. 2011, § 2 Rn. 7).

- 90 Programmatische Prägung durch die Minderheit bedeutet deshalb nicht, dass die Partei auf minderheitenspezifische Themen beschränkt werden könnte. Dem Integrationsanliegen wird nur Genüge getan, wenn die Partei der dänischen Minderheit sich nicht auf Partikularinteressen beschränkt; andernfalls wäre sie auch für die Minderheit selbst unwählbar, weil keine Teilhabe an der politischen Willensbildung angestrebt würde

(vgl. Piereth, a.a.O., S. 28 f.).

- 91 Die Aussage des SSW, sich für alle Menschen in seinem Tätigkeitsgebiet einsetzen und zu allen Fragen der Landespolitik Stellung beziehen zu wollen, ist Ausdruck dieses Integrationsgedankens. Das legitime Ziel, Regierungsverantwortung übernehmen zu wollen, wird auch von der dänischen Minderheit mitgetragen. Der Südschleswigsche Gemeinsame Rat wollte sich nach der Resolution vom 24. Januar 2011 für einen Regierungswechsel einsetzen. Dies kann als Aufforderung an den SSW seitens der dänischen Minderheit verstanden werden, sich an einem Regierungswechsel zu beteiligen.

- 92 (cc) Schließlich liefen Beschränkungen der Wählbarkeit dem Grundsatz der geheimen Wahl (Art. 3 Abs. 1 LV) und der Freiheit des Bekenntnisses zur Minderheit (Art. 5 Abs. 1 Halbs. 1 LV) zuwider. Da sowohl das Verlangen nach Offenbarung der gewählten Partei verboten ist

(vgl. Caspar, in: Caspar/ Ewer/ Nolte/ Waack <Hrsg.> , Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 3 Rn. 71 ff.; Achterberg/ Schulte, in: von Mangoldt/ Klein/ Starck, Band 2, 6. Aufl. 2010, Art. 38 Rn. 151 f.; Trute, in: von Münch/ Kunig, GG-Kommentar, Band 1, 6. Aufl. 2012, Art. 38 Rn. 65 ff.),

als auch eine Nachprüfung des nationalen Bekenntnisses anhand objektiver Kriterien wie etwa Abstammung oder Fremdsprachigkeit ausgeschlossen ist

(vgl. Abschnitt II Ziff. 1 der „Kieler Erklärung“ vom 26. September 1949, GVOBl S. 183 f.; von Mutius, in: von Mutius/ Wuttke/ Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, 1995, Art. 5 Rn. 5; Riedinger, in: Caspar/ Ewer/ Nolte/ Waack <Hrsg.>, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 5 Rn. 10; Köster, Der Minderheitenschutz nach der schleswig-holsteinischen Landesverfassung, Bredstedt 2009, S. 34 ff.; Lemke, Nationale Minderheiten und Volksgruppen im schleswig-holsteinischen und übrigen deutschen Verfassungsrecht, Kiel 1998, S. 242 ff.),

sind der Adressatenkreis der Parteitätigkeit und die Wählerschaft nicht im Einzelnen personell eingrenzbar.

11.

93 Die in § 3 Abs. 1 Satz 1 LWahlG geregelte 5%-Klausel ist mit der Landesverfassung vereinbar. Sie verletzt weder den Grundsatz der Gleichheit der Wahl (Art. 3 Abs. 1 und Art. 10 Abs. 2 LV) noch das Gebot der Chancengleichheit der Parteien (Art. 3 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 GG) (1.). Auch die in § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG festgelegte Befreiung der Parteien der dänischen Minderheit von der 5%-Klausel ist nicht zu beanstanden. Insoweit ist Art. 2a LV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG im vorliegenden Kontext kein geeigneter Maßstab (2.). § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG berührt zwar die Wahlrechtsgleichheit in ihrer Ausprägung als Erfolgswertgleichheit, sie ist jedoch durch zwingende Gründe gerechtfertigt (3.).

94 1. Die Wahlgrundsätze in Art. 3 Abs. 1 LV stimmen überein mit denjenigen, die nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG für die Wahlen zum Deutschen Bundestag gelten. Auf sie ist das Land nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichtet. Deshalb kann für die Auslegung von Art 3 Abs. 1 LV auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG zurückgegriffen werden, soweit sich aus den Wahlsystemen keine entscheidenden Unterschiede ergeben. Bei der Ausgestaltung des Wahlsystems genießen die Länder im

Rahmen der Bindung an die Grundsätze des Art. 28 GG einen autonomen Spielraum

(Urteil vom 30. August 2010 - LVerfG 1/10 -, Rn. 90 m.w.N., LVerfGE 21, 434 ff. = Schi HA 2010, 276 ff. = NordÖR 2010, 401 ff. = JZ 2011, 254 ff., Juris Rn. 95).

- 95 a) Die Gleichheit der Wahl gebietet, dass alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können. Das Wahlgesetz gestaltet nach Art. 10 Abs. 2 Satz 2 LV das Nähere des in Art. 10 Abs. 2 Satz 1 LV als personalisierte Verhältniswahl festgelegten Wahlsystems aus. Dabei müssen die Stimmen aller Wahlberechtigten ex ante betrachtet den gleichen Zählwert und die gleiche Erfolgchance haben

(Urteil vom 30. August 2010, Rn. 91 ff., a.a.O., Juris Rn. 96 ff.; BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 - 2 BvC 3/96 -, BVerfGE 95, 408 ff., Juris Rn. 41).

- 96 Den gleichen Anforderungen hat das Wahlrecht auch im Hinblick auf die in Art. 3 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich verbürgte Chancengleichheit der Parteien zu genügen

(vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 1997, a.a.O., Juris Rn. 42).

- 97 Aus der Chancengleichheit der Parteien folgt für Verhältniswahlen, dass alle Parteien in einem möglichst den Stimmzahlen angenäherten Verhältnis in dem zu wählenden Organ vertreten sind und dass jeder Partei und Wählergruppe grundsätzlich die gleichen Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden

(vgl. BVerfGE, Urteile vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, BVerfGE 120, 82 ff., Juris, Rn. 99, 103 und vom 9. November 2011 - 2 BvC 4/10 u.a. -, BVerfGE 129, 300 ff., Rn. 79, 82; LVerfG Hamburg, Urteil vom 15. Januar 2013 - HVerfG 2/11 -, DVBl 2013, 304 ff. = NordÖR 2013, 156 ff., Juris Rn. 71, 72).

98 b) § 3 Abs. 1 Satz 1 LWahlG berührt die Wahlgleichheit in der Ausprägung als Erfolgswertgleichheit. Denn die 5%-Klausel bewirkt eine Ungleichbehandlung der Wählerstimmen. Während der Zählwert aller Wählerstimmen von der 5%-Klausel unberührt bleibt, werden die Wählerstimmen hinsichtlich ihres Erfolgswerts ungleich behandelt, je nachdem, ob die Stimme für eine Partei abgegeben wurde, die mehr als fünf Prozent der Stimmen auf sich vereinigen konnte, oder für eine Partei, die daran gescheitert ist. Wenn eine Partei die Sperrklausel nicht überwindet, bleiben die für sie abgegebenen Stimmen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 LWahlG bei der Zuteilung der Mandate unberücksichtigt. Die 5%-Klausel nimmt diesen Stimmen insoweit ihren Erfolgswert

(so auch VerfGH Saarland, Urteil vom 29. September 2011 - Lv 4/11 -, NVwZ-RR 2012, 169 ff., Juris Rn. 200).

99 Zugleich wird durch die 5%-Klausel das Recht der Parteien auf Chancengleichheit berührt. Denn nach Art. 10 Abs. 2 Satz 2 LV in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Satz 1 LWahlG werden von einer festen Zahl von 69 Sitzen - vorbehaltlich der sich aus dem Gesetz ergebenden Abweichungen - 34 nach dem Zweitstimmenergebnis proportional auf die Parteien verteilt, die die Sperrklausel überwunden haben. So verfügen die im Landtag vertretenen Parteien über mehr Sitze als es ihrem Anteil an der Gesamtstimmenzahl entspricht, während Parteien, die an der 5%-Klausel scheitern, nicht an der Sitzverteilung teilnehmen

(so auch VerfGH Saarland, Urteil vom 29. September 2011, a.a.O., Juris Rn. 201 ).

100 c) Die Wahlgleichheit unterliegt ebenso wie der Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien keinem absoluten Differenzierungsverbot. Allerdings folgt aus dem formalen Charakter der Wahlgleichheit, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen bleibt. Es geht um die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts in formal möglichst gleicher Weise

(BVerfG, Urteile vom 23. Januar 1957 - 2 BvE 2/56 -, BVerfGE 6, 84 ff., Juris Rn. 25 f., und vom 3. Juli 2008 - 2 BvC 1/07 u.a. -, BVerfGE 121, 266 ff., Juris Rn. 97, stRspr.).

101 Differenzierungen der Wahlgleichheit bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten, „zwingenden“ Grundes. Mit diesem Begriff ist nicht gemeint, dass sich die Differenzierung von Verfassungen wegen als notwendig darstellen muss. Differenzierungen im Wahlrecht können vielmehr auch durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlgleichheit die Waage halten kann

(Urteil vom 30. August 2010, Rn. 142 ff., a.a.O., Juris Rn.148 ff.; so auch: BVerfG, Urteile vom 13. Februar 2008, a.a.O., Juris Rn. 108 f. und vom 9. November 2011, a.a.O., Juris Rn. 87; LVerfG Hamburg, Urteil vom 15. Januar 2013, a.a.O., Juris Rn. 78).

102 Da zwischen der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien bei Wahlen ein enger Zusammenhang besteht, folgt die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Einschränkungen der Chancengleichheit der Parteien ebenfalls den gleichen Maßstäben

(BVerfG, Urteil vom 9. November 2011, a.a.O., Juris Rn. 86 m.w.N.).

103 Innerhalb dieses engen Gestaltungsspielraums ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, das Gebot der Wahlgleichheit mit anderen verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen

(Urteil vom 30. August 2010 - LVerfG 1/10 -, Rn. 142, LVerfGE 21, 434 ff. = Schi HA 2010, 276 ff. = NordÖR 2010, 401 ff. = JZ 2011, 254 ff., Juris Rn. 148).

Er hat sich bei der Bewertung, ob ein zwingender Grund von verfassungsrechtlichem Gewicht die Sperrklausel rechtfertigt, nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren

(vgl. BVerfG, Urteile vom 13. Februar 2008, a.a.O., Juris Rn. 110 und vom 9. November 2011, a.a.O., Juris Rn. 89; LVerfG Hamburg, Urteil vom 15. Januar 2013, a.a.O., Juris Rn. 80).

Er hat zu prüfen und zu beurteilen, ob eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist

(vgl. BVerfG, Urteile vom 9. November 2011, a.a.O., Juris Rn. 92 und vom 13. Februar 2008, a.a.O., Juris Rn. 126; LVerfG Hamburg, Urteil vom 15. Januar 2013, a.a.O., Juris Rn. 102).

- 104 Aufgabe eines Verfassungsgerichts ist es, unter Berücksichtigung aller tatsächlichen Gegebenheiten zu prüfen, ob die Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens bezüglich der Regelung eines Quorums überschritten sind

(vgl. BVerfG, Urteil vom 11. August 1954 - 2 BvK 2/54 -, BVerfGE 4, 31 ff., Juris Rn. 36).

Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht prüft daher lediglich, ob bei der Abwägung des Gesetzgebers und der ihr zugrundeliegenden Prognose die verfassungsrechtlichen Grenzen eingehalten sind, nicht aber, ob der Gesetzgeber die am meisten zweckmäßige oder eine rechtspolitisch besonders erwünschte Lösung gefunden hat

(vgl. zum entsprechenden Prüfungsumfang des Bundesverfassungsgerichts: Urteil vom 25. Juli 2012 - 2 BvE 9/11 u.a. -, BVerfGE 131,316 ff., Juris Rn. 63, stRspr.).

