



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold
Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht



Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold - Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht
Prof.-Huber-Platz 2, 80539 München

Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold
Telefon +49 (0)89 2180 3184
Telefax +49 (0)89 2180 13996

E-Mail:
ann-katrin.kaufhold@jura.uni-
muenchen.de

www.lmu.de

Postanschrift
Prof.-Huber-Platz 2
80539 München

Schriftliche Stellungnahme

zur Vorbereitung der Sachverständigenanhörung
„**Verbesserung des Landtagswahlverfahrens**“

des Ausschusses für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Integration
des Bayerischen Landtags

am 31. März 2022

Für die Einladung zur Anhörung und die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanke ich mich. Zu den vom Ausschuss formulierten Fragen nehme ich im Zusammenhang und insoweit Stellung, wie sie Probleme aufwerfen, zu deren Lösung ich als Verfassungsrechtlerin beitragen kann. Mein Fokus liegt auf den denkbaren Reformen zur Begrenzung der Zahl der Landtagsabgeordneten und auf den Möglichkeiten zur Absenkung des Wahlalters. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben, an denen Maßnahmen zur Verhinderung einer weiteren Vergrößerung des Landtags zu messen sind, entsprechen jedoch im Kern denjenigen, die für den Zuschnitt der Stimmkreise und die Mandatsverteilung an die Wahlkreise maßgeblich sind. Die Ausführungen sind insofern übertragen.

I. Weitere Vergrößerung des Landtags verhindern, regionale Repräsentation gewährleisten

1. Hintergrund

Das Ergebnis der Landtagswahlen 2018 hat erstmals in der Geschichte des bayerischen Landtags Überhang- und Ausgleichsmandate in großer Zahl erforderlich gemacht. Mit 205 Abgeordneten hat der Landtag heute knapp 14 % mehr als die von Art. 13 Abs. 1 BV vorgesehenen 180 Mitglieder und damit wieder die Größe erreicht, die 1997/1998 Anlass für Reformen und eine Verkleinerung

gegeben hat. Der bayerische Landtag ist damit – in absoluten Zahlen – das größte Landesparlament in der Bundesrepublik. Mit Blick auf das Verhältnis von Einwohner:innen pro Abgeordneten liegt Bayern demgegenüber nur auf Rang 14 der 16 Bundesländer.

Die große Zahl von Überhang- und Ausgleichsmandaten hat (potentiell) negative **Folgen in vor allem vier Bereichen:**

- Sie kann die Arbeitsfähigkeit des Landesparlaments beeinträchtigen.
- Sie führt zu einer Kostensteigerung (rund 1,36 Mio. Euro pro Abgeordneter und Wahlperiode).¹
- Sie hat zur Folge, dass sich das relative Verhältnis von Listen- zu Direktmandaten zu Lasten der Direktmandate verschiebt (im aktuellen Landtag: 44,4 % Direktmandate²), wodurch tendenziell die regionale Rückbindung der Abgeordneten geschwächt wird.
- Die (typischerweise) ungleiche Verteilung der Überhang- und Ausgleichsmandate zwischen den Wahlkreisen hat zur Konsequenz, dass die Anzahl der Abgeordneten pro Wahlkreis nicht mehr proportional ist zur Zahl der Wahlkreiseinwohner.³

2. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Der verfassungsrechtliche Rahmen, den der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Landtagswahlrechts zu beachten hat, ergibt sich aus Art. 13 f. BV und Art. 28 Abs. 1 GG. Für die hier interessierende Frage, ob und ggf. wie die Zahl der Landtagsabgeordneten reduziert werden kann, soll oder muss, sind vor allem die folgenden Vorgaben von Bedeutung:

- Nach **Art. 13 Abs. 1 BV** besteht der Landtag aus **180 Abgeordneten**. Diese Zahl kann gem. Art. 14 Abs. 1 S. 6 BV durch Überhang- und Ausgleichsmandate überschritten werden.
- Gem. **Art. 14 Abs. 1 S. 1 BV** werden die Abgeordneten in „allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen“ Wahlen nach einem „verbesserten Verhältniswahlrecht“ gewählt. Im vorliegenden Zusammenhang sind insbesondere die Entscheidung für ein „verbessertes Verhältniswahlrecht“ und der Grundsatz der Wahlgleichheit von Bedeutung.

