

Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Integration zum Thema „Verbesserung des Landtagswahlverfahrens“ am 31. März 2022

Zum Fragenkatalog möchte ich wie folgt Stellung nehmen:

Fragenkomplexe 1 und 2 (Landtagsgröße und regionale Verzerrungen)

Die unter den Punkten 1 und 2 versammelten Fragen hängen eng miteinander zusammen, so dass ich sie gemeinsam beantworte. Meiner Fachkompetenz als Staatsrechtslehrer entsprechend beschränke ich mich auf rechtliche, insbesondere verfassungsrechtliche Erwägungen.

Die durch das bayerische Landtagswahlrecht installierte „**verbesserte Verhältniswahl**“ (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV) verwirklicht ein Wahlsystem, das im Grundzug eine Verhältniswahl darstellt, zugleich aber durch verschiedene Elemente der „Verbesserung“ gekennzeichnet ist, die nicht einer Perfektionierung des verhältniswahlrechtlichen Leitgedankens dienen, sondern Ergänzungen und Modifikationen vorsehen, die von anderen, z.T. gegenläufigen Erwägungen getragen sind (zu diesem Wahlsystem zuletzt: VerfGH vom 1.2.2021 – Vf. 14-VII-19, Rn. 34 ff.; s.a. VerfGH vom 28.10.2019 – Vf. 74-II-18, Rn. 30 ff.; Möstl, in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 14, Rn. 10 ff.). Neben der – im hiesigen Kontext weniger interessierenden – 5%-Klausel (Art. 14 Abs. 4 BV) dienen diese Verbesserungselemente insbesondere einer Stärkung der Bindung zwischen Wähler und Abgeordneten durch hinzutretende Elemente der Mehrheits- und Persönlichkeitswahl. Vorgesehen sind insbesondere:

- eine Wahl in sieben Wahlkreisen (den Regierungsbezirken; Art. 14 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV). Den Wahlkreisen kommt im System der verbesserten Verhältniswahl nach der st. Rspr. des VerfGH die Funktion von sieben selbstständigen Wahlkörpern zu (VerfGH vom 1.2.2021 – Vf. 14-VII-19, Rn. 48);
- eine Mehrheitswahl in Stimmkreisen (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV). Diese sind im Ausgangspunkt mit den Landkreisen/kreisfreien Städten deckungsgleich, ggf. aber wahlgleichheitsbedingt modifiziert zuzuschneiden (Art. 14 Abs. 1 Sätze 3, 4 BV). Überdies gilt ein Gebot ungefähr hälftiger Aufteilung der Sitze in Stimmkreis- und Listenmandate (vgl. die Höchstzahl in Art. 14 Abs. 1 Satz 5 BV sowie VerfGH 46, 281, Ls. 1);
- die verfassungsrechtliche Zulassung (Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV) und einfachgesetzliche Statuierung (Art. 44 Abs. 2 LWG) von Überhang- und Ausgleichsmandaten. Die Überhangmandate bewirken, dass das Verbesserungselement der Mehrheitswahl in Stimmkreisen ungeschmälert zur Geltung kommt (d.h. in der Überhangkonstellation kein Stimmkreis seinen Stimmkreisabgeordneten verliert). Die Ausgleichsmandate wiederum bewirken, dass sich das mehrheitswahlrechtliche Element letztlich dennoch vollständig in den verhältniswahlrechtlichen Grundcharakter einordnet, indem der Parteienproporz im Wahlkreis (durch Ausgleich etwaiger Überhangmandate) in jedem Fall wiederhergestellt wird.

Dieses – in seinen wesentlichen Grundzügen von der Verfassung (Art. 14 Abs. 1 BV) selbst vorgezeichnete (VerfGH vom 1.2.2021 – Vf. 14-VII-19, Rn. 34) – Wahlsystem hat sich **bewährt** und ist im Grunde über jeden verfassungsrechtlichen Zweifel erhaben. Jüngst hat der VerfGH überzeugend bekräftigt, dass gegen die

Wahlsystementscheidungen des Art. 14 Abs. 1 BV auch aus dem Blickwinkel des grundgesetzlichen Homogenitätsgebots (Art. 28 Abs. 1 Sätze 1, 2 GG) keine Bedenken bestehen (VerfGH vom 28.10.2019 – Vf. 74-III-18, Rn. 36 ff.; VerfGH vom 1.2.2021 – Vf. 14-VII-19, Rn. 37); die Länder sind unter dem GG insbesondere frei darin, verhältnis- und mehrheits-/persönlichkeitswahlrechtliche Systementscheidungen – wie durch Art. 14 Abs. 1 BV geschehen – miteinander zu verbinden.

Unter den momentanen politischen Kräfteverhältnissen und Präferenzentscheidungen der Wähler (aufgrund derer erstens mehr Parteien im Landtag vertreten sind als früher und zweitens große Volksparteien nicht mehr dieselben hohen Stimmenanteile erhalten wie vormals) kann das geltende Wahlsystem – wie bei der Landtagswahl 2018 der Fall (vgl. dazu Bischof/Pukelsheim, BayVBl. 2019, 757 ff.) – allerdings zu **zwei Konsequenzen** führen, die gegenwärtig die Frage nach möglichen „Verbesserungen des Landtagswahlverfahrens“ aufwerfen, wie sie in dieser Anhörung und insb. in Fragen 1 und 2 adressiert werden:

- **Landtagsgröße:** Durch Überhang- und Ausgleichsmandate in den Wahlkreisen wird es erstens verstärkt nötig, von der Ermächtigung des Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV Gebrauch zu machen, die reguläre Abgeordnetenzahl nach Art. 13 Abs. 1 von 180 zu überschreiten. Der gegenwärtige Landtag hat so 205 Sitze (Überschreitung um 25); es erscheint auch nicht ausgeschlossen, dass diese Zahl künftig noch steigen könnte (für die Beurteilung, wie wahrscheinlich dies ist, sind andere besser berufen als ich).
- Durch eine unterschiedliche Zahl an Überhang- und Ausgleichsmandaten in den Wahlkreisen kommt es zweitens zu greifbaren **regionalen Proporzverzerrungen**, d.h. obwohl im Ausgangspunkt jedem Wahlkreis eine strikt bevölkerungsproportionale Zahl an Sitzen zuzuweisen ist (Art. 21 LWG; VerfGH 65, 189/204 ff.), kann ein Wahlkreis infolge überhang-/ausgleichsbedingter Sitzzahlerhöhungen im Ergebnis mit mehr oder weniger Abgeordneten im Landtag vertreten sein, als ihm das nach seiner Bevölkerungszahl zustünde (für die Landtagswahl 2018 vgl. Bischof/Pukelsheim, BayVBl. 2019, 757/760: Überrepräsentation einzelner Wahlkreise um bis zu 2 Mandate und Unterrepräsentation anderer um bis zu 3 Mandate).
- Nicht kommt es infolge der dargestellten Systementscheidungen hingegen zu besonderen Verzerrungen des Parteienproporzes. Denn das System des Ausgleichs von Überhangmandaten in jedem Wahlkreis soll ja gerade dazu führen, dass der Parteienproporz in jedem Wahlkreis möglichst gewahrt wird. Nichts anderes ergibt sich letztlich, wenn man die Frage des Parteienproporzes auf das Gesamtwahlgebiet (also auf ganz Bayern) bezieht (zu diesem Erfordernis: VerfGH 45, 54/63 f.; 65, 189/203 f.; VerfGH vom 1.2.2021 – Vf. 14-VII-19, Rn. 42); denn zwar mag es unter diesem Blickwinkel kleinere Verzerrungen geben (dazu Bischof-Pukelsheim, BayVBl. 2019, 757/760), diese sind jedoch die zwingende Folge einerseits der Systementscheidung für eine Wahl in sieben getrennten Wahlkörpern und andererseits der (durch die Wahlkreise versiebenfachen) Schwächen jedes Umrechnungsverfahrens von Stimmen in Sitze (zwischen Hare/Niemeyer und Sainte-Lague/Schepers scheint diesbezüglich – am Beispiel der Landtagswahl 2018 – im Ergebnis indes kein wesentlicher Unterschied zu bestehen, vgl. Bischof/Pukelsheim, BayVBl. 2019, 757/765, so dass weder das bisherige noch das nunmehr durch Gesetzentwurf LT-Drs. 18/21545 vorgesehene künftige Umrechnungsverfahren dem seinerzeit in Bezug auf das Verfahren d'Hondt ausgesprochenen Verdikt in VerfGH 54, 45 unterfällt). Parteipolitische Proporzverzerrungen können daher im Folgenden außer Betracht bleiben.

Die beiden angesprochenen Phänomene (Vergrößerung des Landtags und etwaige regionale Proporzverzerrungen) führen, wie vorauszuschicken ist, **nicht etwa zu einem verfassungswidrigen Missstand**. Vielmehr hat sich der VerfGH in jüngerer Zeit zweimal ausführlich mit der Problematik beschäftigt und beide Male ausdrücklich bekräftigt, dass das geltende Wahlrecht – auch in Ansehung dieser beiden möglichen Folgen – verfassungskonform ist (VerfGH vom 28.10.2019 – Vf. 74-III-18 und VerfGH vom 1.2.2021 – Vf. 14-VII-19). Freilich ist es stets legitim, im politischen Raum über mögliche Verbesserungen nachzudenken. Ein verfassungswidriger Zustand, dem von Rechts wegen abgeholfen werden müsste, liegt jedoch nicht vor.

