

Professor (em.) Dr. Friedrich Pukelsheim
Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen



Telefon: 0821 598-2205
Fax: 0821 598-2280
Universitätsstraße 14
Postadresse:
D-86135 Augsburg
Germany

Institut für Mathematik der Universität Augsburg

An Frau Petra Guttenberger MdL
Vorsitzende des Ausschusses für Verfassung,
Recht, Parlamentsfragen und Integration
Bayerischer Landtag
Maximilianeum
81627 München

21. März 2022 FP/fp

per Email zu Händen
Sabine.Drost@Bayern.Landtag.DE

Anhörung “Verbesserung des Landtagswahlverfahrens” am 31. März 2022

Verehrte Vorsitzende, sehr geehrte Frau Guttenberger:

Herzlichen Dank für die Einladung zur Teilnahme an der Sachverständigenanhörung zum Thema “Verbesserung des Landtagswahlverfahrens”. Ich sehe drei Ansatzpunkte:

1. Das derzeitige Hare/Niemeyer-Verfahren zur Umrechnung von Stimmen in Mandate wäre zukünftig durch das Divisorverfahren mit Standardrundung zu ersetzen. Dies ist eine Verbesserung des Landtagswahlverfahrens als Ganzes.
2. Die derzeitige Abweichung der Einwohnerzahl eines Stimmkreises vom Landesdurchschnitt soll unter 15% liegen und muss unter 25% bleiben. Zukünftig wäre die Sollschränke auf 10% und die Musschränke auf 15% zu senken. Dies verbessert die Chancengleichheit der Bewerber und Bewerberinnen.
3. Die derzeitige Anzahl von bayernweit 91 Stimmkreise wäre auf 72 zu reduzieren. Damit wird die Landtagsgröße in Richtung der in der Bayerischen Verfassung genannten 180 Abgeordneten zurückgeführt und der Grundsatz der Wahlgleichheit besser verwirklicht.

Alle Punkte lassen sich ohne Verfassungsänderung im Rahmen des einfachen Gesetzgebungsverfahrens umsetzen.

In der beiliegenden Stellungnahme sind die drei Punkte näher erläutert.

Hochachtungsvoll!

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim

Anlage: Schriftliche Stellungnahme

Friedrich Pukelsheim: Schriftliche Stellungnahme

für die Anhörung zum Thema "Verbesserung des Landtagswahlverfahrens" des Ausschusses für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Integration des Bayerischen Landtags am 31. März 2022

1. Verbesserung des Wahlsystems durch das Divisorverfahren mit Standardrundung.....	1
1.1. Der Rundungsstreit von Mallersdorf-Pfaffenberg.....	1
1.2. Formulierung mit Zuteilungsdivisor	2
1.3. Wahlkreisgrößen nach Einwohnerzahl oder nach Zahl der Wahlberechtigten	2
1.4. Unterschranken für die Wahlkreisgrößen	3
2. Verbesserte Stimmkreisgleichheit durch Sollschanke 10% und Mussschranke 15%	4
3. Verbesserte Einhaltung der Landtagsgröße 180 durch 72 Stimmkreise	5
3.1. Proporzabweichungen im 18. Bayerischen Landtag	5
3.2. Einfügung der Stimmkreismandate durch Erhöhung der Landtagsgröße	6
3.3. Vierzig-Prozent-Regel zur Ausbalancierung von Stimmkreisen und Landtagsgröße	6
Quellenverzeichnis	8
Fragen und Antworten.....	9

1. Verbesserung des Wahlsystems durch das Divisorverfahren mit Standardrundung

Das Landeswahlgesetz verwendet für die Aufteilung der 180 Abgeordnetenmandate auf die Wahlkreise im Verhältnis ihrer Bevölkerungen und für die in jedem Wahlkreis stattfindende Zuteilung der dortigen Sitze an die Parteien im Verhältnis ihrer Gesamtstimmen derzeit das Quotenverfahren mit Ausgleich nach größten Resten (Hare/Niemeyer).¹

Das derzeitige Verfahren sollte durchgängig durch das Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) ersetzt werden.

Eine Abwägung der beiden Rechenverfahren war im Oktober 2017 Thema einer Anhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport. Experten und Verbände betonten einmütig die Vorzugswürdigkeit des Divisorverfahrens mit Standardrundung. Die Anhörung führte zu einem gemeinsamen Antrag aller Landtagsfraktionen, das Divisorverfahren mit Standardrundung in das Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz aufzunehmen.²

Die in der Anhörung 2017 vorgetragenen Argumente wurden zwar an Beispielen von Kommunalwahlen konkretisiert, gelten aber ohne jegliche Abstriche sinngemäß auch für Landtagswahlen. Die Übernahme des Divisorverfahrens mit Standardrundung auch in das Landeswahlgesetz wäre eine Verbesserung für das Landtagswahlverfahren als Ganzes.

1.1. Der Rundungsstreit von Mallersdorf-Pfaffenberg

Wie bei anderen Rechenaufgaben gibt es für das Divisorverfahren mit Standardrundung mehrere Wege, die zum Ziel führen. Einige sind geschickt, andere ungeschickt. Das Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz geht ungeschickt vor, indem es das Verfahren als ein Schema von Höchst-

1 LWG (2019), Art. 21 Abs. 1 und Art. 42 Abs. 2.

2 Bayerischer Landtag (2017).

zahlen mit Teilerfolge 1, 3, usw. normiert. Wegen der Undurchschaubarkeit dieses Rechenwegs kam es bei den Kommunalwahlen 2020 zum Rundungsstreit von Mallersdorf-Pfaffenberg.³

Bei der Wahl des Gemeinderats des Marktes Mallersdorf-Pfaffenberg in Niederbayern stimmten die Höchstzahlen zweier Parteien bis zur zweiten Dezimalstelle überein und unterschieden sich erst ab der dritten. Der fragliche Sitz wäre bei Beschränkung auf zwei Dezimalstellen wegen Gleichstands auf die (größere) Partei X entfallen, bei Beachtung von drei Stellen auf die (kleinere) Partei Y. Partei X rief das Innenministerium zu Hilfe und bekamen von dort versichert, die Beschränkung auf zwei Dezimalstellen sei "systemimmanent" und weiter brauche man nicht zu denken. Jedoch blieb die Wahlleiterin von der ministerialbürokratischen Beschränktheit unbeirrt und berechnete drei Dezimalstellen. Der Sitz ging an Partei Y.