- 105 Sofern eine differenzierende Regelung einen legitimen Zweck verfolgt, kann das Landesverfassungsgericht einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl nur feststellen, wenn die Regelung zur Erreichung des Zieles nicht geeignet ist oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreitet

(vgl. Urteil vom 30. August 2010, Rn. 144, a.a.O., Juris Rn. 151; BVerfG, Urteile vom 10. April 1997 - 2 BvC 3/96 -, BVerfGE 95, 408 ff., Rn. 49, und vom 25. Juli 2012, a.a.O., Juris Rn. 63 m.w.N.).

oder im Ergebnis unangemessen die Gleichheit der Wahl beeinträchtigt.

106 d) **Nach** diesen Maßstäben verletzt die 5%-Klausel nicht die Gleichheit der Wahl und nicht die Chancengleichheit der Parteien.

107 aa) Da die Sperrklausel nicht in der Landesverfassung sondern einfachgesetzlich in § 3 Abs. 1 Satz 1 LWahlG geregelt ist

(vgl. Diskussion des schleswig-holsteinischen Gesetzgebers im Rahmen der Verfassungsreform 1990: Ausschussprotokolle Sonderausschuss „Verfassungs- und Parlamentsreform“, z.B. Sitzung vom 21. April 1989/12/6, S. 18ff. und vom 2. Juni 1989/12/11, S.10),

bedarf es hoher Anforderungen an ihre Rechtfertigung. Allein der Umstand, dass die Sperrklausel keinen unmittelbaren Verfassungsrang hat, macht sie jedoch nicht verfassungswidrig.

108 bb) Verfassungsrechtlich legitimierte Gründe, die der Wahlgleichheit die Waage halten können, sind die Funktionsfähigkeit des Landtages und die Integrationsfunktion der Parteien.

109 (1) Die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments ist im Zusammenhang mit der 5%-Sperrklausel als Differenzierungsgrund bei Landtags- und Bundestagswahlen anerkannt. Dies ist begründet durch die Sorge, dass das Parlament aufgrund einer Zersplitterung der vertretenen Kräfte funktionsunfähig wird, insbesondere nicht mehr in der Lage ist, aus sich heraus stabile Mehrheiten zu bilden und eine aktionsfähige Regierung zu schaffen

(Urteil vom 30. August 2010, Rn. 151, a.a.O., Juris Rn. 158; vgl. auch BVerfG, Urteile vom 5. April 1952 - 2 BvH 1/52 -, BVerfGE 1, 208 ff., Juris Rn. 127 f.; vom 11. August 1954, a.a.O., Juris Rn. 36 f.; vom 23. Januar 1957 - 2 BvE 2/56 -, BVerfGE 6, 84 ff., Juris Rn. 28; vom 29. September 1990 - 2 BvE 1/90 u.a. -, BVerfGE 82, 322 ff., Juris Rn. 45; vom 10. April 1997 - 2 BvC 3/96 -, BVerfGE 95, 408 ff., Juris Rn. 52 ff., und vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, BVerfGE 120, 82 ff., Juris Rn. 121; VerfGH Bayern, Entscheidung vom 18. Juli 2006 - Vf.9-VII-04 -, VerfGHE BY 59, 125 ff., Juris Rn. 24; VerfGH Berlin,

Beschluss vom 17. März 1997 - 82/95 -, LVerfGE 6, 28 ff., Juris Rn. 10; StGH Bremen, Urteil vom 29. August 2000 - St 4/99 -, StGHE BR 6, 253 ff., Juris Rn. 55; StGH Niedersachsen, Beschluss vom 15. April 2010 - 2/09, StGH 2/09 -, NdsVBI 2011, 77 f., Juris Rn. 25; VerfGH Saarland, Urteil vom 22. März 2012 - Lv 3/12 -, LKRZ 2012, 209 ff., Juris Rn. 36 ff.; OVG Schleswig, Beschluss vom 25. September 2002 - 2 K 2/01 -, SchlHA 2003, 19 ff. = NVwZ-RR 2003, 161 ff. = NordÖR 2003, 61 ff. = JZ 2003, 519 ff., Juris Rn. 47, 50; Caspar, in: Caspar/ Ewer/ Nolte/ Waack <Hrsg.>, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006, Art. 3 Rn. 41).

- 110 Diese Einschätzung ist bundesdeutsche Verfassungstradition im Bund und in allen Ländern. Bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag und zu acht der sechzehn Landtage in der Bundesrepublik Deutschland gilt die Sperrklausel auch, ohne in der Verfassung verankert zu sein

(§ 6 Abs. 3 Satz 1 BWahlG; § 3 Abs. 1 Brandenburgisches Landeswahlgesetz; § 5 Abs. 2 Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft; § 4 Abs. 1 Landeswahlgesetz Mecklenburg-Vorpommern; § 33 Abs. 2 Landeswahlgesetz Nordrhein-Westfalen; § 38 Abs. 1 Saarländisches Landtagswahlgesetz; § 6 Abs. 1 Sächsisches Wahlgesetz; § 35 Abs. 3 Wahlgesetz des Landes Sachsen-Anhalt und § 3 Abs. 1 Landeswahlgesetz Schleswig-Holstein).

In den anderen acht Ländern ist die Sperrklausel durch die Verfassung ausdrücklich vorgeschrieben

(Art. 14 Abs. 4 Verfassung des Freistaats Bayern; Art. 39 Abs. 2 Verfassung von Berlin; Art. 75 Abs. 3 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen; Art. 8 Abs. 3 Niedersächsische Verfassung und Art. 49 Abs. 2 Verfassung des Freistaats Thüringen)

oder zugelassen

(Art. 28 Abs. 3 Verfassung des Landes Baden-Württemberg; Art. 75 Abs. 3 Verfassung des Landes Hessen und Art. 80 Abs. 4 Verfassung für Rheinland-Pfalz).

- 111 Ihre Zulässigkeit für den Deutschen Bundestag und die Landtage ist bisher durch die Verfassungsgerichte bestätigt worden

(BVerfG, Urteile vom 29. September 1990 - 2 BvE 1/90 u.a. -, BVerfGE 82, 322 ff., Juris Rn. 46, und vom 10. April 1997 - 2 BvC

3/96 -, BVerfGE 95, 408 ff., Juris Rn. 53 ff.; VerfGH Bayern, Entscheidung vom 18. Juli 2006 - Vf.9-VII-04 -, a.a.O., Juris Rn. 24 f.; VerfGH Berlin, Beschluss vom 17. März 1997 - 82/95 -, a.a.O., Juris Rn. 11 ff.; StGH Bremen, Urteil vom 29. August 2000 - St 4/99 -, a.a.O., Juris Rn. 54 ff.; StGH Niedersachsen, Beschluss vom 15. April 2010, a.a.O., Juris Rn. 25; VerfGH Saarland, Urteile vom 22. März 2012 - Lv 3/12 -, a.a.O., Juris Rn. 36 ff., und vom 18. März 2013 - Lv 12/12 -, U.A. S. 7 ff.).

- 112 Die Sperrklausel kann auch in Schleswig-Holstein weiterhin gelten. Denn die Annahme des Gesetzgebers ist hinreichend plausibel, dass die Funktionsfähigkeit des Parlaments nur gewährleistet ist, wenn durch stabile Mehrheiten die Regierungsbildung, Gesetzgebung und Aufstellung des Haushalts sichergestellt sind. Ohne Sperrklausel wäre zwar ein genaueres Abbild des Wählervotums im Parlament gegeben, es zögen aber mit größerer Wahrscheinlichkeit partikulare Interessen und nur einzelne Programmpunkte vertretende kleine Parteien in den Landtag ein. Bei einer Aufsplitterung der im Parlament vertretenen Kräfte wäre es hinreichend wahrscheinlich, dass die Handlungs- und Funktionsfähigkeit beeinträchtigt würde, weil stabile Mehrheiten, die kontinuierliches Arbeiten ermöglichen, nicht gewährleistet wären. Dadurch könnte die Demokratie gefährdet werden, in der Meinungen und Willensäußerungen des Volkes nicht nur zum Ausdruck kommen, sondern auch in staatliches Handeln umgesetzt werden müssen.
- 113 Soweit dagegen angeführt wird, auch unter Einbeziehung von Kleinstparteien sei eine effektive Staatstätigkeit - ggf. mit stets wechselnden Mehrheiten - möglich, trifft dies auf den Landtag nicht zu. Insbesondere bei der Bildung und Tätigkeit der Regierung, die das dauernde Vertrauen des Landtages benötigt (Art. 35, 36 LV), und bei der Haushaltswirtschaft kommt es darauf an, dass sich im Landtag längerfristig verlässliche Mehrheiten mit einem kohärenten Programm bilden können. Auch aus diesem Grund ist eine fünfjährige Wahlperiode festgesetzt (Art. 13 Abs. 1 Satz 1 LV).

- 114 Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und von Landesverfassungsgerichten aus jüngerer Zeit, wonach die Sperrklauseln bei Kommunalwahlen

(vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, BVerfGE 120, 82 ff. zu Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein; StGH Bremen, Urteil vom 14. Mai 2009 - St 2/08 - zur Sperrklausel in Bremerhaven, NordÖR 2009, 251 ff.; VerfGH Thüringen, Urteil vom 11. April 2008 - 22/05 - zu Kommunalwahlen in Thüringen, NVwZ-RR 2009, 1 ff. und LVerfG Hamburg, Urteil vom 15. Januar 2013 - HVerfG 2/11 - zur Wahl zu den Bezirksversammlungen, NordÖR 2013, 304 ff.)

und bei der Wahl der deutschen Abgeordneten zum Europäischen Parlament

(BVerfG, Urteil vom 9. November 2011 - 2 BvC 4/10 u.a. -, BVerfGE 129, 300 ff.)

für verfassungswidrig erklärt worden sind, ist nicht auf das Landtagswahlrecht übertragbar. Denn sowohl bei Europawahlen als auch bei Kommunalwahlen besteht eine andere Interessenlage als bei Landtagswahlen. Die auf europäischer und kommunaler Ebene gewählten Vertretungen haben anders als der Landtag, der die Ministerpräsidentin oder den Ministerpräsidenten zu wählen hat (vgl. Art. 26 Abs. 2 LV) und für die Gesetzgebung zuständig ist (vgl. Art. 37 Abs. 2 LV), keine vergleichbare Kurations- und Gesetzgebungsfunktion

(so auch Morlok/ Kühr, JuS 2012, 385 <391 >).

- 115 Dem Bestreben, die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu sichern, kann nicht entgegengehalten werden, die Gesetzgebungstätigkeit des Landtages sei von minderer Bedeutung

(so aber Wenner, Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main, Bern, New York 1986, S. 282 f.).

Die demokratisch gebundene und rechtsstaatlich verfasste Staatsgewalt der Länder wird in Art. 28 Abs. 1, Art. 30, 51, 70, 83, 92 und 109 GG ausdrücklich hervorgehoben. Die Gesetzgebung des Landes zum Beispiel im Haushaltsrecht, im Kommunalrecht, im Polizei- und Ordnungsrecht sowie im Schul- und

Hochschulrecht ist notwendig, um die Aufrechterhaltung des Gliedstaates Schleswig-Holstein und der Bundesrepublik Deutschland zu sichern.

- 116 Das Bundesverfassungsgericht hat demgegenüber für die Wahl zum Europäischen Parlament herausgestellt, es fehle an zwingenden Gründen, in die Wahl- und Chancengleichheit durch Sperrklauseln einzugreifen, weil das Europäische Parlament keine Unionsregierung wähle, die auf fortlaufende Unterstützung angewiesen wäre; ebenso wenig seien die Gesetzgebung der Union und die Informations- und Kontrollrechte des Parlaments von einer gleichbleibenden Mehrheit im Europäischen Parlament abhängig

(BVerfG, Urteil vom 9. November 2011, a.a.O., Juris Rn. 118).