¹ Eigene Kalkulation: Monatliche Entschädigung gem. Art. 5 BayAbgG (8.519 x 12 x 5) + Kostenpauschale gem. Art. 6 BayAbG (3.589 x 12 x 5) + Entschädigung für Aufwendungen nach Art. 8 BayAbgG i.V.m. den Richtlinien des Landtagspräsidiums i.V.m. Haushaltsgesetz (derzeit rund 130.000 Euro – vgl. <https://katharina-schulze.de/transparenz/> – x 5) = 511.140 + 215.340 + 650.000 = 1.376.480 Euro / Wahlperiode

² *Bischof/Puckelsheim*, BayVBl. 2019, S. 757 (763).

³ S. für den aktuellen Landtag *Bischof/Puckelsheim*, BayVBl. 2019, S. 757 (760).

- „**Verbessertes Verhältniswahlrecht**“: Die BV hat sich im Grundsatz für die Verhältniswahl als Wahlsystem entschieden. Dieses Wahlsystem zielt seinem Wesen nach darauf ab, „die politische Zusammensetzung der Wählerschaft im Parlament möglichst genau abzubilden. Die Abgeordnetenmandate werden nach dem zahlenmäßigen Verhältnis der für die verschiedenen Wahlvorschläge abgegebenen gültigen Stimmen aufgeteilt.“⁴ Diese Verhältniswahl wird u.a. durch die Aufteilung des Wahlgebiets in Wahl- und Stimmkreise und die Direktwahl von Abgeordneten regionalisiert und personalisiert und in diesem Sinne „verbessert“.⁵
- Die Grundentscheidung für die Verhältniswahl prägt die Anforderungen an das Wahlrecht, die sich aus dem **Grundsatz der Gleichheit der Wahl** ergeben, denn der Wahlgleichheitsgrundsatz ist wahlsystemabhängig. „Das Wesen einer reinen Verhältniswahl besteht darin, dass die Stimmen jeder Partei oder Wählergruppe zusammengerechnet und die zu vergebenden Sitze nach dem zahlenmäßigen Verhältnis der erzielten Gesamtstimmen zwischen ihnen aufgeteilt werden.“⁶ Gleichheit der Wahl meint in einem solchen System „Proportionalität von Abgeordnetenmandaten und Stimmen“.⁷ Den maßgeblichen Bezugspunkt für die Bestimmung der Proportionalität bildet grundsätzlich „trotz der Entscheidung des Verfassungsgebers für eine regionalisierte Wahl in Wahlkreisen [...] das landesweite Wahlergebnis. Denn der Landtag ist ein einheitliches Verfassungsorgan des gesamten Freistaates Bayern. Er besteht aus den Abgeordneten des ganzen bayerischen Volkes (Art. 13 Abs. 1 BV). Die Verteilung der Abgeordnetenmandate muss deshalb möglichst genau die Kräfteverhältnisse der im Landtag vertretenen Parteien entsprechend der Zahl der für sie landesweit abgegebenen gültigen Stimmen widerspiegeln.“⁸
- Die Abgeordneten werden nach **Art. 14 Abs. 1 S. 1, 2 BV** in **Wahlkreisen** gewählt, die je eigene Wahlkörper bilden und den Regierungsbezirken entsprechen. Die Wahlrechtsgleichheit verlangt, „dass die Abgeordnetenmandate auf die Wahlkreise strikt nach dem Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen verteilt werden“.⁹

⁴ S. zuletzt VerfGH v. 01.02.2021 - Vf. 14-VII-19 Rn. 34.

⁵ S. etwa VerfGH v. 01.02.2021 - Vf. 14-VII-19 Rn. 34 sowie aus der Lit. *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14 Rn. 9 ff.; *Kaiser*, in: Kaiser/Michl, Landeswahlrecht, § 5, S. 125 ff.; *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 11 ff.