1.2. Formulierung mit Zuteilungsdivisor

Es ist geschickter, das Divisorverfahren mit Standardrundung über den Rechenweg mit einem Zuteilungsdivisor zu formulieren. In Anlehnung an § 6 des Bundeswahlgesetzes könnte die Formulierung für die Ermittlung der Sitzkontingente der Wahlkreise so aussehen:⁴

¹Zur Ermittlung des Sitzkontingents eines Wahlkreises wird seine Einwohnerzahl durch einen Zuteilungsdivisor geteilt; Teilungsergebnisse mit Bruchteil kleiner als 0,5 sind abzurunden, solche mit Bruchteil größer als 0,5 sind aufzurunden. ²Bruchteile, die gleich 0,5 sind, werden so ab- oder aufgerundet, dass die Zahl der zuzuteilenden Sitze eingehalten wird; ergeben sich dabei mehrere mögliche Sitzzuteilungen, so entscheidet das Los. ³Der Zuteilungsdivisor wird so bestimmt, dass auf die Wahlkreise insgesamt 180 Sitze entfallen.

⁴Zur Bestimmung des Zuteilungsdivisors wird zunächst die Summe der Einwohnerzahlen durch die Gesamtzahl der zuzuteilenden Sitze geteilt. ⁵Entfallen mit diesem Divisor auf die Wahlkreise insgesamt mehr Sitze, als zu vergeben sind, ist der Divisor heraufzusetzen, bis bei erneuter Zuteilung sich die Zahl der zu vergebende Sitzzahl ergibt; entfallen zu wenig Sitze auf die Wahlkreise, ist der Divisor entsprechend herunterzusetzen.

Der Zuteilungsdivisor wird auch "beweglicher Wahlschlüssel" genannt, weil er so angepasst wird, dass die Zahl der zu vergebenden Sitze genau ausgeschöpft wird. Im Gegensatz dazu baut das Quotenverfahren mit Ausgleich nach größten Resten auf einen "festen Wahlschlüssel" und sichert das Ausschöpfen der Gesamtsitze durch Anpassung der Rundungen.⁵

Die Verschiedenartigkeiten der Vorgehensweisen sind subtil, ihre Auswirkungen erschließen sich erst bei genauerem Studium. Beide Verfahren liefern oft dieselben Sitzzuteilungen.

In den selteneren Situationen, in denen unterschiedliche Ergebnisse herauskommen, erweist sich das Divisorverfahren mit Standardrundung als sensitiver und überzeugender. Ein Beispiel, das in dieser Anhörung interessiert, ist die Frage, ob für die Berechnung der Wahlkreisgrößen die Einwohnerzahlen oder die Zahlen der Wahlberechtigten zugrunde zu legen sind.⁶

1.3. Wahlkreisgrößen nach Einwohnerzahl oder nach Zahl der Wahlberechtigten

Der Bericht der Staatsregierung über Veränderung der Einwohnerzahlen in den Wahl- und Stimmkreisen rechnet mit dem Quotenverfahren mit Ausgleich nach größten Resten.⁷ Werden die Wahlkreisgrößen nach Einwohnerzahl⁸ berechnet, wäre abweichend von der derzeitigen

3 Grabmeier (2020).

4 Bischof/Pukelsheim (2019), Abschnitt VIII.1.

5 Dieser feste Wahlschlüssel (auch "Quote" genannt) ist der anfängliche Zuteilungsdivisor bei der Divisorbestimmung, nämlich die Summe der Einwohnerzahlen geteilt durch die Gesamtzahl der zuzuteilenden Sitze.

6 Das Sitzkontingent eines Wahlkreises wird auch als "Wahlkreisgröße" (engl. *district magnitude*) bezeichnet.

7 Bayerischer Landtag (2021), Seite 5, Tabellen 2a und 2b.

8 Deutsche Hauptwohnbevölkerung am 31.03.2021.

Aufteilung ein Sitz von Oberfranken nach Oberbayern zu transferieren. Werden die Wahlkreisgrößen nach den Wahlberechtigten⁹ berechnet, bliebe alles beim Alten.

Das Divisorverfahren mit Standardrundung würde sowohl nach Einwohnerzahl als auch nach Wahlberechtigten den status quo reproduzieren. Eine Änderung der Bemessungsgrundlage würde sich nicht aufdrängen, eine Anhörung zu diesem Thema auch nicht.

Die Suche nach der "richtigen" Bemessungsgrundlage ist nicht neu.¹⁰ Der Repräsentationsauftrag des Landtags wird Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV formuliert:

Die Abgeordneten sind Vertreter des Volkes, nicht nur einer Partei.

Zum Volk gehören auch diejenigen Bayern und Bayerinnen, die nicht volljährig sind. Die Bemessungsgrundlage "Einwohnerzahlen" kommt diesem weiten Repräsentationsanspruch nahe.