- 117 Bezogen auf die Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein hat das Bundesverfassungsgericht die 5%-Klausel für verfassungswidrig erklärt, weil diese nicht zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretungen und Kreistage erforderlich sei. Denn diese übten anders als staatliche Parlamente keine Gesetzgebungstätigkeit aus, für die klare Mehrheiten zur Sicherung einer politisch aktionsfähigen Regierung unentbehrlich seien. Die kommunalen Vertretungsorgane hätten auch keine Kreativefunktion für ein der Regierung vergleichbares Organ und schließlich unterlägen ihre Entscheidungen der Rechtsaufsicht

(BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008, a.a.O., Juris Rn. 123).

- 118 Beide Entscheidungen sind nicht unumstritten und zwar einerseits im Hinblick auf die wichtigen Funktionen des Europäischen Parlaments gerade nach dem Vertrag von Lissabon

(vgl. BVerfG, Urteil vom 9. November 2011, a.a.O., abweichende Meinung, Juris Rn. 147 ff.; Schönberger, JZ 2012, 80 ff.; Geerlings/Hamacher, DÖV 2012, 671 <675 ff. > )

und andererseits auf kommunaler Ebene hinsichtlich der Gefahr der Zersplitterung, die eine gemeinwohlverträgliche Arbeit der kommunalen

Volksvertretung etwa im Zusammenhang mit dem Erlass der Haushaltssatzung, der Grundlage gemeindlicher Politik, gefährden könnte

(vgl. Theis, KommJur 2010, 168 <169 ff.>).

119 (2) Legitimer Zweck der 5%-Klausel ist zudem die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes

(vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 - 2 BvC 3/96 -, BVerfGE 95, 408 ff., Juris Rn. 44, 53),

um der Parteienzersplitterung vorzubeugen und funktionsfähige Verfassungsorgane bilden zu können

(vgl. Schreiber, Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. 2009, § 6 Rn. 35; § 20 Rn. 8).

Insoweit wird die Integrationsfunktion der Parteien unterstützt, die durch die Sperrklausel angehalten werden sollen, Interessen und politische Strömungen zu bündeln und zu strukturieren.

120 cc) § 3 Abs. 1 Satz 1 LWahlG ist auch verhältnismäßig.

121 (1) Die 5%-Klausel ist geeignet, die mit ihr verfolgten legitimen Zwecke zu fördern, indem sie den vermehrten Einzug kleinerer und nicht auf stärkere Zustimmung angelegter Parteien in den Landtag verhindert.

122 (2) Die bisherige Einschätzung des Landtages, die 5%-Klausel sei auch in Zukunft erforderlich, um einer zu erwartenden Funktionsstörung des Landtages entgegenzuwirken, ist derzeit nicht zu beanstanden. Einerseits ist es neuen Parteien - etwa der Partei DIE LINKE in der 17. Wahlperiode und den PIRATEN in der 18. Wahlperiode - trotz der 5%-Klausel gelungen, in den Landtag einzuziehen. Andererseits hat die Hürde verhindert, dass daneben weitere

kleinere Parteien mit einem oder zwei Sitzen in den Landtag eingezogen wären und zu einer Zersplitterung beigetragen hätten.

- 123 Die Einführung einer zweiten Listenstimme im Sinne einer Ersatz- bzw. Eventualstimme, die nur dann zu berücksichtigen wäre, wenn die mit der Hauptstimme gewählte Partei unter der 5%-Klausel bliebe

(vgl. Linck, DÖV 1984, 884 ff.; Wenner, a.a.O., S. 412 ff.),

ist kein gleich geeignetes milderes Mittel. Denn dieses Modell bedeutete eine Änderung des Konzepts des geltenden Wahlsystems der personalisierten Verhältniswahl durch Verstärkung der Erfolgchancen der großen Parteien.

- 124 Es unterliegt vielmehr dem Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers, ob zur Zweckerreichung eine 5%-Klausel, eine niedrigere Sperrklausel oder aber andere Milderungsmaßnahmen in Betracht kommen

(so auch Linck, a.a.O., S. 884 und von Arnim, DÖV 2012, 224 <225>, die die Verfassungsmäßigkeit der 5%-Klausel nicht bezweifeln und Milderungsmaßnahmen dem politischen Ermessen zuschreiben).

- 125 (3) Die Sperrklausel ist auch angemessen. Das Bundesverfassungsgericht als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein hat eine Sperrklausel von 7,5% als unangemessen und eine Sperrklausel von 5% als angemessen angesehen

(vgl. BVerfG, Urteil vom 5. April 1952 - 2 BvH 1/52 -, BVerfGE 1, 208 ff., Juris Rn. 152 ff.)

und diese Auffassung auch für den Deutschen Bundestag vertreten

(vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 1997, a.a.O., Juris Rn. 54).

Das erkennende Gericht hält an dieser Auffassung für den jetzigen Zeitpunkt fest. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits die Notwendigkeit aufgezeigt, die Sperrklausel in der jeweiligen politischen Situation zu bewerten, als es ausgeführt hat, es müssten „ganz besondere, zwingende Gründe gegeben sein,

um eine Erhöhung des Quorums über den gemeindeutschen Satz von 5% zu rechtfertigen"

(vgl. BVerfG, Urteil vom 5. April 1952, a.a.O., Juris Rn. 153).

- 126 Der Gesetzgeber ist daher verpflichtet, die politische Wirklichkeit zu beobachten und unter Berücksichtigung der rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten die Bedingungen und Gründe für die Aufrechterhaltung der bestehenden und nicht explizit in der Verfassung verankerten 5%-Hürde zu überprüfen; er hat eine die Gleichheit der Wahl berührende Norm des Wahlrechts gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen in Frage gestellt wird, etwa durch eine Änderung der vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen oder dadurch, dass sich die beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellte Prognose als irrig erwiesen hat

(BVerfG, Urteile vom 9. November 2011 - 2 BvC 4/10 u.a. -, BVerfGE 129, 300 ff., Juris Rn. 90 und vom 25. Juli 2012 - 2 BvE 9/11 u.a. -, BVerfGE 131, 316 ff., Juris Rn. 64 m.w.N.).

Der Prüfpflicht kommt der Schleswig-Holsteinische Landtag auf Gesetzesinitiative der PIRATEN zur Abschaffung der 5%-Klausel (vgl. Landtags-Drucksache 18/385) derzeit nach, obwohl er noch im Rahmen der Novellierung des Kommunalwahlrechts im Jahre 2008 die 5%-Klausel bei Landtagswahlen bewusst unangetastet gelassen hatte (vgl. Landtags-Drucksache 16/1879, PIPr 16/79 vom 27. Februar 2008, S. 5736 ff.).

- 127 Da das Wahlrecht und der politische Prozess in einem Wechselverhältnis stehen, ist die Erforderlichkeit und Angemessenheit einer Sperrklausel einer empirischen Überprüfung allein mit den Mitteln der politischen Wissenschaften oder der Mathematik nicht zugänglich. Die Ergebnisse vergangener Wahlen ermöglichen keine gesicherte Aussage über den Ausgang zukünftiger Wahlen. Das geltende Wahlrecht wirkt auf die Wahlergebnisse und das Wahlverhalten zurück. Insoweit bleibt die Entscheidung über die Aufrechterhaltung einer Sperrklausel eine wertende Prognoseentscheidung.

128 dd) Nichts anderes ergibt sich für die Auslegung des schleswig-holsteinischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung von Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK und von Art. 25 des Pakts über bürgerliche und politische Rechte. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gelten die Menschenrechtsübereinkommen im Range einfachen Bundesrechts. Sie sind bei der Interpretation des nationalen Rechts - auch der Grundrechte und rechtsstaatlichen Garantien - als Auslegungshilfen zu berücksichtigen. Dabei sind die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte besonders zu berücksichtigen

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2004 - 2 BvR 1481/04 -, BVerfGE 111, 307 ff., Juris Rn. 30, 38).

129 Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in mehreren Entscheidungen einen weiten Spielraum der nationalen Wahlgesetzgebung anerkannt und unter anderem Sperrklauseln von 10% in der Türkei, 6% in Spanien und 5% in Lettland als vereinbar mit Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK angesehen

(vgl. EGMR, Urteil vom 8. Juli 2008 - 10226/03 -, Yumak und Sadak /. Türkei -, NVwZ-RR 2010, 81 ff.; EGMR, Entscheidung vom 7. Juni 2001 - 56618/00 -, Federación Nacionalista Canaria /. Spanien, Reports of Judgments and Decisions 2001-VI, 433 <443>; EGMR, Entscheidung vom 29. November 2007 - 10547/07 u.a. -, Partija „Jaunie Demokrati“ u. Partija „Musu Zeme“ /. Lettland, <http://www.hudoc.echr.coe.int>., unter „EN DROIT“ A.2 b>).

Dabei wurden jedenfalls keine strengeren Maßstäbe an die Rechtfertigung von Sperrklauseln angelegt als nach dem deutschen Verfassungsrecht.

130 2. Die Befreiung der Parteien der dänischen Minderheit von der 5%-Klausel (§ 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG) verstößt nicht gegen Art. 2a LV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG. Ungeachtet der Frage, ob Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG im Zusammenhang mit Landtagswahlen Anwendung findet, oder die Wahlrechtsgleichheit demgegenüber *lex specialis* ist

(vgl. Becker, Die wahlrechtliche Privilegierung von Parteien der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein <§ 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG>, Gesetzliche Voraussetzungen und verfassungsrechtliche Rechtfertigung, Dänischenhagen 2013, S. 43),

ist die Norm schon tatbestandlich nicht einschlägig. Nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG darf niemand wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Die Zugehörigkeit zu einer Minderheit im vorliegenden Kontext folgt jedoch weder aus der Abstammung oder Herkunft einer Person, noch aus ihrer politischen Anschauung, sondern allein aus dem freien Bekenntnis zur Minderheit

(vgl. Riedinger, in: Caspar/ Ewer/ Nolte/ Waack <Hrsg.>, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 5 Rn. 10).

Letzteres ist kein verbotenes Differenzierungskriterium im Sinne von Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG.

- 131 3. § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG als Rückausnahme von der Einschränkung der Berücksichtigung aller Stimmen bei der Mandatsverteilung berührt zwar die Wahlrechtsgleichheit in ihrer Ausprägung als Erfolgswertgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien (a). Die Regelung ist jedoch durch zwingende Gründe gerechtfertigt (b).
- 132 a) Die Zweitstimme derjenigen Wählerinnen und Wähler, die eine Partei der dänischen Minderheit wählen, die im Ergebnis die Sperrklausel nicht erreicht, hat einen höheren Erfolgswert als eine Stimme, die für eine andere Partei abgegeben wurde, die die Sperrklausel ebenfalls nicht erreicht. Die für eine Partei der dänischen Minderheit abgegebene Zweitstimme wird in jedem Fall berücksichtigt, wenn die Partei so viele Stimmen erzielt, dass ihr bei der Sitzverteilung ein Mandat zugerechnet werden kann. Die Zweitstimme dieser Wählerinnen und Wähler wird mit den Stimmen gleich behandelt, die für die Parteien abgegeben werden, die die Sperrklausel überwinden.

133 Auch für eine Rückausnahme, das heißt für eine Ausnahme von einem zulässigen Quorum, gelten die oben unter D.I.1.1.c) (Rn. 100 ff.) beschriebenen Grundsätze der Zulässigkeit von Differenzierungen bei Vorliegen von Gründen, die durch die Verfassung legitimiert sind. Bei der Prüfung der Zulässigkeit der Rückausnahme ist der Kontext der Sperrklausel und ihrer Rechtfertigung zu berücksichtigen.