Im Blick auf die **Landtagsgröße** liegt dies daran, dass Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV eine Überschreitung der in Art. 13 Abs. 1 vorgesehenen regulären Landtagsgröße von 180 Sitzen infolge der von Art. 14 Abs. 1 BV vorgesehenen Systementscheidungen, insbesondere zugunsten von Überhang- und Ausgleichsmandaten in den Wahlkreisen, ausdrücklich zulässt. Die Festlegung des Art. 13 Abs. 1 BV auf 180 Sitze darf nicht verabsolutiert werden, sondern wird durch die Erlaubnis des Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV – im Interesse der Durchsetzung der in Art. 14 Abs. 1 BV getroffenen Wahlsystementscheidungen – vielmehr von vornherein relativiert. Sie ist von Verfassungs wegen nicht etwa eine auf unbedingte Einhaltung abzielende Zielvorgabe, sondern nur der rechnerische Ausgangspunkt, von dem nach Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV im Interesse einer konsequent durchgehaltenen Regionalisierung (Wahlkreise als sieben getrennte Wahlkörper), Personalisierung (Mehrheitswahl in Stimmkreisen, ggf. mit Überhangmandaten) und eines dennoch zu verwirklichenden Parteiproporz (Verhältnisswahl, ggf. nötige Ausgleichsmandate) im Ergebnis auch abgewichen werden kann. Dass es im Interesse der je für sich begründeten Wahlsystementscheidungen des Art. 14 Abs. 1 BV zu Überschreitungen der Regelgröße kommen kann, nimmt die Verfassung also von vornherein billigend in Kauf, ohne dass irgendein verfassungspolitischer Korrekturbedarf einträte. Etwas anderes könnte (im Sinne einer verfassungsimmanenten, ungeschriebenen Schranke) nur gelten, wenn durch eine überbordende Landtagsgröße die Arbeitsfähigkeit der Volksvertretung gefährdet wäre. Davon kann indes – bei einer momentanen Größe von 205 – keine Rede sein. Nicht vergessen werden darf dabei, dass vor der Parlamentsreform 1998/2003 – und zwar seit 1950 (!) – die gesetzliche Landtagsgröße bei 204 lag, d.h. ziemlich genau da, wo sie auch heute liegt, und das bei einer früher noch weitaus geringeren Bevölkerungszahl und einer Aufgabenlast, die im Vergleich zu früheren Zeiten (man denke nur an die Kompetenzzuwächse infolge der Föderalismusreform, durch neue Aufgaben im Zuge der europäischen Integration, an die Bewältigung der Coronakrise etc.) sicher eher gewachsen sein dürfte. Dass der Bayerische Landtag – als Volksvertretung eines bevölkerungsreichen Flächenlandes – zu groß wäre, lässt sich vor diesem Hintergrund nicht sagen. Dies gilt auch im Vergleich zu anderen Landesparlamenten (das Berliner Abgeordnetenhaus hat z.B. 130 Abgeordnete bei ca. 3,7 Mio. Einwohnern; sehr instruktiv zu einer angemessenen Abgeordnetenzahl von Landesparlamenten im Blick auf deren Arbeits- und Repräsentationsfähigkeit: Reutter, ZParl. 2019, 263; Bayern fällt insoweit keineswegs aus dem Rahmen). Eine Überschreitung von 180 für Bayern führt angesichts der Größe und Aufgaben des Landes sowie der Arbeitslast eines „Arbeitsparlamentes“, das zu einer intensiven Bewältigung seiner legislativen und kontrollierenden Aufgaben in der Lage ist, keineswegs in einen problematischen Bereich; eher würde wohl eine Unterschreitung von 180 Sitzen zu Problemen der Arbeits- und Repräsentationsfähigkeit führen. Verfassungspolitischer Korrekturbedarf besteht insoweit aus meiner Sicht derzeit nicht.

Auch ein Verstoß gegen den Grundsatz der **Wahlrechtsgleichheit** (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV) liegt nicht vor.

Zwar verlangt die Wahlrechtsgleichheit prinzipiell sehr wohl, dass die Wahlkreise möglichst entsprechend ihrer Bevölkerungszahl im Landtag vertreten sind. Dies gilt nicht nur im Ausgangspunkt – bei der nach der Rspr. des VerfGH (65, 189/204 ff.) gebotenen strikt bevölkerungsproportional vorzunehmenden Zuweisung fester Sitzkontingente –, sondern prinzipiell auch im Ergebnis. Denn immer wenn das Wahlsystem vorsieht, dass das Volk dergestalt in einer territorial gegliederten Gestalt wählt (territoriale Aufspaltung des Elektors), dass jedem Teiltterritorium eine bestimmte Sitzzahl zugewiesen wird, ist es das wahlsystemabhängige Gebot des Wahlgleichheitsgrundsatzes, dass dieses Sitzkontingent möglichst der Bevölkerungszahl entspricht (so dass das Volk in territorial gleichmäßiger Weise repräsentiert wird); vgl. Möstl, in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 14, Rn. 26; Möstl, AÖR 127 (2002), 402/422 ff. Bei der Mehrheitswahl in Stimmkreisen folgt hieraus das Gebot bevölkerungsmäßig

möglichst gleicher Stimmkreisgröße. Bei der territorialen Aufspaltung in größere selbstständige (regionale) Wahlkörper wird das Gebot einer bevölkerungsproportionalen Sitzzahl zum maßgeblichen Postulat des Wahlgleichheitsgrundsatzes. Nur bei der reinen Verhältniswahl, die allein nach Parteilinien abbildet und das Gesamtwahlgebiet gerade nicht in selbstständige Wahlkörper aufteilt (etwaige Untergliederungen dienen als bloße Abstimmungsbezirke ohne feste Sitzzuweisung), spielt das Gebot gleichmäßiger territorialer Repräsentation naturgemäß keine Rolle. In Bayern kommt es – infolge der territorialen Aufspaltung in Wahlkreise – hingegen unweigerlich zum Tragen. Zu bedenken ist dabei freilich, dass es sich bei der Aufspaltung in sieben Wahlkreise nur um ein Verbesserungselement eines Wahlsystems handelt, das dem Grundcharakter nach eine Verhältniswahl ist. Dem Gebot möglichst ungeschmälerter Parteienproporz bezogen auf das Gesamtwahlgebiet (das, wie gezeigt, nicht wesentlich beeinträchtigt wird) kommt daher – im System des verbesserten Verhältniswahlrechts – im Vergleich zum Territorialproporz das weit aus größere Gewicht zu; der Parteienproporz ist im verbesserten Verhältniswahlrecht der unzweifelhaft allerwichtigste Ausfluss der Wahlrechtsgleichheit. Daneben – wenn auch mit weniger Gewicht – besteht im System der Aufspaltung auf sieben Wahlkreise aber auch das Gebot möglicher Bevölkerungsproportionalität. Denn es ist das Charakteristikum eines Mischsystems wie das der verbesserten Verhältniswahl, die die verhältniswahlrechtliche Idee einer möglichst getreuen Abbildung des Volkes nach Parteilinien mit mehrheitswahlrechtlichen Elementen einer Abbildung des Volkes in territorial gegliederter Gestalt mischt, dass in ihm grundsätzlich sowohl die verhältniswahlrechtlichen (Parteiproporz) wie die mehrheitswahlrechtlichen (Territorialproporz) Ausflüsse des Wahlgleichheitsgrundsatzes kumulativ zur Geltung kommen (Möstl, in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 14, Rn. 24; VerfGH 65, 189/204).

Dennoch ist der **Wahlgleichheitsgrundsatz** durch regionale Proporzverzerrungen, wie sie infolge unterschiedlicher Überhang-/Ausgleichsmandatszahl in den Wahlkreisen auftreten, **im Ergebnis nicht verletzt** (so ausdrücklich VerfGH vom 28.10.2019 – Vf. 74-III-18, Rn. 64 ff. und VerfGH vom 1.2.2021 – Vf. 14-VII-19, Rn. 53). Denn was letztlich konkret aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit folgt, kann immer nur bezogen auf ein bestimmtes (in der Gesamtschau zu betrachtendes) Wahlsystem beantwortet werden (**Wahlsystemabhängigkeit** wahlgleichheitsrechtlicher Anforderungen; dazu VerfGH 65, 189/202; VerfGH vom 1.2.2021 – Vf. 14-VII-19, Rn. 41; Möstl, in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 14, Rn. 24). Abweichungen von wahlgleichheitsrechtlichen Proporzanforderungen, die zwingende Folge von als solchen wahlgleichheitsrechtlich einwandfreien und folgerichtig/systemgerecht durchgeführten Wahlsystementscheidungen sind, können daher den Wahlgleichheitsgrundsatz im Ergebnis nicht verletzen. Dass im verfassungsrechtlich (Art. 14 Abs. 1 BV) vorgezeichneten Wahlsystem zwingend angelegte Proporzabweichungen den Wahlgleichheitsgrundsatz im Ergebnis nicht zu verletzen vermögen, liegt (anders ausgedrückt) auch daran, dass es sich bei diesen verfassungsrechtlich vorgegebenen oder zugelassenen Wahlsystementscheidungen um „besondere“, „zwingende“ Gründe handelt, die die Wahlrechtsgleichheit einzuschränken in der Lage sind, da es sich insoweit um Gründe handelt, „die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlgleichheit die Waage halten kann“ (VerfGH vom 1.2.2021 – Vf. 14-VII-19, Rn. 43 mit Verweis auf BVerfG-Rspr.). Zu bedenken ist dabei, dass die Wahlsystementscheidungen des Art. 14 Abs. 1 BV untereinander zum Teil in einem Spannungsverhältnis stehen; dementsprechend kann aus diesen – gegenläufigen – Wahlsystementscheidungen auch folgen, dass die aus ihnen je isoliert resultierenden wahlgleichheitsrechtlichen Konsequenzen aufs Ganze gesehen nicht mit voller Schärfe zur Anwendung kommen können, sondern des Ausgleichs mit gegenläufigen Wahlsystementscheidungen bedürfen (sehr deutlich z.B. VerfGH 7, 99, Ls. 4, der insoweit von notwendigen Zurückdrängungen von Elementen der Wahlgleichheit spricht, die aus der Mischung gegenläufiger Wahlsystementscheidungen resultieren; siehe auch VerfGH vom 1.2.2021 – Vf. 14-VII-19, Rn. 52). Ebendies