Allerdings lässt sich über "Repräsentation" hinsichtlich Wort- und Begriffsgeschichte trefflich philosophieren. Das Bundesverfassungsgericht umgeht solche Studien. Das Gericht nimmt eine bequemere Sicht ein, die unabhängig von der Frage einer Rechtfertigung durch den Repräsentationsgrundsatz ist und sich ausschließlich am Gedanken der Wahrechtsgleichheit orientiert. Da Minderjährigen eine Trägerschaft von Wahlrechten nicht zukommt, wird die Bemessungsgrundlage vom Gericht auf die Wahlberechtigten verengt.¹¹

1.4. Unterschranken für die Wahlkreisgrößen

Kleinere Wahlkreisgrößen machen es schwieriger, den Zielen einer Verhältniswahl gerecht zu werden. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof fordert mit Blick auf die Chancengleichheit der Parteien, dass ein Wahlkreis genügend Sitze vorzuhalten hat, dass die landesweite Fünf-Prozent-Hürde nicht ausgehebelt wird. Parteien müssen davon ausgehen können, dass fünf Prozent der im Wahlkreis gültigen Gesamtstimmen für einen Mandatsgewinn ausreichend sind.¹²

Die wahlkreisbezogene Zugangshürde für einen sicheren Sitzgewinn hängt nicht nur von der Wahlkreisgröße ab, sondern auch vom Sitzzuteilungsverfahren und der Anzahl der zu berücksichtigenden Parteien. Aufgrund seiner Sensitivität erfüllt das Divisorverfahren mit Standardrundung die Forderung des Verfassungsgerichtshofs deutlich besser als das Quotenverfahren mit Ausgleich nach größten Resten.

In der Wahl 2018 waren sechs Parteien zu berücksichtigen. Beim Divisorverfahren mit Standardrundung ist die Vereinbarkeit mit der landesweiten Fünf-Prozent-Hürde ab einer Wahlkreisgröße von 12 Sitzen gegeben. Dagegen setzt das derzeitige Quotenverfahren mit Ausgleich nach größten Resten eine Untergrenze von 16 Sitzen.

Von den nominellen 180 Landtagssitzen entfielen 2018 je 16 auf die Wahlkreise Oberpfalz und Oberfranken. Das Quotenverfahren mit Ausgleich nach größten Resten läuft Gefahr, mit dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien zu kollidieren. Dagegen bleibt das Divisorverfahren mit Standardrundung lange noch auf der sicheren Seite.

Ich empfehle, im Landeswahlgesetz alle Sitzzuteilungsrechnungen mit dem Divisorverfahren mit Standardrundung zu vollziehen.

9 Volljährige deutsche Hauptwohnbevölkerung am 31.03.2021.

10 Unterpaul (1992), Seite 189, Fußnote 673.

11 Bundesverfassungsgericht (2012), Randnummer 81 und 69.

12 Bischof/Pukelsheim (2019), Abschnitt IX.

2. Verbesserte Stimmkreisgleichheit durch Sollschränke 10% und Mussschränke 15%

Das Landeswahlgesetz verlangt für den Zuschnitt der Stimmkreise, dass die Abweichung der Einwohnerzahl eines Stimmkreises vom bayernweiten Durchschnitt unter 15% liegen soll und unter 25% liegen muss.¹³ Die Venedig-Kommission empfiehlt in ihrem Verhaltenskodex für Wahlen Abweichungskorridore eine Sollschränke von 10% und eine Mussschränke von 15%.¹⁴

Die Abweichungskorridore wirken sich direkt auf die Chancengleichheit der sich bewerbenden Personen aus, weil diese in der Reihenfolge der auf sie entfallenden Gesamtstimmen zum Zuge kommen. Ein Stimmkreis mit weit überdurchschnittlicher Einwohnerzahl bietet seinen Bewerbern und Bewerberinnen offensichtlich weit bessere Chancen auf eine mandatsverheißende Gesamtstimmenzahl als ein Stimmkreis mit weit unterdurchschnittlicher Einwohnerzahl.

Der Handlungsbedarf wird besonders deutlich im Licht des angedachten Wechsels der Bemessungsgrundlage im Stimmkreisbericht. Dort bleiben die Abweichungen des Anteils der Minderjährigen vom bayernweiten Durchschnitt im einstelligen Bereich; sie betragen 2,7 Prozentpunkte bei den Wahlkreisen und 8,4 Prozentpunkte bei den Stimmkreisen.¹⁵

Wer zur Verbesserung der Wahlgleichheit meint, bei Abweichungen im einstelligen Prozentbereich aktiv werden zu müssen, wird bei den zweistelligen Abweichungen, die mit den Soll- und Mussschranken einhergehen, einen Drang zur Hyperaktivität verspüren.

Die weiten Soll- und Musskorridore sind ein Erbe aus Zeiten, in denen Stimmkreise händisch eingeteilt wurden. Dass die Korridore sich heutzutage enger ziehen lassen, ist dem technischen und wissenschaftlichen Fortschritt zu danken. Mit Maschinenhilfe lassen sich Arbeitsvorlagen erstellen, um im Sinn der Venedig-Kommission engere Schranken zu realisieren. Der Optimierungsansatz von Sebastian Goderbauer und Marco Lübbecke ist beispielhaft.¹⁶

Zudem belegen die Beispielrechnungen von Goderbauer und Koautoren, dass mit ihrem Ansatz die Konformität der Stimmkreise mit Landkreisen und kreisfreien Gemeinden verbessert wird. Als Kollateralgewinn engerer Abweichungskorridore kann den Anforderungen des Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV besser Genüge getan werden, als dies bislang der Fall ist.

Die Chancengleichheit der Bewerber ist ein Ausfluss des wahlrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes. Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit ist strikt, er erfordert die Abwesenheit von vermeidbarer Ungleichheit. Die Ungleichheiten, die aus den derzeitigen Soll- und Mussschranken resultieren, sind vermeidbar. Es besteht Handlungsbedarf. Der Verhaltenskodex der Venedig-Kommission weist den Weg, den der Gesetzgeber einschlagen sollte.