134 Das Bundesverfassungsgericht hat zur schleswig-holsteinischen Regelung entschieden, dass es dem Gesetzgeber freisteht, von einem zulässigen Quorum Ausnahmen zu machen, wenn ein zureichender Grund dafür gegeben ist

(BVerfG, Urteil vom 11. August 1954 - 2 BvK 2/54 -, BVerfGE 4, 31 ff.,  
Juris Rn. 37).

Innerhalb des Quorums ist es dem Gesetzgeber überlassen, wie weit er die Möglichkeit zur Differenzierung ausschöpft

(BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 - 2 BvC 3/96 -, BVerfGE 95, 408 ff.,  
Juris Rn. 47 ff.).

135 Dabei ist die konkrete politische Situation zu beachten, zu der die Existenz von nationalen Minderheiten und ihre regionale Verteilung gehören

(BVerfG, Urteile vom 5. April 1952 - 2 BvH 1/52 -, BVerfGE 1, 208 ff.,  
Juris Rn. 146, 158 und vom 23. Januar 1957 - 2 BvE 2/56 -, BVerfGE  
6, 84 ff., Juris Rn. 34).

136 Auch in anderen Zusammenhängen hat das Bundesverfassungsgericht Ausnahmen von einer unterschiedslos für das Wahlgebiet geltenden Sperrklausel gefordert oder gebilligt. So hat es bei der ersten gesamtdeutschen Wahl nach der Wiedervereinigung gefordert, dass der Gesetzgeber berücksichtigt, dass besondere Umstände ein Quorum unzulässig werden lassen können. Regelungen, mit denen der Gesetzgeber an einer Sperrklausel

festhält, aber ihre Auswirkungen mildert, müssen ihrerseits mit der Verfassung vereinbar sein und den Grundsätzen der Wahlrechtsgleichheit genügen

(BVerfG, Urteil vom 29. September 1990 - 2 BvE 1/90 u.a. -, BVerfGE 82, 322 ff., Leitsatz 2b).

- 137 Die Grundmandatsklausel bei der Wahl zum Deutschen Bundestag, nach der eine Partei auch dann am Verhältnisausgleich teilnimmt, wenn sie in drei Wahlkreisen ein Direktmandat errungen hat (§ 6 Abs. 3 Satz 1 BWahlG = § 6 Abs. 6 Satz 1 BWahlG a.F.), hat das Bundesverfassungsgericht als zulässige Ausnahme vom Quorum angesehen. Eine entsprechende Regelung ist - für den Erwerb eines Direktmandats - auch im schleswig-holsteinischen Wahlrecht in § 3 Abs. 1 Satz 1 LWahlG enthalten. Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass der Zugang zum Sitzverteilungsverfahren auch von mehreren alternativen Hürden abhängig gemacht werden darf, soweit dadurch keine höhere Sperrwirkung als durch eine 5%-Klausel erzeugt wird. Eine weitere Zugangsmöglichkeit nimmt den durch eine Sperrklausel bewirkten Eingriff in die Wahlgleichheit teilweise zurück und schwächt dessen Intensität ab. Die weitere Differenzierung bewirkt eine neue Ungleichheit und bedarf daher ihrerseits rechtfertigender Gründe. Dabei kann allerdings die Abmilderung der Intensität der Sperrklausel in Rechnung gestellt werden

(BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 - 2 BvC 3/96 -, BVerfGE 95,408 ff., Juris Rn 45 f.).

- 138 Davon ausgehend bestehen an die Rechtfertigung von Ausnahmen von der Sperrklausel zumindest keine höheren Anforderungen als an die Rechtfertigung der Sperrklausel selbst. Die Ausnahme kann vielmehr dazu beitragen, die Legitimation der Sperrklausel selbst zu sichern, indem sie Wirkungen der Sperrklausel abmildert, durch welche die Integrationsfunktion der Wahl oder andere Verfassungswerte gefährdet werden

(vgl. zur Milderung der Auswirkungen der 5%-Klausel auf Bundesebene: BVerfG, Urteil vom 29. September 1990, Juris Rn. 68 ff.).

- 139 Zudem ist die Rückausnahme für die Parteien der dänischen Minderheit jedenfalls durch zwingende Gründe gerechtfertigt, die in der Landesverfassung von Schleswig-Holstein verankert sind.
- 140 b) Die Regelung zugunsten von Parteien der dänischen Minderheit - derzeit des SSW - ist durch die Schutzpflicht des Landes für die politische Mitwirkung der nationalen dänischen Minderheit nach Art. 5 Abs. 2 LV legitimiert (aa-bb) und verstößt nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (cc).
- 141 aa) Art. 5 Abs. 2 Satz 1 LV stellt die politische Mitwirkung nationaler Minderheiten unter den Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Der nationalen dänischen Minderheit und der friesischen Volksgruppe wird der Schutz der politischen Mitwirkung, der ihnen schon nach Art. 5 Abs. 2 Satz 1 LV zusteht, durch Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV ausdrücklich als „Anspruch auf Schutz“ und zudem als „Anspruch auf Förderung“ zugebilligt.
- 142 Die politische Mitwirkung der nationalen dänischen Minderheit ist ein Verfassungsgut von hohem Rang, dessen Schutz und Förderung dem Land aufgegeben ist. Es ist insofern geeignet, den die Sperrklausel begründenden Erwägungen sowie dem Anspruch konkurrierender Parteien auf Gleichbehandlung die Waage zu halten und als hinreichender und zwingender Grund für eine Rückausnahme anerkannt zu werden. Ob es sich im Übrigen bei Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV um eine nur objektiv-rechtliche Staatszielbestimmung handelt
- (so Riedinger, in: Caspar/ Ewer/ Nolte/ Waack <Hrsg.>, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 5 Rn. 19; Wuttke, Verfassungsrecht, in: Schmalz/ Ewer/ von Mutius/ Schmidt-Jortzig, Staats- und Verwaltungsrecht für Schleswig-Holstein, 2002, Rn. 28),
- oder ob sich aus dem Wortlaut („Anspruch“) auch ein subjektives Recht der Gruppe oder von Einzelnen ergibt

(so Köster, Der Minderheitenschutz nach der schleswig-holsteinischen Landesverfassung, Bredstedt 2009, S. 156 ff. m.w.N.),

kann hier offen bleiben.

- 143 Im Sinne des Wahlrechts „zwingende“ Gründe sind nicht nur Gründe, die zu mathematisch unausweichlichen Unschärfen führen, sondern auch Differenzierungen, die von Verfassungs wegen zwangsläufig oder notwendig sind, weil eine Kollision mit Grundrechten oder anderen Wahlrechtsgrundsätzen vorliegt, oder solche, die sonst durch die Verfassung legitimiert und von so einem Gewicht sind, dass sie der Wahlgleichheit die Waage halten können, wie etwa die vormals in der Schleswig-Holsteinischen Verfassung vorgegebene Regelgröße des Parlaments von 69 Abgeordneten

(Urteil vom 30. August 2010 - LVerfG 1/10 -, Rn. 143, LVerfGE 21, 434 ff. = SchiHA 2010, 276 ff. = NordÖR 2010, 401 ff. = JZ 2011, 254 ff., Juris Rn. 150).

- 144 Sinn und Zweck des Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV ist die verfassungsrechtliche Verankerung der Mitwirkung und Integration der dänischen Minderheit nach dem im Jahre 1990 - bei Schaffung von Art. 5 Abs. 2 LV - vorgefundenen und erprobten Konzept des Wahlrechts. Die bereits seit 1955 geltende kommende Regelung in § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG hat dazu geführt, dass der SSW seitdem in sämtlichen Legislaturperioden im Landtag vertreten war.

- 145 Diese beiden Regelungen zunächst im einfachen Wahlrecht und später auch im Verfassungsrecht waren eine Reaktion darauf, dass eine politische Mitwirkung der Minderheit durch die Sperrklausel erschwert bzw. unmöglich war. Denn bei der Landtagswahl vom 12. September 1954 hatte der SSW weder die 5%-Hürde übersprungen noch ein Direktmandat erzielt

(vgl. Bekanntmachung des Landeswahlleiters über das endgültige Ergebnis der Wahl zum Schleswig-Holsteinischen Landtag am 12. September 1954 vom 23. September 1954, ABI Nr. 40 S. 398 <401 f.>).

146 Aus den Materialien zu Art. 5 Abs. 2 LV ergibt sich, dass die in Absatz 2 Satz 1 geregelte Schutzbestimmung zugunsten der kulturellen Eigenständigkeit und zugunsten der politischen Mitwirkung speziell für die dänische Minderheit und die friesische Volksgruppe ausdrücklich festgeschrieben und für diese beiden Gruppen zudem ein Grundsatz der Förderung aufgestellt werden sollte. Darin sollte der verfassungspolitische Wille zum Ausdruck kommen, die historischen Gegebenheiten und die faktische Situation im Lande zu berücksichtigen

(Bericht und Beschlussempfehlung des Sonderausschusses zur Beratung des Schlussberichts der Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform“ vom 28. November 1989, Landtags-Drucksache 12/620 (neu), S. 34).

147 Aus den Protokollen des Sonderausschusses „Verfassungs- und Parlamentsreform“ geht hervor, dass zunächst daran gedacht worden war, die Befreiung von der 5%-Klausel für Parteien der dänischen Minderheit in die Verfassung aufzunehmen, letztlich aber davon Abstand genommen wurde, weil die Sperrklausel selbst nicht in der Verfassung verankert ist (vgl. SoAVP 12/6 vom 21. April 1989, S. 19). Ausdrücklich wurden aber Schutz und Förderung der politischen Mitwirkung der Minderheit aufgenommen (vgl. SoAVP 12/11 vom 2. Juni 1989, S. 10).

148 Der Zweck der effektiven Integration der dänischen Minderheit in das Staatsvolk kann rechtfertigen, dass die Wahlrechtsgleichheit berührt wird. Denn der Charakter der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung wird gesichert, wenn die Regelungen des Wahlrechts die parlamentarische Repräsentanz der politisch bedeutsamen Strömungen im Wahlvolk ermöglichen

(vgl. Piereth, Der Begriff der Partei der dänischen Minderheit und die Verfassungsmäßigkeit ihrer Privilegierung im Schleswig-Holsteinischen Landeswahlrecht, Landtags-Umdruck 15/634, S. 35 unter Bezugnahme auf BVerfG, Urteil vom 10. April 1997, - 2 BvC 3/96 -, BVerfGE 95, 408 ff., Juris Rn. 55).

149 So hat das Bundesverfassungsgericht die wahlrechtliche Sonderregelung als gerechtfertigt angesehen, weil sie der nationalen Minderheit zur Vertretung ihrer spezifischen Belange die Tribüne des Parlaments eröffnet, wenn sie nur die für ein Mandat erforderliche Stimmenzahl aufbringt

(vgl. BVerfG, Urteil vom 23. Januar 1957 - 2 BvE 2/56 -, BVerfGE 6, 84 ff., Juris Rn. 34).

150 bb) Dieses Verständnis von Art. 5 Abs. 2 LV wird durch die Einbindung Schleswig-Holsteins in die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstärkt. Art. 5 Abs. 2 LV ist im lichte der völkerrechtlichen Bindungen des Bundes durch die Bonn-Kopenhagener Erklärungen vom 29. März 1955 und des Rahmenübereinkommens des Europarats vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten (BGBl 1997 II S. 1406 ff. im Folgenden: Rahmenübereinkommen) auszulegen. Denn das Land Schleswig-Holstein ist ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland (Art. 1 LV), der zur Bundestreue verpflichtet ist. Die Bundestreue besagt, dass im deutschen Bundesstaat das gesamte verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen dem Gesamtstaat und seinen Gliedern sowie das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen den Gliedern durch den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz von der wechselseitigen Pflicht des Bundes und der Länder zu bundesfreundlichem Verhalten beherrscht ist

(vgl. BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1961 - 2 BvG 1/60 u.a. -, BVerfGE 12, 205 ff., Juris Rn. 173).