führt dazu, dass der Gedanke des Regionalproporz im hiesigen Fall hinter andere – vorrangige – Wahlsystementscheidungen zurücktreten kann. Denn die hier in Rede stehenden regionalproporzverzerrenden Effekte sind allesamt zwingende Folge von als solchen einwandfreien Wahlsystementscheidungen des Art. 14 Abs. 1 BV:

- Die verfassungsgewollte Aufspaltung des Elektorats in Wahlkreise (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV), mit der eine engere – regionale – Bindung zwischen dem Wähler und „seinen“ Abgeordneten aus der Region erreicht werden soll, schafft in einem ersten Schritt überhaupt erst die Voraussetzung dafür, dass es zu regionalen Proporzverzerrungen kommen kann, ja die Wahl in sieben selbstständigen Wahlkörpern ist geradezu zwangsläufig mit Einbußen an Proportionalität verbunden; dazu VerfGH vom 1.2.2021 – Vf. 14-VII-19, Rn. 48 ff., 53.
- Die ausdrückliche verfassungsrechtliche Zulassung von (regionalproporzverzerrenden) Überhangmandaten in den einzelnen Wahlkreisen (Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV) dient sodann der vollständigen, folgerichtigen Durchführung der von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV gewollten Mehrheitswahl in Stimmkreisen (weil den Stimmkreisen ihre Direktkandidaten erhalten bleiben, auch wenn es zu einem Überhang kommt; anderenfalls müssten diese Mandate wegfallen und blieben einzelne Stimmkreise ohne direkt gewählte Repräsentanz); dazu VerfGH vom 1.2.2021 – Vf. 14-VII-19, Rn. 53.
- Die ebenso ausdrückliche verfassungsrechtliche Zulassung von (zusätzlich regionalproporzverzerrenden) Ausgleichsmandaten in den Wahlkreisen (Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV) hat schließlich zum Zweck, die aus Überhangmandaten resultierenden Parteiproporzverzerrungen auszugleichen und auf diese Weise sicherzustellen, dass sich die verbessernden mehrheitswahlrechtlichen Elemente letztlich ganz in eine dem Grundsatz nach verhältnismäßig geprägte Wahl einfügen; vgl. VerfGH vom 1.2.2021 – Vf. 14-VII-19, Rn. 53. Dass dem Parteiproporz auf diese Weise der Vorrang vor dem Regionalproporz eingeräumt wird, ist wiederum folgerichtige Umsetzung dessen, dass es sich bei dem bayerischen Wahlsystem letztlich um ein Verhältniswahlrecht handelt, das durch gegenläufige Elemente nur verbessert, nicht aber grundsätzlich in Frage gestellt werden soll.

Zwischenergebnis: Die Zulässigkeit von Überhang- und Ausgleichsmandaten in den einzelnen (als getrennte Wahlkörper zu verstehenden) Wahlkreisen erachtet die Bayerische Verfassung somit als so gewichtige Wahlsystementscheidungen, dass etwaige negative Konsequenzen für den Regionalproporz dahinter im Ergebnis zurücktreten können. Dass es im Ergebnis auf diese Weise zu greifbaren Verzerrungen des Regionalproporz kommen kann, steht dabei auch nicht im Widerspruch dazu, dass im Ausgangspunkt ein Gebot strikter Bevölkerungsproportionalität der den einzelnen Wahlkreisen zuzuweisenden Sitzkontingente gilt (VerfGH 65, 189/204 ff.). Dass das wahlgleichheitsrechtliche Gebot möglicher Bevölkerungsproportionalität der Sitzzahl pro Wahlkreis – im Ausgangspunkt und im Ergebnis – so unterschiedlich stark zu Buche schlägt (einmal strikt, einmal hinter andere Erwägungen zurücktretend), liegt vielmehr daran,

- dass es keinen von der Verfassung anerkannten Grund gibt, einem Wahlkreis bereits von vornherein (im Rahmen des Art. 21 LWG) eine nicht seiner Bevölkerungszahl entsprechende „falsche“ Sitzzahl zuzuweisen,
- während es in Art. 14 Abs. 1 BV angelegte zwingende Gründe einer folgerichtigen Durchführung des bayerischen Wahlsystems dafür gibt, dass es infolge von Überhang- und Ausgleichsmandaten in den einzelnen Wahlkreisen (Art. 44 Abs. 2 LWG) im Ergebnis zu Abweichungen von der anfänglich korrekt bemessenen Sitzzahl pro Wahlkreis kommen kann.

Auch soweit wahlgleichheitsrechtliche Anforderungen – wie dargestellt – hinter zwingenden Erfordernissen des verfassungsrechtlich verankerten Wahlsystems zurücktreten können, behält der Wahlgleichheits-

grundsatz nach der st. Rspr. des VerFGH bei der näheren Ausgestaltung dieses verfassungsrechtlich vorgezeichneten Wahlsystems „seine regulative und begrenzende Funktion“. Stehen dem Gesetzgeber verschiedene, mit dem Prinzip der verbesserten Verhältniswahl vereinbare und das Verbesserungsziel in gleich guter Weise verwirklichende **Gestaltungsmöglichkeiten** offen, so hat er derjenigen den Vorzug zu geben, die dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl am besten Rechnung trägt. Der Gesetzgeber ist auf diese Weise gehalten, das in der Verfassung verankerte Wahlsystem und den Grundsatz der gleichen Wahl möglichst in Übereinstimmung zu halten (VerfGH 65, 189/206 mwN; VerfGH vom 1.2.2021 – Vf. 14-VII-19, Rn. 52; Möstl, in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 14, Rn. 13, 24). Ob dies gelungen ist, prüft der VerfGH – in bestimmten Grenzen – auch nach: Für verfassungswidrig wird er Gestaltungen insbesondere dann einstufen, wenn es Alternativen gibt, die den Wahlgleichheitsgrundsatz offensichtlich besser verwirklichen, ohne dabei andere (gegenläufige) Wahlsystementscheidungen stärker zu beeinträchtigen; zwischen im Blick auf das Verbesserungsziel gleich guten Varianten muss also die wahlgleichheitsrechtlich bessere Alternative gewählt werden. Liegen die Dinge hingegen so, dass eine bessere Verwirklichung der Wahlrechtsgleichheit nur auf Kosten einer schlechteren Verwirklichung anderer, gegenläufiger Wahlsystementscheidungen zu haben ist, liegt keine „offensichtlich bessere“ Alternative vor, die den Gesetzgeber zum Handeln zwänge. Lässt sich in diesem Sinne nicht feststellen, dass dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit mit anderen Gestaltungsmöglichkeiten offensichtlich besser Rechnung getragen werden könnte, ist es nach der Rspr. des VerFGH vielmehr nicht seine Aufgabe, weitere Überlegungen zur Perfektionierung des Landeswahlrechts wie ein Normgeber anzustellen; im Gegenteil hat er das insoweit bestehende Gestaltungsermessen des Gesetzgebers zu respektieren (VerfGH vom 1.2.2021 – Vf. 14-VII-19, Rn. 54 und Ls. 3).

Diese Maßstäbe zugrunde legend hat es der VerfGH bislang stets abgelehnt, in den als Folge der Überhang- und Ausgleichsmandate in den Wahlkreisen auftretenden regionalen Proporzverzerrungen einen Verfassungsverstoß zu erblicken. Vielmehr hat er sich der These angeschlossen, dass diesen Verzerrungen nur mithilfe weiterer Mechanismen begegnet werden könnte, die wiederum neue Fragen im Hinblick auf die geltenden Wahlprinzipien aufwerfen würden und diesbezüglich mit greifbaren Nachteilen verbunden wären. Resümierend stellt der **VerfGH** daher fest: „Dass dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit mit anderen Gestaltungsmöglichkeiten offensichtlich besser Rechnung getragen werden könnte, lässt sich nicht feststellen“ (VerfGH vom 1.2.2021 – Vf. 14-VII-19, Rn. 54 und Ls. 3; zuvor VerfGH vom 28.10.2019 – Vf. 74-VIII-18, Rn. 64; Möstl, in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 14, Rn. 13, 16, 24, 26).