Ich empfehle, eine Studie erstellen zu lassen, die den Ansatz von Goderbauer/Lübbecke (2019) auf das Landtagswahlverfahren anwendet.

13 LWG (2019), Art. 5 Abs. 2 Satz 3.

14 Venedig-Kommission (2016), Seite 18.

15 Bayerischer Landtag (2021), Seite 2.

16 Goderbauer/Lübbecke (2019).

3. Verbesserte Einhaltung der Landtagsgröße 180 durch 72 Stimmkreise

Eines der aktuellen Probleme des Landtagswahlverfahrens ist der zu beobachtende Aufwuchs der Landtagsgröße weit über die Sollgröße 180 hinaus. Die Verfassung erwähnt die Sollgröße in Art. 13 Abs. 1 BV, den Aufwuchs in Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV:

Der Landtag besteht aus 180 Abgeordneten des bayerischen Volkes.

Durch Überhang- und Ausgleichsmandate [...] kann die Zahl der Abgeordneten nach Art. 13 Abs. 1 überschritten werden.

Der amtierende 18. Bayerische Landtag besteht nicht aus 180 Abgeordneten, sondern aus 205. Die Zahl der Sollmandate wird also in der Tat durch 25 Zusatzmandate überschritten. Setzt sich die Auffächerung der Parteienlandschaft in Zukunft fort, könnte nach der Landtagswahl 2023 ein übergroßer Landtag mit mehr als 230 Sitzen zustande kommen.¹⁷

Natürlich drängt sich die Frage auf, wie ernst die Erwähnung der Zahl 180 in der Verfassung gemeint ist. Zur Verbindlichkeit von Verfassungsartikeln kann die Mathematik nichts beitragen, diese Frage muss das Staatsrecht klären.

Aus Sicht der Mathematik verstört der Gegensatz zwischen aktivistischer Umsetzung idealer Gleichheit am Anfang des Verfahrens und fatalistischer Hinnahme realer Ungleichheit am Ende. Der Widerspruch sticht ins Auge, wenn man die Wahl 2018 betrachtet.

3.1. Proporzabweichungen im 18. Bayerischen Landtag

Die Aufteilung der Landtagssitze auf die Wahlkreise folgt der Bevölkerungsproportionalität zwar für die 180 Sollsitze, die am Anfang des Verfahrens stehen. Am Ende amtiert der 18. Bayerische Landtag allerdings nicht mit 180, sondern mit 205 Abgeordneten. Die 205 Sitze des amtierenden Landtags sind jedoch *nicht* bevölkerungsproportional aufgeteilt. Oberbayern hat einen Sitz und Unterfranken drei Sitze zu wenig. Niederbayern und Schwaben haben je einen Sitz und Mittelfranken zwei Sitze zu viel. Insgesamt sind vier Sitze fehlplatziert.¹⁸

Besonders fatal ist der Fall Unterfranken. Der Wahlkreis ist 2018 um drei Sitze unterrepräsentiert, weil die dortigen Ergebnisse sich nahtlos einpassen in die Vorstellungen, auf denen das Landeswahlgesetz aufbaut. Dank der Stimmenkönigin Barbara Stamm mit ihren fast zweihunderttausend Stimmen¹⁹ entfallen auf die CSU hinreichend viele Gesamtstimmen, dass sich alle neun CSU-Direktmandate in die Verhältnisrechnung einfügen lassen. Dieses Zusammenspiel ist das Ideal, auf das das verbesserte Verhältniswahlrecht gegründet ist. Weil die anderen sechs Wahlkreise diesem Ideal *nicht* genügen, können sie ihre Repräsentation durch Überhang- und Ausgleichsmandate verbessern. Unterfranken dagegen bleibt ein Aufwuchs vorenthalten, weil es das abstrakte Ideal ohne Konflikte erfüllt.

Wie auch immer diese Ungleichheitseffekte entstehen, sie sind ganz offensichtlich mandatsrelevant – sogar vierfach mandatsrelevant – und somit rechtfertigungsbedürftig. Die Verzerrungen werden aber gar nicht erst angesprochen, sondern einfach hingenommen. Andernorts, im aktuellen Stimmkreisbericht der Staatsregierung, gibt schon der drohende Transfer nur eines einzigen Sitzes Anlass, zur Abwehr in das System eingreifen zu wollen.

17 FDP (2021). Schon 2011 meinte Joachim Behnke, dass das Wahlsystem mit den Überhang- und Ausgleichsmandate "ein ganz gewaltiges Problem" bekommen wird, siehe Bayerischer Landtag (2011), Seite 29.

18 Bischof/Pukelsheim (2019), Tabelle 2 (Hare/Niemeyer-Verfahren). Mit dem Divisorverfahren mit Standardrundung wären drei Sitze fehlplatziert (Unterfranken –3, Mittelfranken +1, Schwaben +2), siehe Tabelle 4. Die Aussagen über die regionalen Proporzabweichungen der Wahlkreise übertragen sich auch auf die politischen Proporzabweichungen der Parteien, siehe Abschnitt III.

19 Landeswahlleiter (2018), Seite 203.

3.2. Einfügung der Stimmkreismandate durch Erhöhung der Landtagsgröße

Ursache der Proporzabweichungen ist, dass zur Einfügung der Stimmkreismandate in die Verhältnisrechnung das Sitzkontingent nur im betreffenden Wahlkreis angehoben wird. Jeder Wahlkreis wird für sich nachjustiert. Die am Anfang angestrebte Wahlgleichheit im ganzen Wahlgebiet wird am Ende in sieben Wahlgleichheiten aufgebrochen, eine pro Wahlkreis.