151 Die Bonn-Kopenhagener Erklärungen haben nach der gleichzeitigen Bekanntmachung der Ergebnisse der deutsch-dänischen Besprechungen durch das Auswärtige Amt zum Inhalt, dass die Sperrklausel nicht zum Hindernis der politischen Mitwirkung der Minderheit werden darf (vgl. Bundesanzeiger Nr. 63 vom 31. März 1955, S. 4).

- 152 Die Bonn-Kopenhagener Erklärungen sind keine völkerrechtlichen Verträge sondern von zwei Regierungen abgegebene einseitige Willenserklärungen

(vgl. Kühn, Privilegierung nationaler Minderheiten im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland und Schleswig-Holsteins, Frankfurt am Main 1991, S. 284),

die den auswärtigen Beziehungen des Bundes zuzurechnen sind. Solche Erklärungen können Bindungswirkung entfalten, wenn sie öffentlich und mit dem Willen zur Bindung abgegeben worden sind

(vgl. IGH <New Zealand v. France>, I.C.J. Reports 1974, 457 <472 f.>).

Eine solche Bindungswirkung ist nach dem Wortlaut der Erklärungen anzunehmen, zumal sich beide Regierungen bei ihrer Abgabe auf ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Gebot des Minderheitenschutzes nach Art. 14 EMRK berufen haben. Das Land Schleswig-Holstein ist indirekt daran beteiligt gewesen und aufgrund des Grundsatzes der Bundestreue weiterhin daran gebunden.

- 153 Der Bundesgesetzgeber hat den Inhalt der Bonn-Kopenhagener Erklärungen in die geltenden Verpflichtungen eingeordnet und sich fortdauernd gebunden. Die bereits seit dem Bundeswahlgesetz von 1953 bestehende Ausnahme von der Sperrklausel für Parteien nationaler Minderheiten, die aus außenpolitischen Erwägungen im Zusammenhang mit der dänischen Minderheit in Südschleswig eingeführt worden war

(vgl. Schreiber, Bundeswahlgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2008, § 6 Rn. 47),

besteht seitdem unverändert und wurde zuletzt in der Fassung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl I S. 1082 f.) in § 6 Abs. 3 Satz 2 BWahlG beibehalten.

- 154 Auch die Bundesregierung fühlt sich den Bonn-Kopenhagener Erklärungen weiterhin verpflichtet. Die Bonner Erklärung vom 29. März 1955 sowie die Kieler Erklärung vom 26. September 1949 sind im Jahre 1997 in der Denkschrift der

Bundesregierung zum Rahmenübereinkommen des Europarats vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten ausdrücklich in Bezug genommen worden (vgl. Bundestags-Drucksache 13/6912, S. 21 ff.).

155 Nach Art. 4 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens haben sich die Vertragsparteien verpflichtet, erforderlichenfalls angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um in allen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Lebens die vollständige und tatsächliche Gleichheit zwischen den Angehörigen einer nationalen Minderheit und den Angehörigen der Mehrheit zu fördern und in dieser Hinsicht in gebührender Weise die besonderen Bedingungen der Angehörigen nationaler Minderheiten zu berücksichtigen. Das Rahmenübereinkommen ist als internationaler Vertrag ein rechtsverbindliches Instrument

(vgl. Klebes, EuGRZ 1995, 262 <264>),

das als Bundesrecht unmittelbar gilt

(vgl. Achter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen vom 16. Juli 2008, Bundestags-Drucksache 16/10037, S. 79 f.).

156 Nach Art. 1 des Rahmenübereinkommens und seinen Begründungserwägungen ist der Schutz nationaler Minderheiten Bestandteil des internationalen Menschenrechtsschutzes. Das Rahmenübereinkommen ist, nicht anders als die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, bei der Auslegung nationalen Rechts, auch nationalen Verfassungsrechts, zu berücksichtigen (vgl. oben unter D.11.1.d>dd> <Rn. 128>).

157 Das Rahmenübereinkommen wurde im Hinblick auf die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Protokolle dazu abgeschlossen. Insoweit ist das Rahmenübereinkommen auch zur Interpretation des Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK heranzuziehen. Da die

Bundesregierung und die Dänische Regierung bereits die Bonn-Kopenhagener Erklärungen in den Kontext der in Art. 14 EMRK enthaltenen Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung nationaler Minderheiten gestellt haben, haben sie insoweit auch eine Abwägung auf Ebene der Menschenrechte vorgenommen.

158 Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat zuletzt in einer Entscheidung zum rumänischen Wahlrecht keine Bedenken gegen eine Berücksichtigung nationaler Minderheiten im Wahlrecht erkennen lassen und ausgeführt, dass diese in mehreren europäischen Ländern praktiziert wird

(vgl. EGMR, Urteil vom 2. März 2010 - 78039/01 -, Grosaru /. Rumänien, unter [www.echr.coe.int/hudoc](http://www.echr.coe.int/hudoc)).

159 Auch wenn die in dem Abkommen festgelegten Grundsätze keine unmittelbar geltenden Rechtssätze, sondern Handlungsaufträge für die Unterzeichnerstaaten sind (vgl. Art. 19 des Rahmenübereinkommens), bestätigen sie doch, dass Minderheitenschutz nicht auf die Gewährung formaler Gleichheit beschränkt ist, sondern ausgleichende und fördernde Maßnahmen einschließt

(ebenso VerfG Brandenburg, Urteil vom 18. Juni 1998 - 27/97 -, LVerfGE 8, 97 ff., Juris Rn. 120).

Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und insbesondere Satz 2 LV entsprechen diesem Auftrag.

160 Ein Beispiel für die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Rahmenübereinkommen und die Bindung an die Bonn-Kopenhagener Erklärungen liefert die Antwort der Bundesregierung vom 14. Februar 2008 auf eine Kleine Anfrage zur finanziellen Unterstützung für den Bund Deutscher Nordschleswiger. Darin teilt die Bundesregierung unter anderem unter Bezugnahme auf Art. 4 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens mit, dass die finanzielle Förderung der deutschen Volksgruppe in Nordschleswig/ Dänemark auf Grundlage der Bonn-Kopenhagener Erklärungen erfolge (vgl. Bundestags-Drucksache 16/8093, S. 2).

- 161 In der laufenden Wahlperiode hat sich die Bundesregierung erneut ausdrücklich zu den Bonn-Kopenhagener Erklärungen bekannt (Staatsministerin im Auswärtigen Amt Pieper am 7. Juli 2010, Bundestags-PIPr 17/54, S. 5537 f.).
- 162 cc) Die Regelung durch § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG ist auch verhältnismäßig.
- 163 Das Gericht prüft neben der Frage, ob die differenzierende Regelung an einem Ziel orientiert ist, das der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts verfolgen darf, lediglich, ob die Regelung zur Erreichung dieses Zieles geeignet ist, nicht das Maß des Erforderlichen überschreitet und angemessen ist; denn es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, verfassungsrechtlich legitime Ziele wie die Belange der Funktionsfähigkeit des Parlaments, das Anliegen weitgehender integrativer Repräsentanz und die Gebote der Wahlrechtsgleichheit sowie der Chancengleichheit der politischen Parteien zum Ausgleich zu bringen
- (vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 - 2 BvC 3/96 -, BVerfGE 95, 408 ff., Juris Rn. 49 m.w.N.).
- 164 Mit welcher Regelung der Verfassungsauftrag erfüllt wird, ist vom Gesetzgeber einzuschätzen. Er hat auch die Pflicht zu beobachten, wie sich die Regelung auswirkt, ob sie im Kontext der wahlrechtlichen Regelungen und der tatsächlichen Verhältnisse geeignet ist, ihren Zweck zu erfüllen, und ob zugleich andere Grundsätze des Wahlrechts nicht unangemessen beeinträchtigt werden (siehe oben D.II.1.c) <Rn. 103 ff.> entsprechend zur Sperrklausel). Angesichts des Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers und der von ihm zu wählenden Gesamtsystematik des Wahlrechts kann das Gericht nicht seine eigene Einschätzung von einer zweckmäßigeren Lösung an dessen Stelle setzen, sondern hat nur zu kontrollieren, ob entweder die politische Mitwirkung der Minderheit nicht mehr hinreichend geschützt wird oder ob die dazu genutzte

Regelung außer Verhältnis zur Beeinträchtigung anderer Wahlrechtsgrundsätze steht.

- 165 (1) Die Regelung ist geeignet, den angestrebten Zweck zu erfüllen. Sie hat seit ihrem Bestehen die politische Mitwirkung der dänischen Minderheit gesichert.
- 166 (2) Sie ist auch erforderlich. Ein anderes gleich geeignetes Mittel ist in der gegebenen Systematik des Wahlrechts nicht ersichtlich. Die gegenwärtige Regelung verwirklicht den in Art. 3 und 10 LV enthaltenen Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Verhältniswahl und hebt nur dessen Einschränkung durch die nicht in der Verfassung geregelte Sperrklausel auf. Die Regelung sichert den Parteien der Minderheit die Möglichkeit, auch unter den Bedingungen eines regional und personell beschränkten Aktionsradius für ihre Anschauungen zu werben und stärkere Zustimmung zu ihrer Politik auch in entsprechende Mandate umzusetzen, ohne dass sie dafür die 5%-Klausel überwinden müssen. Diese Möglichkeit würde durch eine Beschränkung der Befreiung auf ein Mandat verkürzt. Eine solche würde die politische Mitwirkung der Minderheit nicht in gleichem Maße schützen und fördern wie die jetzige Regelung, bei der die Zahl der Abgeordneten vom Zuspruch bei den Wahlen abhängt.
- 167 Die Beschränkung auf ein Mandat würde zudem die Repräsentanz einer Partei der Minderheit in der arbeitsteiligen Parlamentsarbeit, insbesondere in den Ausschüssen des Landtages, einschränken. Die Möglichkeit, Einfluss auf Regierungsbildung, Gesetzgebung und Haushalt zu nehmen und Wahlkreisarbeit zu leisten, wäre geringer. Außerdem könnte eine Partei bei einer stark verminderten Chance, ein zweites oder drittes Mandat zu erringen, die Wählerinnen und Wähler der Minderheit weniger gut durch ein zum Beispiel nach politischen Strömungen innerhalb der Minderheit, Regionen oder Geschlechtern ausgewogenes Personalangebot ansprechen, sondern wäre darauf verwiesen, sich durch eine Person repräsentieren zu lassen. Die

Beschränkung der Befreiung auf ein Mandat würde das dem jetzigen Wahlrecht zu Grunde liegende Konzept von Schutz und Förderung politischer Mitwirkung der Minderheit nicht mehr ausfüllen. Entsprechend kann das Gericht es nicht als gleich geeignetes „milderes Mittel“ zum Schutz und zur Förderung der politischen Mitwirkung der Minderheit ansehen. Ob und in welcher Form ein solches anderes Wahlrecht das Verfassungsgebot von Art. 5 Abs. 2 LV erfüllen würde, war hier nicht zu entscheiden.

- 168 Die Beschränkung der Befreiung von der 5%-Klausel auf ein Siedlungsgebiet der Minderheit wäre ebenfalls kein gleich geeignetes Mittel, um einer auf das ganze Land bezogenen Minderheitenposition gerecht zu werden. Da der Landtag auf das gesamte Gebiet des Landes hin ausgerichtet und insoweit verantwortlich ist, ist das Vorhandensein einer originären dänischen Minderheit in Südschleswig maßgeblicher Anknüpfungspunkt für die Entscheidung des Landesgesetzgebers, alle Teile des Landes bei der Wahl zum Landtag in die Sonderregelung einzubeziehen

(so auch BVerfG, Beschluss vom 14. Februar 2005 - 2 BvL 1/05 - als obiter dictum, SchIHA 2005, 128 ff. = NVwZ 2005, 568 ff. = NordÖR 2005, 106 ff. = BVerfGK 5, 96 ff., Juris Rn. 40).