Diese Einschätzung erfolgte zu Recht, wie im Folgenden anhand der einzelnen, sich als **mögliche Alternativen** aufdrängenden Gestaltungen, die regionale Proporzverzerrungen verhindern könnten, aufzuzeigen ist. Alle diese Alternativen sind mit greifbaren Nachteilen für andere – gegenläufige – Wahlsystementscheidungen des Art. 14 Abs. 1 BV verbunden, so dass der Gesetzgeber nicht verpflichtet ist, diesen Weg zu beschreiten (selbst soweit er verfassungsrechtlich gangbar sein sollte). In vielen Fällen wäre überdies eine Verfassungsänderung nötig, um alternative Gestaltungsformen zu verwirklichen; d.h. diese sind auf der Basis des geltenden Verfassungsrechts nicht nur nicht zwingend, sondern sogar unmöglich:

- **Verringerung der Stimmkreiszahl:** Eine der derzeit meistdiskutierten Optionen, die Zahl von (regionalproporzverzerrenden) Überhang- und Ausgleichsmandaten zu minimieren und so auch einer weiteren Vergrößerung des Parlaments entgegenzutreten, besteht darin, die Zahl der nach Mehrheitswahlprinzipien zu wählenden Direktmandate zu verringern. Im Bund ist für die kommende Bundestagswahl eine entsprechende Verringerung von 299 auf 280 bereits beschlossen worden (G. vom 14.11.2020, BGBl. I 2395). Für Bayern schlägt die FDP eine Reduzierung der Stimmkreise von derzeit 91 auf 80 vor (LT-Drs. 18/1994

und 18/18986). Dass eine Reduzierung der Stimmkreisanzahl die Wahrscheinlichkeit von Überhang- und Ausgleichsmandaten verringern würde, sei nicht bestritten (vgl. Bischof/Pukelsheim, BayVBl. 2019, 757/763). Zu bedenken ist aber, dass ein wesentliches Verbesserungselement des bayerischen Wahlsystems – die Wahl direkt legitimierter Abgeordneter nach Mehrheitswahlgrundsätzen in einer bestimmten Anzahl von Stimmkreisen – durch eine solche Entscheidung geschwächt und verwässert würde. Dass die Bayerische Verfassung auch die Wahl in Stimmkreisen vorsieht (Art. 14 Abs. 1 BV), geschieht nicht ohne Grund, sondern erfolgt, weil mit den solchermaßen gewählten Abgeordneten eine besondere Legitimations- und Repräsentationsvorstellung verbunden ist: Die Idee der Verfassung, dass der Abgeordnete Vertreter des Volkes und nicht nur einer Partei sein soll (Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV), kommt bei den direkt in Stimmkreisen gewählten Abgeordneten, die sich als Vertreter ihres (ganzen) Stimmkreises begreifen, örtlich (d.h. für den Stimmkreis) in einer besonders lebendigen und fassbaren Weise zum Ausdruck; bei direkt gewählten Abgeordneten kann eine besonders enge – territorial radizierte – Bindung zwischen Wählern und Abgeordneten erwartet werden (die sich von den im ganzen Wahlkreis zu wählenden Mitgliedern einer Wahlkreisliste unterscheidet, bei der – trotz der auch hier bestehenden persönlichkeitswahlrechtlichen Komponente – die Legitimation doch stärker parteigebunden und -mediatisiert erscheint); die Garantie einer engen persönlichen Beziehung zwischen Abgeordnetem und „seinem“ Stimmkreis sowie die Stärkung seines Verantwortungsgefühls gegenüber seinem ganzen von ihm vertretenen Stimmkreis (und nicht nur seiner parteipolitischen Wählerschaft), sind die bleibenden Vorteile der Mehrheitswahl; auf diesen Vorteil will die Bayerische Verfassung nicht verzichten (vgl. Möstl, in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 16; Möstl, AÖR 127 [2002] 401/406 f.; zur besonderen Verbindung und engeren Beziehung zwischen direkt gewähltem Abgeordneten und seinen Wählern auch BVerfGE 131, 316/365 f.). Wenn nun die Zahl der Stimmkreise reduziert werden sollte, wären es nur noch weniger Abgeordnete, die über diese besondere unmittelbare Legitimation verfügen, wie sie Direktmandate auszeichnet; das Verbesserungselement der Wahl in Stimmkreisen würde so erheblich geschwächt. Schon aus diesem Grund kann es keine verfassungsrechtliche Verpflichtung geben, zu dieser Gestaltungsform zu greifen. Doch nicht nur das: Den Sinn der Systementscheidung für die Mehrheitswahl in Stimmkreisen innerhalb eines verbesserten Verhältniswahlrechts konsequent zu Ende denkend, hat der VerfGH – im Einklang mit der bisherigen Staatspraxis – judiziert, dass es Wortlaut und Sinn des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV am ehesten entspricht, wenn die Zahl der Stimmkreis- und Wahlkreisabgeordneten etwa gleich groß ist (VerfGH 46, 281/288 und Ls. 1). Für die Obergrenze an zulässigen Stimmkreisen wurde diese Leitlinie dann später ausdrücklich normiert (Art. 14 Abs. 1 Satz 5 BV – pro Wahlkreis höchstens 1 Stimmkreis mehr als Wahlkreismandate), auch in die umgekehrte Richtung muss jedoch – die Rspr. des VerfGH zugrunde legend – eine Untergrenze an mindestens vorzusehenden Stimmkreisen angenommen werden, unterhalb derer der Sinn der „verbesserten Verhältniswahl“ nach bayerischem Recht verfehlt würde. Sicherlich wird man auch hier („etwa gleich groß“) eine gewisse Toleranzgrenze von ca. 1 pro Wahlkreis annehmen können; die von der FDP geforderte Absenkung auf 80 (d.h. um mehr als 10) übersteigt diese Grenze jedoch bereits und betritt damit einen Bereich, der mindestens verfassungsrechtlich problematisch ist und daher, wollte man diesen Weg wirklich gehen (obwohl dadurch ein zentrales Verbesserungselement des bayerischen Wahlsystems geschwächt würde), durch eine Verfassungsänderung abgesichert werden sollte. Hinzu kommt ein Weiteres: Auch mit dem in Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV normierten Grundsatz der möglichen Deckungsgleichheit von Stimmkreis und Landkreis/kreisfreier Stadt käme eine Absenkung von 91 auf 80 in Konflikt. Gegenwärtig – wo 96 Landkreise und kreisfreie Städte auf (je nachdem, wie weit in den einzelnen Stimmkreisen von der Ermächtigung des Art. 14 Abs. 1 Satz 5 BV Gebrauch gemacht wird) 90 bis maximal 96 Stimmkreise (Wollenschläger in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14, Rn. 66) zu verteilen sind – wird dem Grundsatz der möglichen Deckungsgleichheit durch die Zahl der Stimmkreise wenigstens im Ausgangspunkt Rechnung getragen (weil der Zahl der existierenden Verwaltungskörper eine etwa gleich große Zahl an Stimmkreisen gegenübersteht), auch wenn es freilich aus

Gründen der Wahlrechtsgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV) dann notwendig zu Umgruppierungen kommen muss. Würde dagegen eine Stimmkreisanzahl (80) gewählt, die bereits von vornherein weit hinter der Anzahl der existierenden Verwaltungskörper zurückbleibt, würde dem Ziel der möglichen Deckungsgleichheit bereits im Ansatz keine hinreichende Bedeutung beigemessen. Dies kann ohne Verfassungsänderung nicht zulässig sein. Allein aus Gründen der Wahlrechtsgleichheit darf vom Grundsatz der möglichen Deckungsgleichheit abgewichen werden (Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV). Das Ziel einer Reduzierung der Landtagsgröße (wie es den momentanen Reformvorschlägen zugrunde liegt) ist für sich genommen hingegen kein legitimes Ziel, um bereits von vornherein von der Grundidee einer in etwa den existierenden Verwaltungskörpern entsprechenden Stimmkreisanzahl abzuweichen; weder entspricht dieses Ziel dem Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV (dieser nennt nur die Sicherung der Wahlrechtsgleichheit als legitimes Ziel, nicht aber die Einhaltung der Landtagsgröße nach Art. 13 Abs. 1), noch passt die dort vorgesehene Rechtsfolge (erlaubt ist ein abweichender Stimmkreiszuschnitt, nicht aber eine von vornherein modifizierte Zahl an Stimmkreisen). Wegen dieser nicht passenden Rechtsfolge ist auch zweifelhaft, ob das Ziel, die durch Überhang- und Ausgleichsmandate auftretenden regionalen Proporzverzerrungen zu minimieren, im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV zu Buche schlagen kann; außerdem wäre ein solcher Schritt nicht solchermaßen zur Sicherung der Wahlrechtsgleichheit *erforderlich* („Soweit es der Grundsatz der Wahlgleichheit erfordert“), wie es Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV verlangt, da der VerfGH, wie gezeigt, ja bereits festgestellt hat, dass die gegenwärtigen regionalen Proporzverzerrungen mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit vereinbar sind, so dass kein verfassungsrechtlicher Änderungsbedarf besteht. Ohne Verfassungsänderung halte ich deswegen das Projekt einer Reduzierung der Stimmkreisanzahl auf 80 für nicht rechtmäßig verwirklichtbar; zumindest wäre es ohne Verfassungsänderung mit großen Unsicherheiten behaftet. Hiergegen kann auch nicht eingewandt werden, dass auch durch das gegenwärtige System einer Vergrößerung des Landtags durch Überhang- und Ausgleichsmandate letztlich nur eine Minderzahl (und nicht die Hälfte) an Landtagssitzen direkt in Stimmkreisen gewählt ist (gegenwärtig: 91 von 205). Denn dass dies im Ergebnis so ist, ist notwendige Folge der in Art. 14 Abs. 1 BV selbst angelegten Strukturentscheidungen; nicht hingegen berechtigt Art. 14 Abs. 1 BV dazu, die Zahl der Stimmkreise bereits von vornherein so fehlerhaft zu bemessen, dass die Ziele einer hälftigen Aufteilung der Sitze und einer möglichen Deckungsgleichheit mit Verwaltungsgrenzen schlechthin unerfüllbar werden.