Die Unwuchten würden vermieden, wenn zur Einfügung der Stimmkreismandate nicht die Sitzkontingente einzelner betroffener Wahlkreise erhöht werden, sondern die Landtagsgröße als Ganzes. Dazu könnte Art. 44 Abs. 2 LWG umformuliert werden:²⁰

Wenn in einem Wahlkreis für eine Partei die Anzahl ihrer in den Stimmkreisen errungenen Sitze die mit der Verhältnisrechnung ermittelte Sitzzahl übersteigt, wird die Landtagsgröße so lange erhöht, bis bei erneuter Verteilung aller Sitze auf die Wahlkreise und bei erneuten Verhältnisrechnungen in allen Wahlkreisen für jede Partei als Sitzzahl sich mindestens die Anzahl ihrer in den Stimmkreisen errungene Sitze ergibt.

Diese Regelung bringt die regionalen Proporzabweichungen zwischen den Wahlkreisen vollkommen zum Verschwinden. Die politischen Proporzabweichungen zwischen den Parteien werden massiv reduziert; 2018 wäre nur ein Mandat fehlplatziert gewesen. Der Preis für die verbesserte Umsetzung von Wahlgleichheit ist eine weitere Erhöhung der Landtagsgröße, 2018 auf dann 214 Gesamtsitze.

Die Rückführung einer Landtagsgröße von tatsächlich 205 oder gegebenenfalls 214 oder zukünftig 230 Sitze in Richtung der von der Verfassung genannten 180 Sitze hängt nicht primär davon ab, ob der Grundsatz der Wahlgleichheit befolgt oder zur Seite geschoben wird. Ausschlaggebend ist, die Relation zwischen Stimmkreissitzen und Sitzkontingent ausgewogen zu gestalten, damit die Verhältnisrechnung beide Systemkomponenten zusammenführen kann.

3.3. Vierzig-Prozent-Regel zur Ausbalancierung von Stimmkreisen und Landtagsgröße

Derzeit werden bayernweit 91 Stimmkreise gebildet, die auf die sieben Wahlkreise verteilt sind. Entsprechend viele Direktmandate sind in die Verhältnisrechnungen einzufügen. Wenn die Einfügung der Direktmandate nicht gelingt und Überhangmandate drohen, weil zu wenig Sitze da sind, werden die Wahlkreisgrößen angehoben.

Weniger Stimmkreise führen dazu, dass die Anhebungen der Wahlkreisgrößen geringer ausfallen oder gar verzichtbar werden. Die regionalen Proporzabweichungen zwischen den Wahlkreisen und politischen Proporzabweichungen zwischen den Parteien werden ebenfalls gedämpft.

Bei 80 Stimmkreisen ergeben Schätzungen auf der Grundlage der Wahlergebnisse von 2018, dass bei Anpassung der Wahlkreisgrößen der Landtag aus 183 Abgeordneten bestehen und die regionale wie auch die politischen Proporzabweichungen jeweils zwei Sitze betreffen würde. Bei Anpassung der Landtagsgröße als Ganzes (statt – wie gerade diskutiert – der siebenfach-segmentierten Erhöhungen in den Wahlkreisen) hätte der Landtag 189 Abgeordnete, die regionalen Proporzabweichungen zwischen den Wahlkreisen würden verschwinden und die politischen Proporzabweichungen zwischen den Parteien reduzierten sich auf nur einen Fehlsitz.²¹

Diese Beispielrechnungen motivierten umfangreicheren Untersuchungen, die eine "Vierzig-Prozent-Regel" begründen:²²

Vierzig Prozent der verfügbaren Sitze können in Gestalt von Stimmkreismandaten in die Verhältnisrechnung eingefügt werden.

20 Bischof/Pukelsheim (2019), Abschnitt VI.

21 Bischof/Pukelsheim (2019), Tabelle 7.

22 Bischof/Pukelsheim/Stelz (2021), Seite 671.

Für das Landtagswahlrecht mit 180 Sollsitzen besagt die Vierzig-Prozent-Regel, dass von 72 Stimmkreisen auszugehen wäre. Werden die Stimmkreise anteilmäßig auf die Wahlkreise verteilt, wird die Vierzig-Prozent-Regel auch getrennt innerhalb der Wahlkreise anwendbar.

Bei 72 Stimmkreisen besteht somit eine begründete Erwartung, dass die Direktmandate sich in die Verhältnisrechnungen einfügen und keine Erhöhungen auslösen. Die Landtagsgröße von 180 Abgeordneten würde wahrscheinlich eingehalten, regionale Proporzabweichungen würden vermieden. Geringfügig politische Proporzabweichungen zwischen den Parteien könnten zwar auftreten, wären aber durch die in Art. 14 Abs. 1 BV genannten Wahlgrundsätze gerechtfertigt.

Eine Reduzierung der Zahl der Direktmandate stößt bei Abgeordneten, die über ein Direktmandat in das Parlament eingezogen sind, naturgemäß auf Unmut. Es kann deshalb nicht genügend betont werden, dass die Wählerschaft eine mutigere Haltung einnimmt. Eine kürzliche dimap-Umfrage ergab, dass drei Viertel der Wählerinnen und Wähler es bejahen, die Zahl der Landtagsstimmkreise zu reduzieren, um die Erhöhung der Landtagsgröße zu bremsen:

Sollte man die Zahl der Landtagsstimmkreise reduzieren, um die Erhöhung der Landtagsgröße zu bremsen?					
	Ja	Nein	Weiß nicht	Keine Angabe	Summe
CSU	76	14	8	2	100
Freie Wähler	78	12	9	1	100
SPD	78	18	4	0	100
B90/Grüne	71	15	11	3	100
FDP	79	9	9	3	100
AfD	70	15	14	1	100
Linke	66	10	24	0	100
Sonstige	79	15	6	0	100

Quelle: dimap-Umfrage unter 1.506 Bürgerinnen und Bürger in Bayern im Dezember 2021, siehe FDP (2022).