⁶ VerfGH v. 01.02.2021 - Vf. 14-VII-19 Rn. 41.

⁷ VerfGH v. 01.02.2021 - Vf. 14-VII-19 Rn. 42.

⁸ VerfGH v. 01.02.2021 - Vf. 14-VII-19 Rn. 42.

⁹ VerfGH v. 04.10.2012 - Vf. 14-VII-11 u.a. Rn. 71; s. dazu auch *Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (68ff.).

- Die Wahlkreise sind in **Stimmkreise** aufgeteilt. In jedem Stimmkreis wird ein Abgeordneter direkt gewählt. Nach Art. 14 Abs. 1 S. 3 BV bildet grundsätzlich jeder Landkreis und jede kreisfreie Gemeinde einen Stimmkreis (**Grundsatz der Deckungsgleichheit**). Eine Zusammenlegung von Stimmkreisen ist möglich, Art. 14 Abs. 1 S. 4 BV. Der Grundsatz der Deckungsgleichheit hat – wie die Aufteilung in Wahlkreise – eine doppelte Funktion: Er soll die regionale Rückbindung der Abgeordneten gewährleisten und zugleich einer Manipulation des Wahlergebnisses durch den Zuschnitt von Stimmkreisen (sog. „Gerrymandering“) verhindern.¹⁰ Nach Art. 14 Abs. 1 S. 5 BV darf pro Wahlkreis höchstens ein Direktmandat mehr als Listenmandate vergeben werden. Die maximale Zahl der Stimmkreise pro Wahlkreis wird damit mittelbar durch die Zahl der Einwohner:innen in einem Wahlkreis bestimmt. Einfach-gesetzlich ist zudem vorgesehen, dass die Einwohnerzahl eines Stimmkreises von der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Stimmkreise im jeweiligen Wahlkreis nicht um mehr als 15 % nach oben oder unten abweichen soll; bei einer Abweichung von mehr als 25 % ist eine Neuabgrenzung vorzunehmen (Art. 5 Abs. 2 S. 3 LWG).¹¹ Nach der Rechtsprechung des VerFGH ist eine Abweichung von bis zu 33 1/3 % noch mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit vereinbar.¹² Das BVerfG hat diese Grenze mit Blick auf die Bundestagswahlen in der Vergangenheit als zu hoch bewertet, aber keine positive und zahlengenaue Grenzziehung vorgenommen.¹³
- Zu den nicht ausdrücklich in der BV geregelten, aber von Rechtsprechung und Literatur anerkannten Verfassungsgütern, denen das Landtagswahlrecht ebenfalls Rechnung tragen muss, zählt die **Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments**. Sie setzt voraus, dass verlässliche Entscheidungen innerhalb eines sinnvollen zeitlichen Rahmens getroffen werden können und der politische Austausch zwischen den Abgeordneten möglich ist. Im Einzelnen und abstrakt konkretisiert wurde das Verfassungsrechtsgut „Arbeits- und Funktionsfähigkeit“ bisher jedoch von Rechtsprechung und Literatur nicht. Bedeutung hat es in der Vergangenheit insbesondere bei der Rechtfertigung von Einschränkungen der Wahlgleichheit (Sperrklauseln) und von Abgeordnetenrechten erlangt,¹⁴ in

¹⁰ S. VerFGH v. 04.10.2012 – Vf. 14-VII-11 u.a. Rn. 90; *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14 Rn. 64; *Kaiser*, in: Kaiser/Michl, Landeswahlrecht, § 5, S. 129.

¹¹ Eine entsprechende Regelung findet sich in § 3 Abs. 1 Nr. 3 BWG für die Einteilung des Bundesgebiets in die (den bayerischen Stimmkreisen funktional entsprechenden) Wahlkreise.

¹² VerFGH v. 04.10.2012 – Vf. 14-VII-11 u.a. Rn. 93.

¹³ BVerfGE 95, 335, 364 f.