- **Kein voller Ausgleich von Überhangmandaten:** Eine weitere Möglichkeit zur Stabilisierung der Landtagsgröße und Minimierung regionaler Disparitäten läge darin, Überhangmandate in den Wahlkreisen – anders als bislang – nicht vollständig auszugleichen. Um dies zu bewerkstelligen, sind verschiedene Gestaltungsformen denkbar. So könnte z.B. bestimmt werden, eine bestimmte Zahl an Überhangmandaten nicht in den Ausgleichsmechanismus einzubeziehen (vgl. die in § 6 Abs. 5 Satz 4 BWG gewählte Gestaltungsform, wonach 3 Überhangmandate nicht ausgeglichen werden, dazu BVerfG vom 20.7.2021 – BvF/21); denkbar wäre auch, die Zahl der Ausgleichsmandate je Wahlkreis zu begrenzen (z.B. zu bestimmen, dass es pro Wahlkreis nicht mehr Ausgleichs- als Überhangmandate geben darf, ähnlich z.B. § 6 Abs. 6 Satz 3 SächsWahlG; eine solche Regelung hat in Bayern interessanterweise schon einmal gegolten, nämlich nach Art. 43 Abs. 2 Satz 3 LWG in seiner Fassung bis 28.2.1993). All diesen Gestaltungsformen ist gemeinsam, dass sie die verhältnismäßig erfolgreiche Wertgleichheit und den Parteienproporz beeinträchtigen und so im Blick auf den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV) als problematisch erscheinen. Schon deswegen kann es keine verfassungsrechtliche Pflicht geben, zu dieser Gestaltungsform zu greifen. Gleichwohl hat der VerfGH in seiner früheren Rechtsprechung es ausdrücklich als (auch ohne Verfassungsänderung) zulässig und von der Systementscheidung zur „Verbesserung“ des Verhältniswahlrechts gedeckt angesehen, Überhangmandate nicht (voll) auszugleichen und auf diese Weise partiell von der Leitidee vollen Parteienproporz abzuweichen (VerfGH 19, 64 /71 ff.). Diese Ansicht

ist angesichts der Tatsache, dass sich die BV – anders als das GG – ausdrücklich auf ein dem Grundcharakter nach verhältnismäßig Wahlrechtliches Wahlsystem festlegt, relativ großzügig, sie ist gleichwohl richtig, da der volle Ausgleich von Überhangmandaten (wie gegenwärtig) mit anderen verfassungsrechtlichen Nachteilen verbunden ist (Landtagsgröße, regionale Proporzverzerrungen), so dass auch diese Lösung nicht zwingend sein kann (Möstl, in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 14, Rn. 16). Diese Ansicht wurde auch explizit der zur jetzt geltenden Fassung des Art. 14 BV führenden Verfassungsänderung 1998 zugrunde gelegt: Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV ermächtigt nur dazu, die reguläre Landtagsgröße durch Überhang- und Ausgleichsmandate zu überschreiten; dass hierin keine entsprechende Verpflichtung liegen soll, hat die seinerzeitige Gesetzesbegründung ausdrücklich klargestellt (LT-Drs. 13/9366, S. 6). Diesen Umstand hat auch der VerFGH in seiner neuesten Rspr. noch einmal betont (VerFGH vom 1.2.2021 – Vf. 14-VII-19, Rn. 36), so dass kein Anzeichen ersichtlich ist, dass der VerFGH von seiner bislang vertretenen Linie abweichen wollte. Zuzugeben ist, dass die verfassungsrechtliche Diskussion in Deutschland zu nicht ausgeglichenen Überhangmandaten nach wie vor im Fluss und noch nicht abgeschlossen ist. Nach einigen Wendungen hat das BVerfG in seiner Entscheidung E 131, 316/366 ff. die Zahl der maximal tolerierbaren ausgleichslosen Überhangmandate für das Bundeswahlrecht auf etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten (d.h. für den Bundestag: 15 Überhangmandate bei einer regulären Größe von 598) festgelegt (eine ähnliche Größenordnung – ca. 2,5 % der regulären Größe – hatte es zuvor implizit auch in BVerfGE 95, 335 akzeptiert). In seiner im Eilrechtsschutz ergangenen Entscheidung vom 20.7.2021 – 2 BvF 1/21, Rn. 92 ff. hat es indessen angekündigt, diese Setzung überprüfen zu wollen. Legt man diese äußerste Grenzlinie auch für das bayerische Recht zugrunde (was im Wege eines Erst-recht-Schlusses zulässig sein dürfte, da sich die BV ja eindeutiger zu einem verhältnismäßig Wahlrechtlichem Grundcharakter bekennt als das GG), dann ergäben sich – je nachdem wie man rechnet – Obergrenzen von insgesamt 2-3 oder 4-5 ausgleichslosen Überhangmandaten (§ 5 Abs. 1 GOBayLT verlangt für die Fraktionsbildung, dass mindestens 5% der Gesamtstimmzahl erreicht wurde und mindestens 5 Sitze besetzt sind; ersteres dürfte regelmäßig in mindestens 9 Sitzen resultieren, so dass 4-5 ausgleichslose Überhangmandate bezogen auf die reguläre Gesamtmandatszahl von 180 – nach der Denkklogik des BVerfG – in etwa dem selben Verhältnis entsprechen würden wie 15 im Vergleich zu regulär 598 Bundestagssitzen; unter Zugrundelegung einer Mindestzahl von nur 5 Sitzen – was nach Erreichung der 5%-Hürde eigentlich nur eintreten kann, wenn es danach zu Austritten kommt – kommt man allerdings zu weniger ausgleichslosen Überhangmandaten, die hinnehmbar erscheinen, wobei fraglich ist, ob es auf diese absolute Untergrenze nach der Denkklogik des BVerfG wirklich ankommen kann). Egal wie man die Obergrenze berechnet, wäre es jedenfalls nicht einfach und wohl auch kaum bruchlos möglich, sie in das bayerische System einer Wahl in sieben Wahlkreisen zu integrieren, d.h. die mindestens 2-3 bzw. wahrscheinlich eher 4-5 tolerierbaren Überhangmandate auf die 7 Wahlkreise zu verteilen. Leichter zu verwirklichen wäre vermutlich eine Lösung, wie es sie in Bayern schon einmal gab und wie es sie ähnlich auch anderswo gibt (s.o.), die die Zahl der Ausgleichsmandate pro Wahlkreis auf die Zahl der Überhangmandate begrenzt; bis auf Weiteres scheint es, als könnten sich die hieraus resultierenden Proporzverzerrungen noch in dem Rahmen halten, den das BVerfG für akzeptabel hält (bei der Landtagswahl 2018 standen 10 Überhangmandaten 15 Ausgleichsmandate gegenüber; würden demnach 5 Ausgleichsmandate wegfallen, so könnte die nach der Rspr. des BVerfG bis auf Weiteres geltende Toleranzgrenze von 4-5 gerade noch eingehalten sein, falls diese für ausgleichslose Überhangmandate entwickelte Grenze auch auf die etwas andersgelagerte Konstellation der Deckelung von Ausgleichsmandaten übertragbar ist und falls das BVerfG – was freilich nicht sicher ist – überhaupt an ihr festhält). Alle hier diskutierten Lösungen sind daher mit gewissen Unsicherheiten und Schwierigkeiten verbunden. Sie wären nach momentanem Stand gleichwohl – auch ohne Verfassungsänderung – umsetzbar. Ihr Vorteil läge in der Stärkung des mehrheitswahlrechtlichen Verbesserungselements bei gleichzeitiger Reduzierung von Mandatszuwachsen und regionalen Proporzverzerrungen; ihr Nachteil ist das Abrücken von voller verhältnismäßig Wahlrechtlicher Erfolgswertgleichheit.