Ich empfehle, zur Einfügung der Stimmkreismandate die Landtagsgröße als Ganzes zu erhöhen statt wie bisher nur die Wahlkreisgrößen für sich.

Die Reduzierung der Zahl der Stimmkreise sollte in der Studie, die Abschnitt 2 vorschlägt, gesondert thematisiert werden.

Quellenverzeichnis

Bayerischer Landtag (2011)

Anhörung zum Thema "Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Landeswahlgesetzes". 16. Bayerischer Landtag, Ausschuss für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Verbraucherschutz, 60. Sitzung, und Ausschuss für Kommunale Fragen und Innere Sicherheit, 52. Sitzung, Wortprotokoll mit Anlagen, 161 Seiten (26.09.2011).

Bayerischer Landtag (2017)

Anhörung zum Thema "Sitzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen im Freistaat". 17. Bayerischer Landtag, Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport, 79. Sitzung, Wortprotokoll mit Anlagen, 215 Seiten (18.10.2017).

Bayerischer Landtag (2021)

Bericht der Staatsregierung über die Veränderung der Einwohnerzahlen in den Wahl- und Stimmkreisen nach Art. 5 Abs. 5 des Landeswahlgesetzes vom 12. Oktober 2021. 18. Bayerischer Landtag, Drucksache 18/18709 (19.10.2021).

Bischof/Pukelsheim (2019)

Wolfgang Bischof/Friedrich Pukelsheim: Überlegungen zum Landeswahlgesetz nach der Wahl zum 18. Bayerischen Landtag am 14. Oktober 2018. *Bayerische Verwaltungsblätter 150* (2019) 757–769.

Bischof/Pukelsheim/Stelz (2021)

Wolfgang Bischof/Friedrich Pukelsheim/Maria Stelz: Vierzig-Prozent-Regel für mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahlen: Empirische Überprüfung einer praktischen Hypothese. *Zeitschrift für Parlamentsfragen 52* (2021) 669–674.

Bundesverfassungsgericht (2012).

Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 31. Januar 2012 im Verfahren 2 BvC 3/11. *BVerfGE 130* (2012) 212–239.

FDP (2021)

Muthmann: XXL-Landtag durch Wahlrechtsreform verhindern. Pressemitteilung der FDP-Fraktion, 18. Bayerischer Landtag (24.11.2021).

FDP (2022)

Dreiviertel-Mehrheit in Bayern für schlanken Landtag – Muthmann: Klares Signal ans Parlament. Pressemitteilung der FDP-Fraktion, 18. Bayerischer Landtag (11.01.2022).

Goderbauer/Lübbecke (2019)

Sebastian Goderbauer/Marco Lübbecke: Reform der Bundestagswahlkreise: Unterstützung durch mathematische Optimierung. *Zeitschrift für Parlamentsfragen 50* (2019) 3–21.

Grabmeier (2020)

Johannes Grabmeier: Keine Rundungen bei Höchstzahlen des Sitzuteilungsverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers! Der Fall Mallersdorf-Pfaffenberg bei der Kommunalwahl 2020 – Irrungen und Wirrungen des Bayerischen Innenministeriums. *Bayerische Verwaltungsblätter 151* (2020) 836–839.

Landeswahlleiter (2018)

Wahl zum 18. Bayerischen Landtag in Bayern am 14. Oktober 2018, Endgültiges Ergebnis, Bewerber und Abgeordnete. Bayerisches Landesamt für Statistik, Fürth 2018.

LWG (2019)

Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung (Landeswahlgesetz – LWG) vom 5. Juli 2002, mit letzter Änderung vom 24. Juli 2019.

Unterpaul (1992)

Klaus Unterpaul: *Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989*. München 1992.

Venedig-Kommission (2016)

Europarat, Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission): *Verhaltenskodex für Wahlen. Leitlinien und erläuternder Bericht*. Mitteilung Nr. 190/2002, CDL-AD(2002)023rev2cor (28.07.2016).