¹⁴ S. aus jüngerer Zeit z.B. BVerfGE 134, 141 (179 Rn. 111); BVerfG v. 20.07.2021 – 2 BvF 1/21 Rn. 96.

jüngster Zeit zudem bei der Rechtfertigung von Anordnungen zum Schutz vor Infektion mit dem Corona-Virus.¹⁵

- Die Ausgestaltung des Landeswahlrechts muss schließlich den **Homogenitätsanforderungen des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG** Rechnung tragen. Im vorliegenden Zusammenhang ist insbesondere der bundesverfassungsrechtliche Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit von Relevanz, der – wie auch die landesverfassungsrechtliche Gewährleistung – Auskunft über die Zulässigkeit und Notwendigkeit von Überhang- und Ausgleichsmandaten gibt.

3. Keine Reformpflicht

Eine Pflicht, Maßnahmen zu ergreifen, die sicherstellen, dass dem Landtag nach der nächsten Wahl weniger Abgeordnete angehören, ergibt sich aus den genannten Regelungen meines Erachtens nicht.

Die Vorgabe des Art. 13 Abs. 1 BV, wonach der Landtag 180 Abgeordnete umfasst, wird durch Art. 14 Abs. 1 S. 6 BV ausdrücklich unter den Vorbehalt der Zuteilung von Überhang- und Ausgleichsmandaten gestellt,¹⁶ die in einem System personalisierter Verhältniswahl zur Sicherung der Wahlgleichheit erforderlich sein können.

Zudem gibt es keine Anhaltspunkte dafür anzunehmen, dass der Landtag derzeit aufgrund seiner Größe nicht arbeitsfähig wäre oder bei einer Zahl von 220 oder 230 Abgeordneten nach der nächsten Landtagswahl nicht mehr arbeitsfähig sein würde. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass die Sollgröße des bayerischen Landtags von 1950 bis 1998 bei 204 Abgeordneten lag. Hinzukommt, dass eine größere Zahl von Abgeordneten die Arbeitsfähigkeit nicht einschränkt, indem sie z.B. Abstimmungsprozesse erschwert, sondern die Funktionsfähigkeit auch steigern kann, indem sie Spezialisierungen der Mitglieder erleichtert. Dass auch Parlamente, die eine deutlich größere Zahl von Mitgliedern haben, in der Lage sind, in sinnvoller Weise politische Diskussionen auszutragen und Beschlüsse zu fassen, zeigt etwa der Bundestag mit einer Sollgröße von 598 Abgeordneten.

4. Reformoptionen

Unabhängig davon, ob eine Reform verfassungsrechtlich geboten ist, gibt es meines Erachtens gute Gründe darüber nachzudenken, ob und wie eine Reform sinnvoll sein könnte. Anlass, über Möglichkeiten zur Verkleinerung des Landtags nachzudenken, geben vor allem die in Art. 13 Abs. 1 BV definierte Zielgröße, die zusammen mit

¹⁵ S. z.B. BVerfG v. 08.3.2022 - 2 BvE 1/22.

¹⁶ S. VerfGH v. 28.10.2019 - Vf. 74-III-18 Rn. 31; VerfGH v. 01.02.2021 - Vf. 14-VII-19 Rn. 29.

dem Landtag wachsenden Kosten, der Vergleich des bayerischen Landtags mit den Landtagen in anderen bevölkerungsreichen Bundesländern (z.B. BaWü: 154 Abgeordnete; NRW: 199 Abgeordnete) und die begründete Erwartung, dass bei der nächsten Landtagswahl eine noch größere Zahl von Überhang- und Ausgleichsmandaten entstehen wird.