- **Kein Entstehen von Überhangmandaten:** Eine noch radikalere Lösung wäre es, bereits das Entstehen von Überhangmandaten zu verhindern, etwa indem man regelt, dass in den Wahlkreisen entstehende Überhangmandate den Parteien nicht verbleiben, sondern dass z.B. die mit den wenigsten Stimmen oder geringsten Prozentsätzen gewählten Direktkandidaten ihr Stimmkreismandat nicht antreten dürfen. Dass eine solche Lösung eine signifikante Schwächung des Verbesserungselements Mehrheitswahl in Stimmkreisen bedeuten würde und schon aus diesem Grund nicht verfassungsrechtlich zwingend sein kann, liegt auf der Hand. Darüberhinausgehend wird man sagen müssen, dass es – die Idee einer Wahl in Stimmkreisen geradezu konterkarierend – zu schwer erträglichen Zuständen führen müsste, wenn ein einzelner Stimmkreis (anders als andere Stimmkreise) infolge einer solchen Regelung ohne Stimmkreisabgeordnete und unmittelbare Repräsentanz im Landtag bliebe, obwohl ein Stimmkreisabgeordneter mit Mehrheit gewählt wurde; hierin läge auch eine ganz eklatante Verzerrung territorial gleichmäßiger Repräsentation, wie sie in einer Wahl in Stimmkreisen prinzipiell zu fordern ist. Dennoch hat der VerFGH in seiner frühen Rspr. auch eine solche Lösung gebilligt (VerFGH 7, 99, Ls. 1: Der Grundsatz des „verbesserten Verhältniswahlrechts“ enthält nicht die Forderung, jeder Stimmkreis müsse unter allen Umständen seinen eigenen Abgeordneten haben). Ob der VerFGH auch heute noch so judizieren würde, ist Spekulation; tendenziell sind die wahlgleichheitsrechtlichen Anforderungen über die Jahrzehnte freilich immer strenger beurteilt worden. Zu berücksichtigen ist andererseits erneut die Verfassungsänderung 1998 zu Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV, bei der ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien (LT-Drs. 13/9366, S. 6) explizit davon ausgegangen wurde, dass zu einem Zulassen von Überhangmandaten nur ermächtigt, nicht aber verpflichtet wird. Beim Wegfall von Überhangmandaten handelt sich also um eine theoretisch denkbare Gestaltungsoption, die das System der Strukturentscheidungen des Art. 14 Abs. 1 BV allerdings bis an die Grenze innerer Unstimmigkeit und (in Bezug auf die Repräsentanz der Stimmkreise) zu tendenziell noch weitaus eklatanteren regionalen Proporzverzerrungen führen würde als das gegenwärtige System (in Bezug auf die Wahlkreise). Ratsam erscheint mir eine solche Lösung nicht. Sollte hinsichtlich der Frage, welches Direktmandat nicht besetzt werden kann, auf die erreichte Stimmenzahl (statt auf das prozentuale Stimmergebnis) abgestellt werden, müsste außerdem das Erfordernis gleicher Stimmkreisgröße tendenziell strenger gehandhabt werden als momentan nötig (dazu s.u.), was dann wiederum mit dem Grundsatz der Stimmkreiscontinuität in Konflikt geriete.

- **Grabensystem:** Ein einfaches, für jedermann verständliches Wahlsystem, das die Vorzüge von Verhältnis- und Mehrheitswahl miteinander kombiniert, ohne dadurch zu einer Vergrößerung des Landtags oder zu regionalen Verzerrungen zu kommen, wäre ein Grabensystem, nach dem – ohne wechselseitige Verrechnung – die Hälfte der Sitze aufgrund einer Mehrheitswahl in Stimmkreisen und die andere Hälfte verhältniswahlrechtlich aus Parteilisten besetzt wird. Das BVerfG hat eine solche Gestaltung immer für zulässig erachtet (BVerfGE 131, 316/366). Der große Vorteil dieses Systems wäre, dass es aus dem momentanen Pfad einer – angesichts der Verknüpfung widerstreitender Systementscheidungen bei gleichzeitig immer strengerer Handhabung des Wahlgleichheitssatzes – immer größeren und für den Bürger/Nichtfachmann kaum mehr überschaubaren Komplexität des Wahlrechts herausführen würde (vgl. die gegen das geltende Bundeswahlrecht geltend gemachten Bestimmtheits-/Verständlichkeitsmängel: BVerfG v. 20. Juli 2021 - 2 BvF 1/21, Rn. 81 ff.). Der Nachteil ist freilich, dass der bislang tragende verhältniswahlrechtliche Leitgedanke des möglichst perfekten Parteienproporz aufs Ganze gesehen aufgegeben und nur mehr für die Hälfte der Sitze gelten würde. Aufgrund dieses systemsprengenden Charakters einerseits und der expliziten Entscheidung des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV für ein dem Grundcharakter nach verhältniswahlrechtlich ausgerichtetes Wahlsystem andererseits geht die hM zu Recht davon aus, dass der Umstieg auf ein Grabensystem in Bayern der Verfassungsänderung bedürfte (Möstl, in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des

Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 14, Rn. 16; Wollenschläger, in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14, Rn. 80).

- **Elemente eines wahlkreisübergreifenden Ausgleichs:** Anstatt in jedem Wahlkreis Überhang- und Ausgleichsmandate gesondert anfallen zu lassen, könnte überlegt werden, ob nicht stärker auf Elemente eines auch wahlkreisübergreifenden Ausgleichs gesetzt wird (etwa indem Überhangmandate in einem Wahlkreis in einem anderen ausgeglichen werden; ein Anwachsen des Landtags und regionale Proporzverzerrungen könnten so reduziert werden, ohne den Gedanken landesweiter Parteiproporz aufzugeben). Ein derartiges Unterfangen wäre sicherlich schon regelungstechnisch nicht einfach umzusetzen, außerdem liegt auf der Hand, dass es die Idee der Wahl in Wahlkreisen (denen prinzipiell die Bedeutung selbstständiger Wahlkörper zukommt) schwächen würde; außerdem würde durch solche wahlkreisübergreifenden Gestaltungen der Parteienproporz im einzelnen Wahlkreis beeinträchtigt bzw. nicht voll hergestellt. Es besteht also sicherlich keinerlei Pflicht, zu solchen Gestaltungen zu greifen. Darüber hinaus ist fraglich, ob sie ohne Verfassungsänderung überhaupt vorstellbar wären. Die ältere verfassungsgerichtliche Judikatur hat es für nicht ausgeschlossen erachtet, dass in besonderen Konstellationen auch einmal ein partielles Aufbrechen der prinzipiellen Separierung der sieben Wahlkörper nötig oder zulässig sein könnte (etwa durch einen wahlkreisübergreifenden Reststimmenausgleich; vgl. VerfGH 28, 222/239 und Ls. 4c). Die neuere Judikatur scheint strenger davon auszugehen, dass die Entscheidung der Verfassung zu einer Wahl in sieben Wahlkreisen als selbstständige Wahlkörper (in denen der Wahlvorgang bis hin zur Sitzzuweisung völlig getrennt stattfindet) strikter zu verstehen ist und z.B. einen Reststimmenausgleich verbietet (VerfGH vom 1.2.2021 – Vf. 14-VII-19, Rn. 54). Ob dies nur grundsätzlich gilt und begrenzte Ausnahmen vorstellbar sein könnten, ist offen. Elemente eines wahlkreisübergreifenden Ausgleichs ohne Verfassungsänderung wären daher mit einer mindestens großen verfassungsrechtlichen Unsicherheit behaftet. Noch problematischer und sicher nicht ohne Verfassungsänderung zulässig wären Gestaltungen, die den Wahlkreisen keine festen Sitzkontingente mehr zuwies, sondern die Zahl der Mandate etwa von den im Wahlkreis abgegebenen Stimmen abhängig machen würden. Solche Gestaltungen haben überdies den Nachteil, dass sie zu inversen Effekten (negatives Stimmgewicht) führen können (dazu VerfGH vom 1.2.2021 – Vf. 14-VII-19, Rn. 54).
- **Nachgelagerter Ausgleich regionaler Proporzverzerrungen durch weitere Vergrößerung des Landtags:** Denkbar wäre, die regionalen Proporzverzerrungen, die dadurch entstehen, dass in den Wahlkreisen eine unterschiedliche Zahl an Überhang- und Ausgleichsmandaten zu bilden ist, dadurch auszugleichen, dass nachgelagert der Landtag weiter vergrößert wird (dazu Bischof/Pukelsheim, BayVBl. 2019, 757/762). Ohne Verfassungsänderung dürfte ein solcher Schritt nicht zulässig sein (ganz abgesehen davon, ob er politisch gewollt ist, wenn schon die jetzige Landtagsgröße z.T. als überprüfungsbedürftig angesehen wird). Denn bislang gestattet Art. 14 Abs. 1 Satz 6 GG eine Überschreitung der regulären Mandatszahl nur infolge von Überhang- und Ausgleichsmandaten in den Wahlkreisen und nicht aufgrund eines darüber hinausgehenden regionalen Proporzausgleichs (es sei denn man versteht „Ausgleichsmandate“ weit im Sinne eines nicht nur parteipolitischen, sondern auch regionalen Ausgleichs).
- **Doppeltproportionales Divisorverfahren mit Standardrundung** (Bischof/Pukelsheim, BayVBl. 2019, 757/767 f.): Ein bedenkenswertes Modell, das die Ziele eines möglichst verzerrungsfreien landesweiten Parteiprozesses und einer Verhinderung regionaler Proporzabweichungen miteinander verbindet, haben Bischof/Pukelsheim vorgelegt. Zu haben ist dieses Modell, das ein zusätzliches Wahlgleichheitspostulat in sich aufnimmt (Herstellung auch regionalen Proporz) und dadurch anspruchsvoller wird, freilich nur um den Preis einer weiteren (wenn auch nicht so großen) Erhöhung der Landtagsgröße (für die Zahlen von 2018: 208 statt 205). Erneut dürfte schon deswegen eine Verfassungsänderung nötig sein, da nicht sicher