- 169 Wollte man eine Ausnahme von der Sperrklausel für Parteien der dänischen Minderheit auf den nördlichen Teil des Landes beschränken, forderte man ein anderes Wahlsystem

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Februar 2005, a.a.O., Juris Rn. 41; Pieroth, Der Begriff der Partei der dänischen Minderheit und die Verfassungsmäßigkeit ihrer Privilegierung im Schleswig-Holsteinischen Landeswahlrecht, Landtags-Umdruck 15/634, S. 39),

dessen Einführung allein dem Gesetzgeber obläge. Im Übrigen wird auch im Bundeswahlrecht die Befreiung von der 5%-Klausel für Parteien nationaler Minderheiten nicht auf deren Siedlungsgebiet beschränkt (vgl. § 6 Abs. 3 Satz 2 BWahlG).

- 170 (3) § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG ist auch angemessen im Verhältnis zur Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit anderer kleiner Parteien im Vergleich zu den Parteien der dänischen Minderheit. Während für die Befreiung der Minderheitenparteien Gründe von Verfassungsrang aus Art. 5 Abs. 2 LV sprechen, unterliegen die anderen kleinen Parteien der legitimen Beschränkung durch die Sperrklausel, haben aber als (potenziell) landes- und bundesweit tätige und auf die deutsche Mehrheitsgesellschaft bezogene Parteien die jeweils gleiche Chance, diese Hürde zu überschreiten.
- 171 Die Angemessenheit der Sonderregelung könnte dann entfallen, wenn eine Partei der dänischen Minderheit durch Regelungen im Wahlrecht oder Veränderungen der politischen Wirklichkeit keinen Nachteil mehr hätte, der ausgeglichen werden müsste.
- 172 Dass der SSW in den letzten Jahrzehnten seinen Stimmenanteil bei Landtagswahlen steigern konnte und dass möglicherweise ein Teil der für ihn abgegebenen Stimmen von Personen kam, die sich nicht oder nicht fest der dänischen Minderheit zurechnen, spricht nicht gegen die Angemessenheit der geltenden Regelung. Der SSW ist seit 1955 landesweit immer unter 5% der Stimmen geblieben. Bei insgesamt beweglicherem Wahlverhalten mag die Bereitschaft in der Wählerschaft steigen, einer Partei der dänischen Minderheit die Stimme zu geben. An der im Vergleich zu anderen Parteien regionalen und personellen Einschränkung ändert sich dadurch nichts.
- 173 Es wird weiterhin diskutiert, ob die durch das Zweistimmenwahlrecht notwendig eingetretene Wählbarkeit des SSW im ganzen Land die Angemessenheit der geltenden Regelung beeinflusst. Der durch das Einstimmenwahlrecht vor 1997 bestehende Nachteil als Partei einer Minderheit, die nur in den Wahlkreisen ihres Tätigkeitsgebiets wählbar war, besteht nicht mehr in gleicher Weise. Die durch die im ganzen Land wählbare Liste entstandenen Chancen haben diesen

Nachteil abgemildert, aber nicht entfallen lassen. Der SSW ist als eine Partei der dänischen Minderheit weiterhin nach Satzung, Parteiorganisation, Teilnahme an der Kommunalpolitik und Wahlkreiskandidaturen nur in Südschleswig und auf Helgoland vertreten. Der SSW kandidiert direkt nur in elf von 35 Wahlkreisen, in acht von diesen erzielt er mehr als 5% der Zweitstimmen. Die meisten seiner Zweitstimmen erzielt er in diesem Gebiet

(vgl. Bekanntmachung der Landeswahlleiterin vom 18. Mai 2012, ABl Nr. 23 S. 499 ff., Übersichten 3 und 4).

- 174 Soweit das Zweistimmenwahlrecht als Problem für eine möglichst schonende Regelung zum Minderheitenschutz im Wahlrecht angesehen wird, ist im Übrigen anzumerken, dass das Zweistimmenwahlrecht zwar trotz der mit ihm verbundenen Gefahr von Überhang- und Ausgleichsmandaten eine legitime Gestaltung des Wahlrechts ist, das Zweistimmenwahlrecht aber anders als der Minderheitenschutz keinen Verfassungsrang hat. Angesichts des Stellenwertes des Minderheitenschutzes in der Schleswig-Holsteinischen Verfassung ist diese Folge des Zweistimmenwahlrechts hinzunehmen, solange ein solches Wahlrecht besteht.
- 175 Eine Änderung in der politischen Wirklichkeit, die eine veränderte Beurteilung auslösen könnte, würde eintreten, wenn eine Partei der dänischen Minderheit durch innere Verknüpfung mit regional und politisch in der Mehrheitsgesellschaft verankerten Strömungen den durch die Sperrklausel entstehenden Nachteil so ausgleichen könnte, dass es einer wahlrechtlichen Regelung nicht mehr bedürfte. Dies wäre möglich, wenn eine Partei der dänischen Minderheit neben ihrer Verankerung in der Minderheit regional und politisch gleichermaßen in der Mehrheit verankert und an sie adressiert wäre, zum Beispiel durch den Aufbau einer über die Minderheit hinausweisenden Parteiorganisation und durch entsprechende Kandidaturen in den Wahlkreisen des ganzen Landes.

III.

176 Die vom Beschwerdeführer beanstandete Werbekampagne der FDP-Bundestagsfraktion im Vorfeld der Wahl ist kein mandatsrelevanter Wahlfehler. Ein solcher Wahlfehler liegt vor, wenn die nach allgemeiner Lebenserfahrung konkrete und nicht ganz fernliegende Möglichkeit besteht, dass durch die festzustellende Rechtsverletzung die gesetzmäßige Zusammensetzung der zu wählenden Körperschaft berührt sein kann

(Urteil vom 30. August 2010 - LVerfG 1/10 -, Rn. 45, LVerfGE 21, 434 ff. = SchiHA 2010, 276 ff. = NordÖR 2010, 401 ff. = JZ 2011, 254 ff., Juris Rn. 49 unter Hinweis auf BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2008 - 2 BvC 1/07 u.a. -, BVerfGE 121, 266 ff., Juris Rn. 131 m.w.N., stRspr.).

177 1. Das Wahlprüfungsverfahren und damit auch das Beschwerdeverfahren vor dem Landesverfassungsgericht sind ausschließlich dazu bestimmt, die richtige Zusammensetzung des Landtages zu gewährleisten. Daher sind nur solche Wahlfehler beachtlich, die auf die Mandatsverteilung Einfluss haben oder haben können

(vgl. zur Bundestagswahl: BVerfG, Beschluss vom 3. Juni 1975 - 2 BvC 1/74 -, BVerfGE 40, 11 ff., Juris Rn. 65).

infolgedessen scheiden alle Verstöße von vornherein als unerheblich aus, die die Ermittlung des Wahlergebnisses nicht berühren. Aber auch andere Wahlfehler können die Beschwerde dann nicht rechtfertigen, wenn sie angesichts des Stimmverhältnisses keinen Einfluss auf die Mandatsverteilung haben konnten

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Dezember 1955 - 1 BvC 2/54 -, BVerfGE 4, 370 ff., Juris Rn. 15).

178 2. Schon das Vorliegen eines Wahlfehlers ist zweifelhaft. Denn gerügt wird weder das Verhalten eines Wahlorgans noch ist bei der Werbeaktion der FDP-Bundestagsfraktion ein unmittelbarer Bezug zu Schleswig-Holstein und damit

zur Landtagswahl gegeben. Die gerügte Werbekampagne der FDP-Bundestagsfraktion ist auch keine solche der Regierung, so dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung

(vgl. BVerfG, Urteil vom 8. Februar 2001 - 2 BvF 1/00 -, BVerfGE 103, 111 *ff.*, Juris Rn. 78)

nicht ohne weiteres übertragbar ist. Danach ergibt sich aus dem Grundsatz der Freiheit der Wahl und dem Recht der Parteien auf Chancengleichheit das Verbot, den Wahlkampf durch eine die Form der Wahlwerbung annehmende Öffentlichkeitsarbeit der Regierung zu beeinflussen.

- 179 Nach der Rechtsprechung zur Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen kann das Recht der übrigen Parteien und Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber auf gleiche Wettbewerbschancen verletzt sein, wenn eine Fraktion Wahlwerbung unter Einsatz der ihr gewährten staatlichen Zuschüsse bestreitet

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Mai 1982 - 2 BvR 630/81 -, NVwZ 1982, 613 unter Hinweis auf BVerfG, Urteil vom 2. März 1977- 2 BvE 1/76 -, BVerfGE 44, 125 *ff.*, Juris Rn. 54 *ff.*; StGH Bremen, Urteil vom 23. Dezember 1996 - St 5/96 -, LVerfGE 5, 175 *ff.*, Juris Rn. 73 *ff.*; OVG Schleswig, Urteil vom 30. September 1997 - 2 K 9/97 -, NordÖR 1998, 70 *ff.*, Juris Rn. 67; vgl. auch Morlok/ Kühr, Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen, Ein verfassungsrechtliches Kurzgutachten aus Anlass einer Postwurfsendung der FDP-Bundestagsfraktion, Düsseldorf 2012).

Ob danach in Fällen wie dem vorliegenden ein Wahlfehler angenommen werden kann, obwohl es sich hier um Öffentlichkeitsarbeit einer Bundestagsfraktion - ohne Landesbezug - handelt, kann dahinstehen

(dazu tendiert der VerfGH Nordrhein-Westfalen im Beschluss vom 13. Juli 2013 - VerfGH 17/12 -, U.A. S. 8 *ff.*, über eine Wahlprüfungsbeschwerde zur Wahlwerbung der FDP-Bundestagsfraktion im Vorfeld der Landtagswahl 2012 in Nordrhein-Westfalen).

- 180 3. Denn jedenfalls besteht keine Mandatsrelevanz. Es ist mehr als unwahrscheinlich, dass - ein Wahlfehler unterstellt - dieser erheblich für den

Ausgang der Landtagswahl vom 6. Mai 2012 gewesen ist. Die Möglichkeit, dass ein erwiesener Wahlfehler auf das Wahlergebnis Einfluss gehabt hat, darf nicht theoretisch, sondern muss nach den allgemeinen Lebenserfahrungen konkret und nicht ganz fernliegend sein

(Beschluss vom 20. Juni 2013 - LVerfG 6/12 -, Rn. 8 m.w.N., Juris Rn. 9; BVerfG, Beschluss vom 21. Oktober 1993 - 2 BvC 7/91 u.a. -, BVerfGE 89, 266 ff., Juris Rn. 23 m.w.N.; StGH Bremen, Urteil vom 23. Dezember 1996, a.a.O., Juris Rn. 79; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 16. Juli 2013, a.a.O., U.A. S. 11 f.).

181 Zu berücksichtigen sind Intensität der wahlwerbenden Wirkung der Anzeigen und Kinospots (Aufmachung und Inhalt, Höhe der aufgewendeten Kosten) sowie deren zeitlicher Abstand zum Wahltermin

(ebenso OVG Schleswig, Urteil vom 30. September 1997 - 2 K 9/97 -, a.a.O., Juris Rn. 70).

Das einmalige Anschreiben des Fraktionsvorsitzenden Brüderle an ausgewählte Haushalte war weder intensiv noch massiv. Die bundesweite Aktion der Bundestagsfraktion zu Themen der Bundespolitik hatte keinen spezifischen Schleswig-Holstein-Bezug. Beides spricht gegen eine Einflussnahme auf das Wahlergebnis, die im Übrigen auch kaum einem Beweis zugänglich ist.