Jede Reform, mit der sich die Abgeordnetenzahl begrenzen oder reduzieren ließe, ist jedoch mit Abstrichen bei anderen mit dem Wahlrecht verfolgten Zielen verbunden. Einen optimalen Weg, der alles besser und nicht schlechter macht, gibt es meines Erachtens nicht. Maßgeblich wird daher letztlich die politische Abwägung zwischen den Vor- und Nachteilen der rechtlich möglichen Reformen sein.

a. Abschaffung oder Begrenzung der Zahl der Überhangmandate

In der Zeit von 1952 bis 1966 kannte das bayerische Landtagswahlrecht keine Überhangmandate.¹⁷ Wenn eine Partei in einem Wahlkreis mehr Direktmandate gewann, als ihr nach ihrem Anteil an den Gesamtstimmen an Sitzen zustanden, schieden die Stimmkreisgewinner:innen mit den geringsten Gesamtstimmzahlen aus.¹⁸ Eine solche Regelung könnte wieder eingeführt werden. Denkbar wären auch modifizierte Varianten, die etwa eine Begrenzung statt einer vollständigen Abschaffung der Überhangmandate oder eine Stichwahl zwischen den Direktkandidaten vorsehen könnten.

Art. 14 Abs. 1 S. 6 BV stünde diesen Regelungen nicht entgegen. Die Vorschrift schreibt Überhang- und Ausgleichsmandate nicht zwingend vor. „Sie werden lediglich zugelassen, wenn sie sich in Anwendung der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 14 Abs. 1 Sätze 1 bis 5 BV ergeben.“¹⁹

- *Vorteil:* Die Gesamtzahl von 180 Abgeordneten wird zuverlässig nicht überschritten. Eine regionale Proporzverschiebung wird verhindert.
- *Nachteile:* Nicht alle Stimmkreise sind mit Stimmkreisbewerber:innen im Landtag vertreten. Sollten die Stimmkreisgewinner:innen mit der geringsten Zahl der errungenen Gesamtstimmen ausscheiden, erhielten der einheitliche Zuschnitt der Stimmkreise und die Schwierigkeit, den Prinzipien der Deckungsgleichheit und der Wahlgleichheit zugleich Rechnung zu tragen, eine noch größere Bedeutung.

¹⁷ S. hierzu VerfGHE 19, 64, 71.

¹⁸ S. *Bischof/Puckelsheim*, BayVBl. 2019, S. 757 (761)

¹⁹ S. VerfGH v. 01.02.2021 - Vf. 14-VII-19 Rn. 36, sowie z.B. *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14 Rn. 80; *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 16.

b. Abschaffung oder Begrenzung der Zahl der Ausgleichsmandate

Auf Bundesebene hat man sich im Zuge der jüngsten Wahlrechtsreform dazu entschlossen, bis zu drei Überhangmandate nicht auszugleichen.²⁰ Damit wird die Wahlgleichheit eingeschränkt, denn diejenigen Stimmen, die für ein nicht ausgeglichenes, überhängendes Mandat abgegeben werden, haben einen zweifachen Erfolgswert. Sowohl der VerfGH als auch das BVerfG halten unausgeglichene Überhangmandate in einem System der personalisierten Verhältniswahl gleichwohl in Grenzen für mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit vereinbar. Danach könnte der einfache Gesetzgeber eine entsprechende Vorschrift einführen, eine Verfassungsänderung wäre nicht erforderlich.

Nach der **Rechtsprechung des VerfGH** sind unausgeglichene Überhangmandate so lange ohne Ausgleich zulässig, wie die Zahl der Direktmandate in einem Wahlkreis die Zahl der Listenmandate „nicht wesentlich übersteigt“ und die Stimmkreise „keine übermäßigen Unterschiede in der Höhe ihrer Einwohnerzahlen“ aufweisen.²¹ Das ergebe sich aus der Entscheidung für ein „verbessertes“ Verhältniswahlrecht, denn der Sinn der Verbesserung bestehe nicht darin, die rein mathematische Proportionalität unter allen Umständen zu sichern, sondern darin, den starren Proporz durch die Hereinnahme von Elementen des Mehrheitswahlrechts zu lockern. Bei der Bestimmung der Zahl der zulässigen unausgegliehenen Überhangmandate habe der Gesetzgeber einen Spielraum.²²