ist, ob Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV eine Vergrößerung des Landtags aus Regionalproporzgründen gestattet. Hinzu kommt, dass das Modell nicht ohne Schritte einer vorgelagerten landesweiten Berechnung der Sitzanteile der Parteien auskommt (Oberzuteilung), die mit dem Grundgedanken der Wahl in sieben Wahlkreisen als selbstständigen Wahlkörpern in Widerspruch gerät und für die deswegen ebenfalls eine Verfassungsänderung nötig sein dürfte (jedenfalls wenn man das Gebot der Wahl in sieben Wahlkreisen so streng versteht, wie das die neue Rspr. zu tun scheint, s.o.). Zu bedenken ist schließlich, dass es, auch wenn der landesweite Parteiproporz stimmt, zu Verzerrungen der parteimäßigen Erfolgswertgleichheit in den einzelnen Wahlkreisen kommen dürfte, sich die politischen Kräfteverhältnisse in den einzelnen Wahlkreisen also leicht verschieben. Auch hierin liegt eine partielle Abkehr von einer wahlkreisbezogenen Konzeption des Parteiproporzes, die bedacht werden muss und wohl einer Verfassungsänderung bedarf (weil die Verhältniswahl im einzelnen Wahlkreis nicht mehr in reiner Form durchgeführt wird). Dennoch handelt es sich um eine bedenkenswerte Gestaltung, die die Wahlrechtsgleichheit weiter perfektioniert und daher das Problem der Landtagsgröße nicht ent- sondern verschärft sowie einer Verfassungsänderung bedarf.

- **Weitere Verkleinerung des Landtags:** Denkbar wäre schließlich – erwartbare Zuwächse durch Überhang- und Ausgleichsmandate antizipierend – die reguläre Landtagsgröße (Art. 13 Abs. 1 BV) weiter zu verkleinern (z.B. von 180 auf 160) und es im Übrigen beim bisherigen Wahlsystem zu belassen. Hierfür wäre ebenfalls eine Verfassungsänderung nötig. Außerdem würde sich die Verfassung in einen bedenklichen Widerspruch zu sich selbst setzen, da bei nur ca. 80 Stimmkreisen die von Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV geforderte Deckungsgleichheit bereits im numerischen Ansatzpunkt (und nicht erst im Ergebnis infolge wahlgleichheitsbedingter Modifizierungen) nicht mehr umsetzbar wäre (s.o.). Schließlich könnte sich eine Mandatszahl von nur 160 angesichts der Größe des Landes und der Aufgaben des Landtags als Arbeitsparlament für den Fall, dass es einmal nicht zu Überhang- und Ausgleichsmandaten kommt, als für die Gewährleistung der Arbeitsfähigkeit unzureichend erweisen. Die Lösung ist daher wenig ratsam.

Fragenkomplex 3 (Berechnungsmaßstab Wahlberechtigte)

In seiner neueren Rspr. hat der VerfGH in Anlehnung an das BVerfG präzisiert, dass bei der Bemessung der Bevölkerungsproportionalität (z.B. bei der Zuweisung der Sitzkontingente an die Wahlkreise; nichts anderes kann auch für die Frage gleicher Stimmkreisgröße gelten) grundsätzlich auf die Zahl der Wahlberechtigten und nicht auf die gesamte deutsche Wohnbevölkerung (einschließlich nicht wahlberechtigter Minderjähriger) abzustellen ist (VerfGH 65, 189/205; siehe auch Wollenschläger, in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14, Rn. 54). Dies ist überzeugend, da es für Fragen der Bevölkerungsproportionalität auf das legitimierende Elektorat und nicht auf eine wie auch immer zu definierende Betroffenenengemeinschaft ankommt. Wenn nunmehr, wie bereits im Stimmkreisbericht angeklungen (LT-Drs. 18/18709, S. 2 f.), das bayerische Landeswahlrecht entsprechend angepasst werden soll (Gesetzesentwurf LT-Drs. 18/21545), so ist dies verfassungsrechtlich einwandfrei. Etwaige entweder politisch erwünschte oder auch kritisch gesehene (z.B. LT-Drs. 18/18987) Nebeneffekte (größere Stimmkreis-kontinuität in bestimmten Einzelfällen und tendenziell stärkere Repräsentanz ländlicher Räume mit geringem Minderjährigenanteil) tun aus Sicht des Verfassungsrechts letztlich nichts zur Sache und ändern nichts daran, dass die Umstellung aus sich heraus einen verfassungsrechtlichen Wert hat, da sie das Wahlgleichheitspostulat besser verwirklicht.

Zu 3.4.: Ein Ausländerwahlrecht bei Landtagswahlen ist nach der insoweit eindeutigen Rspr. des BVerfG ausgeschlossen (BVerfGE 83, 37; BVerfG NVwZ-RR 2016, 521, Rn. 58 f.). Eine Ausnahme von der aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG entspringenden Vorgabe eines einheitlichen (ausschließlich auf deutsche Staatsangehörige zurückgehenden) Legitimationssubjektes in Bund, Ländern und Kommunen macht Art. 28 Abs. 1

Satz 3 GG – in Bezug auf Unionsbürger – nur für die kommunale Ebene, nicht aber für die Ebene der Länder. Ohne Grundgesetzänderung lässt sich ein Ausländerwahlrecht auf Landesebene daher nicht verwirklichen, wenn durch ein Ausländerwahlrecht auf Landesebene (zumal soweit es auch Nicht-Unionsbürger erfassen sollte) nicht sogar die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG berührt wäre.

Zu 3.5.: Die Gefahr, dass es infolge eines Absinkens der Abgeordnetenzahl in einzelnen Wahlkreisen zu einer über die 5%-Klausel (Art. 14 Abs. 4 BV) hinausgehenden zusätzlichen Sperrwirkung kommt (dazu VerfGH 65, 189), wird durch einen Umstieg auf das Umrechnungsverfahren nach Sainte Lague/Schepers weiter minimiert (Bischof/Pukelsheim, BayVBl. 2019, 757/766 f.). Der aktuelle Gesetzentwurf (LT-Drs. 18/21545) trägt dem Rechnung.

Fragenkomplex 4 (Stimmkreiszuschnitt)

Zu den Fragen des Stimmkreiszuschnitts zwischen dem wahlgleichheitsrechtlichen Postulat möglichst gleicher Stimmkreisgröße einerseits und dem mehrheitswahlrechtlichen Ziel einer möglichst Substanzhaftigkeit und Deckungsgleichheit der Stimmkreise mit realen Verwaltungskörpern andererseits (Art. 14 Abs. 1 Sätze 3 und 4 BV) gibt es eine reichhaltige Judikatur des VerfGH. Die Verfassungsrechtslage kann als weitgehend konsolidiert gelten. Ich verweise insoweit auf meine Ausführungen in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 14, Rn. 27.

Für die Beurteilung der Handhabung des Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG (15/25%-Regelung) ist von Bedeutung, dass die dort vorgesehenen Grenzen (zwingender Neuzuschnitt bei 25%-Abweichungen, Soll-Regelung bei 15%) verfassungsrechtlich zwar zulässig, wohl aber nicht zwingend sind. Ob die einschlägige Rspr. des BVerfG (33,3% Abweichung zu hoch) auf das andersartige Wahlsystem Bayerns übertragbar ist, hat der VerfGH ausdrücklich offengelassen und stattdessen an seine alte Rechtsprechung erinnert, dass von Verfassung wegen Abweichungen von bis zu 33,3% tolerierbar erscheinen; dass es verfassungsrechtlich zulässig ist, wenn der Gesetzgeber sich, wie in Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG geschehen, an strengere Grenzen bindet, steht auf einem anderen Blatt (VerfGH 54, 109/137 ff.). Dafür, dass in Bayern weiterhin die verfassungsrechtliche Grenze von 33,3% gelten könnte, spricht vor allem, dass sich nach dem bayerischen Wahlsystem Größenunterschiede der Stimmkreise (anders als nach damaligem Bundeswahlrecht der Fall) letztlich nicht parteiproporzverzerrend auswirken; in dem Maße, in dem mehrheitswahlrechtliche Elemente sich (wie in Bayern der Fall) letztlich voll in den verhältnismäßig rechtlichen Leitgedanken des Parteiproporz integrieren, muss das mehrheitswahlrechtliche Postulat gleicher Wahlkreisgröße nicht mit der gleichen Strenge zu Buche schlagen wie in einem echten Mischsystem, das Parteiproporzverzerrungen in Kauf nimmt (Möstl aaO). Falls aber von Verfassung wegen weiter die 33,3%-Grenze, also ein weniger strenger Maßstab gilt, als er in Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG normiert ist, ist von Verfassung wegen auch keine besonders strenge Handhabung von Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG nötig. Vielmehr darf – im Interesse möglicher Stimmkreissubstanzhaftigkeit und -kontinuität – die 25%-Grenze grundsätzlich ausgeschöpft werden.