182 Die Landeswahlleiterin hat zudem dargelegt, dass in den Gebieten, in denen die Werbung stattgefunden hat, die FDP weniger Stimmen erzielt hat als in anderen Teilen des Landes. Der Einwand der PIRATEN, es sei nicht auszuschließen, dass die nach ihrer Auffassung missbräuchliche Verwendung von Fraktionsmitteln Einfluss auf den Wahlausgang gehabt habe, zumal die FDP einen Sitz verloren hätte, wenn nur 9.000 FDP-Zweitstimmenwähler weniger zur Wahl gegangen wären, verfängt nicht. Ein hinreichend konkreter Zusammenhang zwischen der Öffentlichkeitsarbeit der FDP-Bundestagsfraktion und der Entscheidung einer nennenswerten Zahl von Wählerinnen und Wählern lässt sich nicht herstellen. Sowohl Informationen, die über Flugblätter als auch solche, die über Kinospots gegeben werden, sind kurzlebiger Natur und nur von geringer Überzeugungskraft.

IV.

183 Das vom Beschwerdeführer beanstandete Vorgehen der schleswig-holsteinischen Polizei anlässlich einer Wahlkampfveranstaltung der NPD in Neumünster ist ebenfalls kein Wahlfehler. Es bezog sich nicht unmittelbar auf das Wahlverfahren. Darüber hinaus ist es unwahrscheinlich, dass sich das Handeln der Polizei bei einer Wahlkampfveranstaltung in schwerwiegender Art und Weise auf die Bildung des Wählerwillens ausgewirkt haben könnte

(zu diesen Anforderungen vgl. VerfG Hamburg, Urteil vom 26. November 1998 - HVerfG 4/98 -, Juris Rn. 46 ff.).

184 Die Entscheidung des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts

(Urteil vom 4. Februar 2013 - 3 A 91/12 -)

steht dem nicht entgegen. Die darin getroffene Feststellung, dass die Ingewahrsamnahme des dortigen Klägers und dessen späterer Platzverweis im Zusammenhang mit dem hier gerügten Vorgehen der Polizei rechtswidrig waren, weil es an der vorherigen Auflösung der Versammlung gefehlt habe, zeigt, dass Rechtsschutz gewährt wird. Eine unzulässige Beeinflussung des Wählerwillens lässt sich daraus jedoch nicht ableiten.

V.

185 Das Verfahren ist kostenfrei (§ 33 Abs. 1 LVerfGG). Auslagen des Beschwerdeführers werden nicht erstattet (vgl. § 33 Abs. 4 LVerfGG), weil er mit seinen Rügen nicht durchdringt. Eine Entscheidung über die Vollstreckung entfällt (§ 34 LVerfGG).

VI.

186 Das Urteil ist hinsichtlich des Tenors und der Gründe zu D.11.3. mit 4:3 Stimmen und im Übrigen einstimmig ergangen.

Flor

Schmalz

Brock

Brüning

Hillmann

Thomsen

Welti

Sondervotum der Richter Brock und Brüning und der Richterin Hillmann

gemäß § 28 Abs. 2 Satz 2 LVerfGG

zum Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 13. September 2013

- LVerfG 7/12 -

1 Wir können die Entscheidung hinsichtlich des Tenors und hinsichtlich der Gründe insoweit nicht mittragen, als die Befreiung der Parteien der dänischen Minderheit von der 5%-Klausel (§ 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG) für verfassungsrechtlich gerechtfertigt angesehen wird. Das Gericht erkennt zutreffend, dass das Minderheitenprivileg für den SSW als Rückausnahme von der 5%-Klausel an denselben Maßstäben zu messen ist wie diese. In der Rechtsprechung des Gerichts wird die Bedeutung der Wahlgleichheit für die parlamentarische Demokratie in besonderem Maße hervorgehoben. Bei Anwendung dieser Maßstäbe kommt man unserer Ansicht nach jedoch zu dem Ergebnis, dass die vollständige Befreiung des SSW von der Sperrklausel für die Sicherstellung der politischen Mitwirkung der dänischen Minderheit im Schleswig-Holsteinischen Landtag das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreitet und die Gleichheit der Wahl unangemessen beeinträchtigt.

2 Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl sichert die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger und ist heute im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen

(Urteil vom 30. August 2010 - LVerfG 1/10 -, Rn. 91, LVerfGE 21,434 ff.= SchlHA 2010, 276 ff.= NordÖR 2010, 401 ff.= JZ 2011, 254 ff., Juris Rn. 96).

- 3 Nicht zuletzt durch Art. 10 Abs. 2 Satz 2 LV werden der Grundsatz der Wahlgleichheit aus Art. 3 Abs. 1 LV gewahrt und gestärkt sowie der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlsystems insoweit verfassungsfest gebunden, als er der Wahlgleichheit „bestmöglich“ genügen muss

(Urteil vom 30. August 2010 - LVerfG 1/10 -, Rn. 124, a.a.O., Juris Rn. 129).

- 4 Das aus der Wahlgleichheit entwickelte Kriterium der Erfolgswertgleichheit beinhaltet zwar kein absolutes Differenzierungsverbot, belässt dem Gesetzgeber bei der Ordnung des jeweiligen Wahlsystems aber nur einen eng bemessenen Gestaltungsspielraum. Die Wahlgleichheit hat strikt formalen Charakter; sie ist einer „flexiblen“ Auslegung nicht zugänglich

(Urteil vom 30. August 2010 - LVerfG 1/10 -, Rn. 125, a.a.O., Juris Rn. 130).

- 5 Innerhalb dieses engen Gestaltungsspielraums ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, das Gebot der Wahlrechtsgleichheit mit anderen, verfassungsrechtlich legitimen Zielen zum Ausgleich zu bringen. Differenzierungen in der Erfolgswertgleichheit sind aber nur zulässig, wenn hierfür ein zwingender Grund vorliegt

(Urteil vom 30. August 2010 - LVerfG 1/10 -, Rn. 142, a.a.O., Juris Rn. 148).

- 6 „Zwingend“ sind Differenzierungen, die von Verfassungs wegen zwangsläufig oder notwendig sind, weil eine Kollision mit Grundrechten oder anderen Wahlrechtsgrundsätzen vorliegt, oder solche Differenzierungen, die sonst durch die Verfassung legitimiert und von so einem Gewicht sind, dass sie der Wahlgleichheit die Waage halten können

(Urteil vom 30. August 2010 - LVerfG 1/10 -, Rn. 143, a.a.O., Juris Rn. 150).

7 Solche differenzierende Regelungen müssen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein. In welchem Ausmaß sie noch zulässig sind, richtet sich auch nach der Intensität des Eingriffs in das Wahlrecht. Bei der Einschätzung und Bewertung differenzierender Wahlrechtsbestimmungen hat sich der Gesetzgeber an der politischen Wirklichkeit zu orientieren

(Urteil vom 30. August 2010 - LVerfG 1/10 -, Rn. 144, a.a.O., Juris Rn. 151).

8 Gemessen daran ist die in § 3 Abs. 1 Satz 1 LWahIG geregelte 5%-Klausel gerechtfertigt; insoweit kann auf die zutreffenden Gründe aus der Entscheidung Bezug genommen werden.

9 Für die Rückausnahme des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahIG gelten dieselben Maßstäbe, schon weil sie ihrerseits zu einer weiteren Ungleichbehandlung führt im Verhältnis der Parteien der dänischen Minderheit zu anderen - kleinen - Parteien, die das 5%-Quorum nicht erreichen. Auch die Befreiung des SSW von der Sperrklausel bedarf daher eines durch die Verfassung legitimierten, zwingenden Grundes, muss zur Erreichung des verfolgten Zieles geeignet sein, darf das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen nicht überschreiten und muss angemessen sein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber durch die streitbefangene Befreiung von der Sperrklausel deren Auswirkungen - anders als im Falle einer Grundmandatsklausel oder einer regionalisierten 5%-Hürde - nur für bestimmte Minderheits-, nicht aber für alle Parteien gleichermaßen abmildert.

10 Die dänische Minderheit hat nach Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV Anspruch auf Schutz und Förderung. In Verbindung mit Satz 1 ist davon auch die politische Mitwirkung dieser nationalen Minderheit erfasst. Ob hieraus - auch unter Berücksichtigung völkerrechtlicher Verpflichtungen der Bundesrepublik - ein Anspruch auf politische Repräsentation abzuleiten ist, die das Wahlgesetz nicht allen in dieser Vorschrift genannten Minderheiten gewährt, kann offen bleiben.

Denn jedenfalls kann der hiermit verfassungsrechtlich verankerte Minderheitenschutz ein hinreichender Rechtfertigungsgrund für eine Differenzierung und den damit verbundenen Eingriff in die Gleichheit der Wahl sein. Diesbezüglich kann auf die zutreffenden Gründe der Entscheidung Bezug genommen werden.

- 11 Die vollständige Befreiung der Parteien der dänischen Minderheit, das heißt des SSW, von der 5%-Hürde ist aber durch den Minderheitenschutz in seiner Form des Anspruchs auf politische Repräsentation nicht gerechtfertigt. Denn insofern stehen ebenso geeignete, jedoch mildere Mittel zur Verfügung. Jedenfalls ist die Bestimmung des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG unangemessen.
  
- 12 Je umfangreicher eine Rückausnahme erfolgt, desto stärker ist die damit verbundene Ungleichbehandlung gegenüber anderen kleinen Parteien. Die vollständige Rückausnahme der Parteien der dänischen Minderheit von der Sperrklausel ist daher ein stärkerer Eingriff in die Erfolgswertgleichheit als eine partielle Befreiung, etwa durch Beschränkung der Befreiung auf ein Mandat. Die Sicherstellung der politischen Repräsentation wird schon mit einem Mandat erreicht. Das Argument, die Beschränkung auf ein Mandat würde die politische Mitwirkung der Minderheit nicht in gleichem Maße schützen und fördern und etwa zu einer geringeren Mitwirkung in den Ausschüssen führen, trägt nicht. Zwingend ist der Minderheitenschutz als legitimer Grund für einen Eingriff in die Wahlgleichheit nur insoweit, als die Repräsentation der Minderheit überhaupt sichergestellt, ihr also ein politisches „Sprachrohr“ gegeben wird. Auch bei nur einem Sitz erhält die nationale Minderheit jedoch diese parlamentarische Stimme. Wird der Zuspruch im Wahlvolk größer, greift einerseits die Grundmandatsklausel mit anschließendem Verhältnisausgleich und andererseits - unabhängig davon - der Verhältnisausgleich bei Erreichen des Quorums. Im Übrigen wird eine Integration der Minderheit in die Gesellschaft des Landes durch mehr Abgeordnete im Landtag ohnehin nicht stärker befördert.

- 13 Der Regelungsgehalt der Landesverfassung, hier Art. 5 Abs. 2 LV, ist so offen, dass daraus keine verlässlichen Rückschlüsse auf die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts gezogen werden können. Hätte der Verfassungsgeber eine wahlrechtliche Privilegierung bestimmter einzelner nationaler Minderheiten gewollt, hätte er eine entsprechende Regelung in der Landesverfassung treffen können. Dies hat er nicht getan; er gewährleistet vielmehr allgemein „die politische Mitwirkung nationaler Minderheiten und Volksgruppen“. Hieraus lässt sich kein verfassungsrechtlich verankertes Ziel einer möglichst umfangreichen Mitwirkung an der politischen Willensbildung im Lande ableiten. Erst der einfache Wahlgesetzgeber hat nur die Parteien der dänischen Minderheit von der Sperrklausel befreit. Dabei belegt das geltende Wahlrecht selbst, dass es nicht auf größtmögliche Repräsentanz aus Gründen des Minderheitenschutzes angelegt ist. Denn Schutz und Förderung der politischen Mitwirkung der dänischen Minderheit können ohne weiteres vollständig leerlaufen. Wenn nämlich nicht die für ein Mandat erforderliche Stimmenzahl erreicht wird, ist die Partei der dänischen Minderheit gar nicht im Landtag vertreten.
- 14 Ungeachtet dessen könnte auch eine regionalisierte Sperrklausel für Parteien der dänischen Minderheit in Betracht kommen. Anknüpfungspunkt der Privilegierung des SSW ist ein Umstand, der außerhalb des Wahlvorgangs liegt und der zudem eine räumliche Dimension in Gestalt des angestammten Siedlungsgebiets in Südschleswig hat. Damit geht es nicht nur um eine allgemeine Rückausnahme zur Sperrklausel. Vielmehr werden durch die besondere Befreiung bestimmter Parteien, hier des SSW, neue Ungleichbehandlungen gegenüber anderen kleineren Parteien bewirkt. Diese sind auf ein Mindestmaß zu beschränken. Insofern erschiene es nicht systemwidrig, wenn der Gesetzgeber das wahlvorgangsfremde Merkmal nicht nur privilegierend, sondern auch limitierend bemühte.