Nach der bisherigen **Rechtsprechung des BVerfG** ist es „innerhalb eines Wahlsystems, das im Grundsatz als Verhältniswahl ausgestaltet ist, [...] zulässig, rund die Hälfte der Mandate, die für Bildung einer Fraktion erforderlich sind, unausgeglichen zu lassen“.²³ Für den bayerischen Landtag könnten dann 4-5 unausgeglichene Überhangmandate vergeben werden. Relevanz erhält die Rechtsprechung des BVerfG vermittels des Homogenitätsgebots des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG. Angesichts der Tatsache, dass der Grundsatz der Wahlgleichheit seine konkrete Gestalt erst innerhalb eines konkreten Wahlsystems erhält, dürften die Zahlen jedoch keine scharfe verfassungsrechtliche Grenze bilden. Als Orientierung können sie gleichwohl dienen.

- *Vorteil*: Die Abgeordnetenzahl wird in jedem Fall reduziert, wenn auch nicht unbedingt in demselben Maß wie bei einer Abschaffung der Überhangmandate.

²⁰ Die Regelung ist freilich insofern unzulänglich ausgestaltet, als ihr nicht mit hinreichender Sicherheit zu entnehmen ist, *welche* Direktmandate nicht ausgeglichen werden.

²¹ VerfGHE 19, 64 (72).

²² VerfGHE 19, 64 (71 ff.).

²³ BVerfGE 131, 316 (368 f.). Das Gericht hat angekündigt zu überprüfen, ob diese Zahl auch dann Bestand hat, wenn die ausgleichslose Gewährung von Überhangmandaten allein oder in erster Linie der Reduzierung der Parlamentsgröße dient, s. BVerfG v. 20.07.2021 – 2 BvF 1/21 Rn. 95 f.

- *Nachteil:* Der Parteienproporz wird nicht gewahrt, die Wahlrechtsgleichheit (in der Gestalt der Erfolgswertgleichheit) wird eingeschränkt. Zudem würde auch der regionale Proporz nicht gewährleistet. Dem Entstehen von Überhangmandaten wohnt immer ein Moment des Zufalls inne, das dann mit über die Zusammensetzung des Landtags und gegebenenfalls sogar über die Regierungsmehrheit entscheiden würde.

c. Einführung einer Grabenwahl

In einem Grabenwahlsystem wird eine Hälfte der Mandate an nach dem Mehrheitswahlsystem direkt gewählte Kandidat:innen vergeben, die andere Hälfte über Listen. Die Einführung einer Grabenwahl wäre mit Art. 14 Abs. 1 S. 1 BV nicht vereinbar und würde damit jedenfalls eine Verfassungsänderung erfordern.²⁴ Zudem wird z.T. bezweifelt, dass ein Grabenwahlsystem mit dem Demokratieprinzip (Art. 75 Abs. 1 S. 2 BV, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) vereinbar wäre. Das BVerfG hält die einfach-gesetzliche Einführung einer Grabenwahl auf Bundesebene für verfassungsrechtlich zulässig.

- *Vorteil:* Die Gesamtzahl von 180 Landtagsabgeordneten wird zuverlässig nicht überschritten.
- *Nachteil:* Zumindest in Teilen kommen die „klassischen“ Nachteile der Mehrheitswahl zum Tragen (i.e.: viele Stimmen haben keinen Erfolgswert; große Parteien werden tendenziell bevorzugt; die Regierung kann theoretisch von einer Partei gestellt werden, die nicht die Mehrheit der Stimmen erhalten hat).

d. Einführung einer reinen Verhältniswahl

Eine Verfassungsänderung wäre auch für die Einführung einer reinen Verhältniswahl erforderlich.

- *Vorteil:* Die Gesamtzahl von 180 Landtagsabgeordneten wird zuverlässig nicht überschritten. Es kommt weder zu regionalen noch zu politischen Proporzverschiebungen durch Überhang- und Ausgleichsmandate.
- *Nachteil:* Die persönliche und regionale Bindung der Abgeordneten an die Wähler:innen wird geschwächt.

e. Reduktion der Stimmkreiszahl

Zu einer Begrenzung der Abgeordnetenzahlen würde auch die von der FDP-Fraktion vorgeschlagene²⁵ Reduktion der Zahl der Stimmkreise führen: Wenn es weniger

²⁴ S. z.B. *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14 Rn. 80; *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 16.