Fragen und Antworten

1. Weitere Vergrößerung des Landtags verhindern		
1.1	Bis zu wie viele Abgeordnete könnten dem Bayerischen Landtag nach den Landtagswahlen 2023 angehören, insbesondere bei einem Szenario, welches davon ausgeht, dass bisher große Parteien weniger Wählerinnen und Wähler an sich binden (vgl. z.B. die Ergebnisse der Bundestagswahl 2021)?	230 geraten in den Bereich des Denkbaren.
1.2	Ist eine mögliche weitere Zunahme von Ausgleichs- und Überhangmandaten bei den kommenden Landtagswahlen zu erwarten, die zu einem Landtag mit mehr als den derzeitigen 205 Abgeordneten führen könnte, und wenn ja, wie wäre dies z.B. im Hinblick auf die Arbeitsfähigkeit/Effizienz des Parlaments und in finanzieller Hinsicht zu beurteilen?	Ja. Die Schaffung der notwendigen Räumlichkeiten wird zur baulichen Herausforderung.
1.3	Welche gesetzgeberischen Alternativen bestehen zu Ausgleichs- und Überhangmandaten und welche Auswirkungen hätten diese Lösungen voraussichtlich auf die Zahl der Abgeordneten im Bayerischen Landtag?	Reduzierung der Anzahl der Stimmkreise. Streichung der Ausgleichsmandate.
1.4	Durch welche sonstigen Maßnahmen, insbesondere durch welche Änderungen im Landeswahlrecht und ggf. der Bayerischen Verfassung könnte sichergestellt werden, dass dem Bayerischen Landtag nicht regelmäßig wesentlich mehr als 180 Abgeordnete angehören, so wie es in Art. 13 Abs. 1 BV vorgesehen ist?	Kappung der Überhangmandate.
1.5	Welche Vor- und Nachteile haben diese Maßnahmen aus Ihrer Sicht jeweils?	Siehe Stellungnahme.
2. Unterschiedliche Erfolgswerte der Wählerstimmen in den Wahlkreisen		
2.1	Inwieweit kam es bei der Landtagswahl 2018 zu Verzerrungen zwischen den unterschiedlichen Wahlkreisen dergestalt, dass bestimmte Wahlkreise insbesondere durch Überhang- und Ausgleichsmandate mehr Landtagsabgeordnete stellen als nach ihrer Bevölkerungsanzahl vorgesehen ist und wie sind diese Verzerrungen zu bewerten?	Die Verzerrungen führen zu regionalen Proporzabweichungen zwischen den Wahlkreisen und zu politischen Proporzabweichungen zwischen den Parteien.
2.2	Treten diese Effekte bei kleineren oder größeren Wahlkreisen relativ gesehen deutlicher zu Tage?	Nein.
2.3	Wie könnte der Landesgesetzgeber solche Verzerrungen auf der Wahlkreisebene künftig verhindern oder begrenzen?	Durch Erhöhung der Landtagsgröße als Ganzes.
3. Änderung des Berechnungsmaßstabs zur Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise und bei der Stimmkreiseinteilung		
3.1	Welche Auswirkungen hätte die von der Staatsregierung in ihrem Stimmkreisbericht nach Art. 5 Abs. 5 des Landeswahlgesetzes vom 12. Oktober 2021 (Drs. 18/18709) vorgeschlagene Änderung, dem für die Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise und bei der Stimmkreiseinteilung anzulegenden Maßstab nicht mehr wie bisher die deutsche Hauptwohnbevölkerung einschließlich der Minderjährigen zugrunde zu legen, sondern die grundsätzlich Wahlberechtigten, voraussichtlich für die künftige Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise und Stimmkreiseinteilung bei der Landtagswahl 2023 und darüber hinaus?	Der Repräsentationsauftrag des Parlaments würde aufgegeben zugunsten der verfahrenstechnischen Anforderung der Wahlgleichheit.
3.2	Inwieweit dürfte dieser geänderte Maßstab besser dazu geeignet sein, dass vor der Landtagswahl im Jahr 2028 und in späteren Wahlen die Zahl der Mandate in den Wahlkreisen voraussichtlich erhalten und keine oder weniger Stimmkreise verändert werden müssten als mit dem bisher gültigen Maßstab nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 LWG?	Der geänderte Maßstab muss und wird auf die Mobilität der Bevölkerung reagieren wie der bisherige auch.
3.3	Wie würde, sollte in Bayern das aktive Wahlalter für die Wahlen zum Bayerischen Landtag auf 16 Jahre gesenkt werden, sich diese Änderung voraussichtlich auf die Personenzahl der wahlberechtigten Bevölkerung und ihre Verteilung auf die Wahl- und Stimmkreise im Freistaat auswirken?	∅

3.4	Wäre es verfassungsrechtlich zulässig, bei Landtagswahlen ein Wahlrecht für (EU-)Ausländerinnen und Ausländer einzuführen und wie würde sich gegebenenfalls die Einbeziehung dieses Personenkreises auf die Mandatsverteilung und Stimmkreiseinteilung auswirken?	∅
3.5	Gibt es mehr als 10 Jahre nach der Expertenanhörung im Verfassungsausschuss des Bayerischen Landtages zum Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Landeswahlgesetzes (Drs. 16/8800) am 26.9.2011 neue Erkenntnisse dazu, welche Handlungsmöglichkeiten der Landesgesetzgeber hat, um eine angemessene Repräsentanz der Bevölkerung der einzelnen Wahlkreise im Bayerischen Landtag sicherzustellen und zu verhindern, dass angesichts eines Bevölkerungsrückgangs wie insbesondere in den Wahlkreisen Oberfranken und Oberpfalz die Zahl der Mandate dort auf jeweils unter 16 sinkt?	Das Divisorverfahren mit Standardrundung schützt in kleinen Wahlkreisen die Chancengleichheit der Parteien besser als das Quotenverfahren mit Ausgleich nach größten Resten (Hare/Niemeyer).
3.6	Wie lässt sich verhindern, dass der ländliche Raum aufgrund des bestehenden Wahlrechts weniger stark im Landtag vertreten ist?	Im deutschen Wahlrecht werden im Parlament nur Menschen vertreten, nicht der sozio-kulturelle Charakter des Raums.
4. Stimmkreise gerecht zuschneiden		
4.1	Wie ist es zu bewerten, dass nach der derzeitigen Festlegung des Gesetzgebers in Art. 5 Abs. 2 S. 3 LWG dann, wenn die Einwohnerzahl eines Stimmkreises von der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Stimmkreise im jeweiligen Wahlkreis mehr als 25 v.H. nach oben oder unten abweicht, eine Neuabgrenzung vorzunehmen ist?	Die Musschranke 25% ist historisch überkommen und sollte auf 15% gesenkt werden.
4.2	Wie ist die Festlegung des Gesetzgebers in Art. 5 Abs. 2 S. 3 LWG zu bewerten, dass eine Neuabgrenzung vorgenommen werden soll, wenn die Abweichung mehr als 15 v.H. nach oben oder unten beträgt?	Die Sollschränke 15% ist historisch überkommen und sollte auf 10% gesenkt werden.
4.3	Inwiefern besteht Handlungsspielraum des Gesetzgebers bei der Festlegung dieses prozentualen Toleranzbereichs gemäß Art. 5 Abs. 2 S. 3 LWG?	Ich empfehle, dies in einer Studie quantitativ untersuchen zu lassen.
4.4	Wie ist die Tatsache zu bewerten, dass die Staatsregierung im Stimmkreisbericht vom 12. Oktober 2021 zwar zu dem Ergebnis kommt, dass 27 von 91 Stimmkreisen (knapp 30 Prozent) die eigentliche Zielgrenze von 15 v.H. gemäß Art. 5 Abs. 2 S. 3 LWG überschreiten, sie aber in keinem dieser Fälle eine Anpassung der Stimmkreiszuschnitte vorgeschlagen hat, insbesondere wenn aufgrund der Addition der Erst- und Zweitstimmen die Kandidatinnen und Kandidaten, die in großen Stimmkreisen für das Direktmandat antreten, möglicherweise höhere Erfolgchancen haben könnten als Direktkandidatinnen und -kandidaten in kleinen Stimmkreisen?	∅
4.5	Ist die Staatsregierung im Stimmkreisbericht vom 12. Oktober 2021 dem Begründungserfordernis für ihre Entscheidung nach Art. 5 Abs. 2 S. 3 LWG gerecht geworden?	∅
4.6	Könnte bzw. sollte der Landtag künftig häufiger, bereits ab einer Abweichung von 15 v.H. nach oben oder unten, auf Grundlage der geltenden Fassung des Art. 5 Abs. 2 S. 3, Abs. 4 LWG eine Neueinteilung der betroffenen Stimmkreise vornehmen und welche Vor- und Nachteile hätte das im Vergleich zur bisherigen Praxis?	Ich empfehle, dies in einer Studie quantitativ untersuchen zu lassen.
4.7	Wie ist die Entwicklung zu bewerten, dass, wie auch im Stimmkreisbericht vom 12. Oktober 2021 angedeutet ist, sich künftig Stimmkreise wie der Stimmkreis 307 Tirschenreuth über 3 Landkreise erstrecken könnten (vgl. S. 16 des Stimmkreisberichts)?	Ich empfehle, dies in einer Studie quantitativ untersuchen zu lassen.