Selbst wenn man die vollständige Befreiung des SSW von der Sperrklausel mit dem Gericht als erforderlich ansehen wollte, wäre sie nicht angemessen, da sie zu einer Überkompensation führt.

- 16 Zwar kann einer Partei der dänischen Minderheit der Wahlerfolg ebenso wenig negativ angerechnet werden wie ein in Anspruch genommenes allgemeinpolitisches Mandat oder die Beteiligung an der Landesregierung. Das alles sind Folgen der Teilnahme an Wahlen und der Repräsentanz im Landtag. Die Annahme von Abgeordnetenmandaten zweiter Klasse oder eigener Art verbietet sich mit Blick auf Art. 11 LV. Hier geht es indes um die Vorfrage des Umfangs der Vertretung im Parlament aus Gründen des Minderheitenschutzes. Das geltende Wahlrecht sieht eine allgemeine Sperrklausel vor. Dann durchbricht der Gesetzgeber das von ihm festgelegte System, wenn er den zwingenden Grund für die 5%-Klausel nicht durchhält, sondern es zum Schutz für nationale Minderheiten über das notwendige Maß hinaus aufgibt. Staats- und parteipolitisch betrachtet erschwert auch eine Minderheitenpartei die Regierungs- und Mehrheitsbildung im Parlament.

- 17 Die dänische Minderheit umfasst laut Angaben des Bundesministeriums des Inneren und der Landesregierung etwa 50.000 Personen

(Broschüre „Nationale Minderheiten, Minderheiten- und Regionalsprachen in Deutschland“, Bundesministerium des Innern <Hrsg.>, November 2012, S. 12 sowie [http://www.schleswig-holstein.de/Portal/DE/LandLeute/Minderheiten/Daenisch/daenisch\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/Portal/DE/LandLeute/Minderheiten/Daenisch/daenisch_node.html); abgerufen am 1. August 2013).

Damit ist derzeit von einer relevanten dänischen Minderheit auszugehen. Deswegen kann dahinstehen, wie sich die Zugehörigkeit zur dänischen Minderheit verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich im Einzelnen definiert, insbesondere ob das bloße Bekenntnis hierfür ausreicht.

Der SSW hat 61.025 Zweitstimmen erhalten und damit 4,6 % aller gültigen Zweitstimmen, hiervon einen erheblichen Anteil in Gebieten außerhalb des Siedlungsgebietes der dänischen Minderheit

(Bekanntmachung der Landeswahlleiterin vom 18. Mai 2012, ABI Nr. 23 S. 499 ff., Übersicht 4).

Zwar verbietet es sich zu erheben, wie viele dieser Wählerinnen und Wähler Angehörige der dänischen Minderheit waren. Es ist aber davon auszugehen, dass nicht alle Angehörigen der dänischen Minderheit wahlberechtigt sind und nicht alle Angehörigen der Minderheit den SSW gewählt haben dürften. Vor diesem Hintergrund lassen die Zahlen und die regionale Verteilung erkennen, dass der SSW erheblichen Zuspruch von Wählerinnen und Wählern gehabt haben muss, die nicht der Minderheit angehören. Diese politische Realität darf das Gericht bei seiner Beurteilung der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in die Wahlgleichheit aus Gründen des Minderheitenschutzes nicht außer Betracht lassen.

- 19 Wenn man dem SSW sämtliche sich aus seinem Zweitstimmenergebnis rechnerisch ergebenden Sitze zuteilt, dann profitiert er zu einem großen Teil von seinem allgemeinpolitischen Erfolg, der nicht aus seinem Minderheitenstatus herrührt. Die hiermit, also mit der Zuteilung weiterer, über einen „Sitz für die nationale Minderheit“ hinausgehender Sitze bei einem Wahlergebnis unter 5 % insbesondere gegenüber anderen kleinen Parteien verbundene Vertiefung des Eingriffs in die Gleichheit der Wahl kann vorbehaltlich anderer Instrumente wie etwa einer regionalisierten Sperrklausel nicht mit dem Minderheitenschutz gerechtfertigt werden. Die Integrationskraft von Wahlen bei der politischen Willensbildung des Volkes verlangt eine effektive parlamentarische Repräsentanz der nach dem Wählervotum bedeutsamen politischen Strömungen. Soweit einer nationalen Minderheit der Zugang zum Parlament erleichtert wird, darf dabei nicht die Relation der wahlberechtigten Minderheit zum gesamten Wahlvolk außer Acht gelassen werden.

20 Die zwingende Wählbarkeit der Parteien der dänischen Minderheit, das heißt des SSW, im ganzen Land ist zwar eine (Neben-)Folge der Änderung des Wahlrechts durch Einführung der Zweitstimme. Mit der Zulässigkeit dieser Systementscheidung hat es aber nicht sein Bewenden. Vielmehr ist der Gesetzgeber nach der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung verpflichtet,

eine die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen in Frage gestellt wird, etwa durch eine Änderung der vom Gesetzgeber vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen oder dadurch, dass sich die beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellte Prognose als irrig erwiesen hat (...). Für Sperrklauseln im Verhältniswahlrecht bedeutet dies, dass die Vereinbarkeit einer Sperrklausel mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der politischen Parteien nicht ein für allemal abstrakt beurteilt werden kann. Eine Wahlrechtsbestimmung kann mit Blick auf eine Repräsentativkörperschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt gerechtfertigt sein (...) (und} zu einem anderen Zeitpunkt jedoch nicht (...). Eine einmal als zulässig angesehene Sperrklausel darf daher nicht als für alle Zeiten verfassungsrechtlich unbedenklich eingeschätzt werden. Vielmehr kann sich eine abweichende verfassungsrechtliche Beurteilung ergeben, wenn sich die Verhältnisse wesentlich ändern. Findet der Wahlgesetzgeber in diesem Sinne veränderte Umstände vor, so muss er ihnen Rechnung tragen. Maßgeblich für die Frage der weiteren Beibehaltung der Sperrklausel sind allein die aktuellen Verhältnisse (...)

(BVerfG, Urteil vom 9. November 2011 - 2 BvC 4/10 u.a. -, BVerfGE 129,300 ff., Juris Rn. 90).

21 Dieser Beobachtungs- und Prüfpflicht ist der Wahlgesetzgeber nicht nachgekommen. Die in Folge der Einführung der Zweitstimme eingetretene Überprivilegierung ist durch das Ziel des Minderheitenschutzes nicht (mehr) gedeckt. Eine Unterstützung durch Wählerinnen und Wähler, die nicht der dänischen Minderheit zuzurechnen sind - die jedoch stattfindet, wie insbesondere das Wahlergebnis des SSW außerhalb von Südschleswig dokumentiert -, erfolgt aus allgemeinpolitischen Motiven und unterliegt damit der allgemeinen Sperrklausel. Allein der Bezug zur nationalen Minderheit rechtfertigt die Ungleichbehandlung des SSW gegenüber Parteien mit geringer

Stimmenzahl und Parteien ohne örtliche Schwerpunkte im Zuge des Verhältnisausgleichs. Zugleich wird durch Verbindung der Partei mit einer besonderen Wählergruppe die Zulässigkeit der wahlrechtlichen Ungleichbehandlung begrenzt. Dem Wahlgesetzgeber ist verwehrt, jenseits zwingender Gründe über den Einzug von Parteien in das Parlament zu disponieren.

- 22 Die Regelung in § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG verstößt daher in ihrer derzeitigen Fassung gegen Art. 3 Abs. 1 LV. Da die Mehrheit des Gerichts die Regelung für mit der Landesverfassung vereinbar hält, bedarf es vorliegend keiner Entscheidung, welche Rechtsfolge der Verstoß nach sich zöge.
- 23 Ebenso bedarf die in der mündlichen Verhandlung angesprochene Frage, ob der „Sitz für die nationale Minderheit“ dem SSW stets, also selbst dann zugeteilt werden sollte, wenn die Partei das für ein Mandat erforderliche Zweitstimmenergebnis nicht erreicht, hier keiner Entscheidung. Sie richtet sich in erster Linie an den Gesetzgeber.

Brock

Brüning

Hillmann

Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom

13. September 2013 - LVerfG 7/12 -

Leitsätze:

1. Eine Partei ist eine Partei der dänischen Minderheit, wenn sie aus der Minderheit hervorgegangen ist und sie gegenwärtig personell von der Minderheit getragen wird sowie programmatisch von ihr geprägt ist. Dies ist für jede Landtagswahl erneut zu prüfen. Der SSW war bei der Wahl zum 18. Schleswig-Holsteinischen Landtag eine Partei der dänischen Minderheit.
2. Differenzierungen der Wahlgleichheit - etwa durch die 5%-Klausel oder eine Rückausnahme hiervon - bedürfen zu ihrer Rechtfertigung eines besonderen, sachlich legitimierten, „zwingenden“ Grundes. Dieselben Maßstäbe gelten für die Chancengleichheit der Parteien (im Anschluss an Urteil vom 30. August 2010 - LVerfG 1/10 -, Rn. 142 m.w.N. zur Rspr. des BVerfG, LVerfGE 21, 434 ff. = SchlHA 2010, 276 ff. = NordÖR 2010, 401 ff. = JZ 2011, 254 ff., Juris Rn. 148 ff.).
3. An die Rechtfertigung von Ausnahmen von der Sperrklausel bestehen zumindest keine höheren Anforderungen als an die Rechtfertigung der Sperrklausel selbst. Die Ausnahme kann vielmehr dazu beitragen, die Legitimation der Sperrklausel selbst zu sichern, indem sie Wirkungen der Sperrklausel abmildert, durch welche die Integrationsfunktion der Wahl oder andere Verfassungswerte gefährdet werden.
4. Der Wahlgesetzgeber hat lediglich einen engen Gestaltungsspielraum. Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht überprüft unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gegebenheiten nur, ob der Gesetzgeber bei seiner Abwägung und der ihr zugrundeliegenden Prognose die verfassungsrechtlichen Grenzen eingehalten hat, nicht aber,

ob der Gesetzgeber die am meisten zweckmäßige oder eine rechtspolitisch besonders erwünschte Lösung gefunden hat (im Anschluss an BVerfG, Urteile vom 11. August 1954 - 2 BvK 2/54 -, BVerfGE 4, 31 ff., Juris Rn. 36 und vom 25. Juli 2012 - 2 BvE 9/11 u.a. -, BVerfGE 131, 316 ff. Juris Rn. 63 stRspr.).

5. Die einfachgesetzlich geregelte 5%-Klausel verletzt nicht die Gleichheit der Wahl und die Chancengleichheit der Parteien. Sie ist durch den Zweck legitimiert, die Funktionsfähigkeit des Landtages und die Integrationsfunktion der Parteien zu sichern und verstößt nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.
  
6. Die Befreiung der Parteien der dänischen Minderheit in § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG als Rückausnahme von der 5%-Klausel berührt zwar die Wahlrechtsgleichheit in ihrer Ausprägung als Erfolgswertgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien. Die Regelung ist aber durch die Schutzpflicht des Landes für die politische Mitwirkung der nationalen dänischen Minderheit nach Art. 5 Abs. 2 LV legitimiert und verstößt nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.