²⁵ LT-Drs. 18/18986.

Stimmkreise gibt, werden weniger Direktmandate vergeben, und wenn die Zahl der Listenmandate nicht parallel reduziert wird, entstehen weniger Überhangmandate, die ausgeglichen werden müssen. Ein Vorbild findet dieser Vorschlag auf Bundesebene, wo im Zuge der letzten Wahlrechtsreform beschlossen wurde, die Zahl der Wahlkreise von 299 auf 280 zu reduzieren.

Eine Verringerung der Stimmkreiszahl dürfte mit dem **Prinzip der Deckungsgleichheit** nach Art. 14 Abs. 1 S. 3 BV nicht vereinbar sein und daher eine Verfassungsänderung erfordern.

Bayern ist derzeit in 71 Landkreise und 25 kreisfreie Städte untergliedert. Damit sind nach Art. 14 Abs. 1 S. 1, 3 BV grundsätzlich 96 Mandate an Stimmkreisbewerber:innen zu vergeben. Art. 14 Abs. 1 S. 4 BV erlaubt Abweichungen vom Grundsatz der Deckungsgleichheit, „soweit es der Grundsatz der Wahlgleichheit erfordert“. Es obliegt dem Gesetzgeber, beim Zuschnitt der Stimmkreise im Einzelfall zwischen der Deckungs- und der Wahlgleichheit abzuwägen. Insofern steht ihm ein nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbarer Gestaltungsspielraum zu.²⁶

Art. 14 Abs. 1 S. 4 BV gestattet jedoch keine Einschränkung der Deckungsgleichheit zum Zwecke der Reduktion der Landtagsmandate. Eine ungeschriebene Befugnis zur Abweichung könnte der BV für die Fälle zu entnehmen sein, in denen das Festhalten an der Deckungsgleichheit andere Rechtsgüter von Verfassungsrang beeinträchtigen würde. Ein solches Rechtsgut wäre etwa die Arbeitsfähigkeit des Parlaments. Eine Beeinträchtigung ist insoweit derzeit jedoch nicht erkennbar. Auch die Festsetzung der Abgeordnetenzahl durch Art. 13 Abs. 1 BV kommt im Prinzip als zu schützendes Rechtsgut in Betracht. Sein Gewicht wird jedoch im vorliegenden Zusammenhang durch Art. 14 Abs. 1 S. 6 BV eingeschränkt, der die Zahl unter den Vorbehalt von Überhang- und Ausgleichsmandate stellt, auf deren Begrenzung eine Verringerung der Stimmkreiszahl abzielen würde. Dem Grundsatz der Deckungsgleichheit kommt auch als Schutz vor manipulativen Zuschnitten von Stimmkreisen („Gerrymandering“) besondere Bedeutung zu, denn anders als etwa auf Bundesebene (s. § 3 BWG) entscheidet der Gesetzgeber in Bayern autonom über die Grenzen der Stimmkreise und nicht z.B. auf der Grundlage des Berichts einer unabhängigen Kommission. Das spricht im Zweifel für eine enge Interpretation von Art. 14 Abs. 1 S. 4 BV.

Die Entscheidung für ein „**verbessertes Verhältniswahlrecht**“ steht einer Reduktion der Stimmkreiszahl hingegen nach meinem Dafürhalten als solche nicht entgegen. Zwar hat der VerfGH entschieden, dass Art. 14 Abs. 1 S. 1 BV „am

²⁶ S. VerfGH v. 04.10.2012 – Vf. 14-VII-11 u.a. Rn. 91 ff. sowie z.B. *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14 Rn. 64 ff.

ehesten“ entspricht, „wenn die Zahl der Stimmkreis- und der Wahlkreismandate etwa gleich groß ist“.²⁷ Angesichts der doppelten Relativierung („am ehesten“, „etwa“ gleich groß) dürfte der Gesetzgeber insoweit jedoch auch nach der Rechtsprechung des VerFGH über einen Gestaltungsspielraum verfügen. Auch **Art. 14 Abs. 1 S. 5 BV** lässt sich keine numerische Grenze für die Unterschreitung der Zahl der Listenmandate entnehmen. Untersagt wird allein, dass in einem Wahlkreis zwei oder mehr Stimmkreise mehr gebildet werden als Abgeordnete über die Liste zu wählen sind.