4.8	Wie ist es zu bewerten, dass es schon heute bei fast 50 Prozent der Landkreise in Bayern an der nach Art. 14 Abs. 1 S. 3 BV grundsätzlich gebotenen Deckungsgleichheit mit dem jeweiligen Stimmkreis fehlt, wie bspw. bei den Landkreisen Passau, Regen und Freyung-Grafenau?	Ich empfehle, dies in einer Studie quantitativ untersuchen zu lassen.
4.9	Welche Grenzen setzt Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV für eine Reform der Stimmkreise? Ist Satz 3 in Hinblick auf die Realitäten überhaupt noch umsetzbar?	Ich empfehle, dies in einer Studie quantitativ untersuchen zu lassen.
4.10	Durch welche sonstigen Änderungen im Landeswahlrecht ließe sich dem Grundsatz der Stimmkreiskontinuität in den kommenden Jahren voraussichtlich am besten Rechnung tragen?	∅
4.11	Welche sonstigen fachlichen Schlussfolgerungen und Bewertungen mit Blick auf Notwendigkeiten der Anpassung bzw. Fortentwicklung des Landeswahlrechts sind aus Ihrer Sicht aus dem Stimmkreisbericht vom 12. Oktober 2021 der Staatsregierung zu ziehen?	∅
4.12	Wie kann am besten gleichermaßen den wahlrechtlichen Zielen, – gleiche Gewichtung aller Stimmen, – möglichst Landkreis- bzw. sozialräumlichen Strukturen entsprechende Stimmkreise, – Stimmkreiskontinuität, – Landtag nahe der Sollgröße 180, Rechnung getragen werden?	1. Sitzzuteilung mit Divisorverfahren mit Standardrundung 2. Absenkung der Soll- und Muss-schranken 3. Reduzierung der Anzahl der Stimmkreise
5. Wählen mit 16		
5.1	Welche (verfassungs-)rechtlichen Auswirkungen hätte es auf das bayerische Landes- und Kommunalwahlrecht, wenn in den kommenden Jahren das Wahlalter für die Wahlen zum Deutschen Bundestag und Europäischen Parlament auf 16 Jahre gesenkt werden sollte, gleichzeitig das Wahlrecht in Bayern aber nicht entsprechend geändert werden würde?	∅
5.2	Sollte man aktives und passives Wahlrecht mit 16 Jahren unterschiedlich behandeln oder es gleichzeitig einführen?	∅
5.3	Wie würde nach Einführung des passiven Wahlrechts mit 16 Jahren in Bayern bei den Landtagswahlen und Kommunalwahlen die Handlungsfähigkeit eines bzw. einer 16-jährigen und damit minderjährigen Mandatsträgerin- oder Mandatsträger zu beurteilen sein mit Blick auf die Regelungen zur Geschäftsfähigkeit?	∅
6. Notwendiger Zeitpunkt für gesetzgeberische Entscheidungen		
6.1	Bis wann muss der Gesetzgeber die notwendigen Entscheidungen für die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise und die Stimmkreiseinteilung getroffen haben, um vor dem Hintergrund der gesetzlichen Fristen, ab denen Wahlen für Vertreterversammlungen und Aufstellungsversammlungen zulässig sind, den Parteien und sonstigen organisierten Wählergruppen ihre Wahlvorbereitung für eine anstehende Wahl nicht in unzulässiger Weise zu verkürzen?	∅
6.2	Wie wäre der zeitliche Bedarf für eine Wahlrechtsreform zu veranschlagen, wenn dafür eine Verfassungsänderung und in dessen Folge dann auch noch gesetzgeberische Umsetzungsmaßnahmen notwendig wären?	∅