Die in Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG statuierte Soll-Regelung bzgl. 15%-Abweichungen bewirkt eine politische Selbstbindung des Gesetzgebers und darf ihrer Wirkung nach nicht mit einer gesetzlichen Soll-Regelung gegenüber einer Verwaltungsbehörde (für die Ausübung ihres Ermessens) verwechselt werden. Durch eine ranggleiche spätere Regelung zum konkreten Stimmkreiszuschnitt kann der Gesetzgeber nach dem lex posterior-Grundsatz jederzeit von der ihm selbst auferlegten Bindung abweichen. Verfassungsrecht wird dadurch nicht verletzt. Freilich würde sich der Gesetzgeber widersprüchlich verhalten, wenn er die sich selbst auferlegte Bindung an eine Soll-Regelung strukturell leerlaufen ließe. Allein dadurch, dass die 15%-Grenze z.B. in ca. 30% der Fälle überschritten ist, wird eine solche strukturelle Missachtung indes noch

nicht bewirkt. Vielmehr können nach der Logik des Mehrheitswahlrechts, das nach einer möglichst substanziellen (nicht künstlichen) sowie stabilen Stimmkreisbildung verlangt, um den Leitgedanken einer territorial radizierten Legitimation und Repräsentation effektiv werden zu lassen, gute Gründe dafür bestehen, von einem Stimmkreisneuzuschnitt trotz Überschreitens der 15%-Grenze abzusehen. Überhaupt wird die 15%-Grenze je nach der zu bewältigenden Situation unterschiedliche Relevanz entfalten: Muss in einem Wahlkreis, weil dieser aufgrund demographischer Veränderungen einen Sitz gewonnen oder verloren hat, ohnehin ein völliger Neuzuschnitt der Stimmkreise vorgenommen werden, kann dem 15%-Ziel tendenziell stärker Rechnung getragen werden, weil volle Kontinuität sowieso nicht erreichbar ist; Ähnliches gilt, wenn es z.B. um den Stimmkreisneuzuschnitt innerhalb einer Großstadt geht, wo von vornherein nicht an Verwaltungskörper angeknüpft werden kann; ergeben sich bei bestehenden Stimmkreisen hingegen sukzessive Abweichungen von über 15%, ohne dass aus anderen Gründen ein Neuzuschnitt erfolgen muss, wird der Gedanke der Stimmkreiscontinuität regelmäßig auch ein Ausschöpfen der 25%-Grenze rechtfertigen können. Bei der Frage des konkreten Stimmkreisneuzuschnitts belässt die Verfassungsjudikatur dem Gesetzgeber erfahrungsgemäß einen weiten, nur begrenzt richterlich überprüfbaren Beurteilungsspielraum.

Sollte es wahlgleichheitsrechtlich notwendig werden, Stimmkreise im Einzelfall so zuzuschneiden, dass sie sich auf drei Landkreise erstrecken, so kann das durch Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV gerechtfertigt sein.

Die Verfassung verlangt, wie dargelegt, grundsätzlich, dass die Zahl der Stimmkreise im Ausgangspunkt so bemessen wird, dass dem Grundsatz der Deckungsgleichheit Rechnung getragen werden kann. Die Zahl der Stimmkreise hat sich daher an der Zahl der Landkreise/kreisfreien Städte zu orientieren (sie darf nicht von vornherein zu niedrig angesetzt werden). Wenn dann aus wahlgleichheitsrechtlichen Gründen – und sei es auch in großer Zahl (fast 50%) – konkrete Stimmkreisneuzuschnitte nötig werden, die von den Verwaltungsgrenzen abweichen, so ist das von Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV gedeckt.

Dem Gedanken der Stimmkreiscontinuität ließe sich dadurch Rechnung tragen, dass man die Regelung des Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG – die etwaigen verfassungsrechtlichen Spielräume ausschöpfend – großzügiger gestaltet (bis zu 33,3% Abweichung). Der Nachteil einer solchen Regelung wäre indes, dass dadurch auch das Entstehen von (ausgleichsbedürftigen und dadurch regionalproporzverzerrenden) Überhangmandaten weiter begünstigt würde. Außerdem hat es der VerfGH nur offengelassen, ob die 33,3%-Grenze fortgilt, so dass ein verfassungsrechtliches Risiko verbliebe. Schließlich ist zu bedenken, dass in Bayern aufgrund des Gebots einer strikt bevölkerungsproportionalen Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise infolge der auseinanderklaffenden demographischen Entwicklung in den Wahlkreisen sich relativ häufig Sitzzahlveränderungen je Wahlkreis nach oben oder unten ergeben, die spätestens jedes zweite Mal auch größere Stimmkreisreformen unumgänglich machen. Mit einer entschärfenden Regelung des Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG wäre daher wenig gewonnen. Es sollte nach meinem Dafürhalten daher bei der bisherigen Regelung bleiben.

Zu den Optionen für eine möglichst gute Verwirklichung der konfligierenden Zielsetzungen des bayerischen Wahlsystems vgl. bereits meine Antworten zu Fragenkomplexen 1 und 2.

Fragenkomplex 5 (Wählen mit 16)

Die Frage des aktiven und passiven Wahlalters ist in Bayern auf Verfassungsebene geregelt (für das aktive Wahlrecht in Art. 7 Abs. 1 iVm Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV und für das passive in Art. 14 Abs. 2 BV). Jeweils wird auf die Vollendung des 18. Lebensjahres abgestellt.

Aufgrund der Verfassungsautonomie des Freistaates Bayern ist diese Regelung – in rechtlicher Hinsicht (politisch mag die Wertung anders ausfallen) – unabhängig davon zu sehen, welche Entwicklung das Wahlalter auf Bundesebene nehmen wird. Etwas anderes würde nur gelten, wenn eine Änderung des Art. 38 Abs. 2 GG über Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und das Postulat der Einheitlichkeit des Legitimationssubjekts in Bund, Ländern und Gemeinden auf das Landesverfassungsrecht durchschlagen würde. Eine solche Konstruktion ist jedoch abzulehnen; Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG macht eine Homogenitätsanforderung nur hinsichtlich des zu repräsentierenden Volks (also der Staatsangehörigen, vgl. BVerfGE 83, 37, Ls. 2), nicht hinsichtlich des Wahlalters (Mehde, in Herzog/Dürig/Scholz, GG, Art. 28, Rn. 90).

Eine Absenkung des Wahlalters bedürfte in Bayern der Verfassungsänderung (in Bezug auf Art. 7 Abs. 1 BV, auf den Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV Bezug nimmt) und damit auch zwingend einer Volksabstimmung (Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV). Ich halte es für überaus fragwürdig, ob das Projekt einer Absenkung des Wahlalters auf 16, auch wenn es politisch in Mode sein mag, beim erwachsenen Wahlvolk, das über eine solche Verfassungsänderung abstimmen würde, auf eine Mehrheit stoßen würde.

Differenzierungen hinsichtlich des Alters für das aktive und das passive Wahlrecht hat es historisch gegeben und wären (auch hinsichtlich der unterschiedlichen Regelungsstandorte Art. 7 Abs. 1 und 14 Abs. 2 BV) ohne Weiteres möglich. Ob sie sinnvoll sind, steht auf einem anderen Blatt. Sollte das aktive Wahlalter auf 16 abgesenkt werden, könnte überlegt werden, die passive Wahlfähigkeit bei 18 Jahren zu belassen. In der Tat erscheint es wenig stimmig, dass eine nicht geschäftsfähige Person Mitglied des Landtags sein können soll. Andererseits ist zu bedenken, dass ein 16-jähriger bei Absenkung des aktiven Wahlalters auch an Volksabstimmungen im Rahmen des Art. 74 BV teilnehmen könnte, bei denen das Volk anstelle seiner Repräsentanten im Landtag handelt. Dies wiederum spricht dafür, aktives und passives Wahlrecht – wie gegenwärtig – hinsichtlich der Altersanforderungen am besten gleichzubehandeln.

Das Wahlalter unter das Alter der Geschäftsfähigkeit abzusenken, halte ich für nicht unproblematisch. Es erscheint wenig folgerichtig, wenn eine Wahlhandlung (als das vornehmste Recht des Staatsbürgers) selbstständig vorgenommen werden kann, obwohl für sonstige rechtsgeschäftliche Willensäußerungen (auch von weitaus minderer Bedeutung) grundsätzlich weiter die Zustimmung der Eltern erforderlich ist. Eine solche Regelung nähme der Wahlhandlung einen Teil ihres Ernstes.

Fragenkomplex 6 (Zeitpunkt für Reformen)

Erste Wahlvorbereitungshandlungen im Blick auf Stimmkreis- und Wahlkreisbewerber sind bereits ab Mai/August dieses Jahres möglich (vgl. die Hinweise zu den bevorstehenden Landtagswahlen auf https://www.statistik.bayern.de/mam/wahlen/landtagswahlen/passiv/2022-03_ltw-bezw2023_hinweise-wahlvorsch%C3%A4ge.pdf, S. 7; betrifft Art. 28 Abs. 5 Satz 2, 29 Abs. 5 LWG). Das Zeitfenster für etwaige Reformen hinsichtlich Wahlkreismandatszahlen oder Stimmkreiszuschnitte ist so gesehen extrem eng; eine größere Wahlrechtsreform, die zur nächsten Landtagswahl greifen soll, erscheint realistischerweise nicht mehr möglich. Wahlrechtsreformen, die erst zur übernächsten Landtagswahl greifen sollen, sind nichts Unübliches (vgl. die Stimmkreisreform 1998/2003).

Bayreuth, den 21.3.2022

Prof. Dr. Markus Möstl