- *Vorteil*: Die Zahl der Abgeordneten wird zuverlässig reduziert. Mit der Zahl der Überhangmandate sinkt die Wahrscheinlichkeit einer Proporzverzerrung.
- *Nachteil*: Größere Stimmkreise verringern die persönliche und regionale Bindung der Abgeordneten und erschweren ihnen tendenziell die Repräsentation ihres Stimmkreises. Ein Abweichen vom Prinzip der Deckungsgleichheit reduziert den Schutz vor manipulativen Stimmkreiszuschnitten.

f. Reduktion der Soll-Zahl der Abgeordneten des Landtags

Eine Reduktion der Abgeordnetenzahl wäre im Wege der Verfassungsänderung möglich. Sie müsste mit einer Verringerung der Stimmkreiszahl einhergehen, wenn nicht zugleich das Wahlsystem insgesamt modifiziert werden soll. Insofern setzt sie zugleich Modifikationen des Grundsatzes der Deckungsgleichheit voraus (s.o. unter e.). Die Vor- und Nachteile entsprechen jenen, die mit einer Verringerung der Stimmkreise verbunden sind.

g. Verrechnung von Überhangmandaten mit Listenmandaten aus anderen Wahlkreisen

Denkbar wäre es schließlich, Überhangmandate eines Wahlkreises mit Mandaten zu verrechnen, die in anderen Wahlkreisen allein über die Liste errungen wurden. Eine solche Regelung geriete jedoch in Konflikt mit der Tatsache, dass es sich bei Wahlkreisen um **eigenständige Wahlkörper** handelt. Landesweit könnte der Parteienproporz gewahrt werden, nicht aber innerhalb der Wahlkreise. Denn in dem Wahlkreis, in dem einer Partei ein Listenmandat zum Zwecke der Verrechnung und zugunsten einer Direktkandidat:in aus einem anderen Wahlkreis genommen würde, wäre diese Partei nicht mehr entsprechend ihres Stimmenanteils vertreten. Eine wahlkreisübergreifende Verrechnung erfordert daher ebenfalls eine Verfassungsänderung.

- *Vorteil*: Die Zahl der Überhang- und Ausgleichsmandate könnte reduziert werden. In der Praxis könnte der gewünschte Effekt jedoch gering ausfallen oder gar nicht

²⁷ VerFGHE 45, 281 (288).

eintreten. 2018 beispielsweise hat die CSU 10 Überhangmandate, aber kein einziges „reines“ Listenmandat errungen.

- *Nachteil:* Die Regionen werden nicht gleichmäßig repräsentiert.

II. Wählen mit 16

Bei den Wahlen zum Bayerischen Landtag sind nach Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 BV und § 1 Abs. 1 LWG nur Personen stimmberechtigt, die das 18. Lebensjahr vollendet haben. Nach Art. 14 Abs. 2 BV gilt auch für das passive Wahlrecht die Altersgrenze von 18 Jahren. Soll das (aktive und/oder passive) Wahlrecht zum Landtag von Personen ab dem Alter von 16 ausgeübt werden können, ist daher eine **Verfassungsänderung erforderlich**. Die rechtlichen Grenzen für die Änderung der landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen über das Wahlalter ergeben sich aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 und Art. 28 Abs. 1, 2 GG. Diese Vorgaben lassen dem (verfassungsändernden) Landesgesetzgeber einen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum, sodass im Ergebnis eine (verfassungs)politische Bewertung entscheidend ist.

Ich werde im Folgenden zunächst einen knappen Überblick über die Regelungen zum Wahlalter in Bund, Ländern und Kommunen geben (a.). Diese Regelungen sind für die Konkretisierung des grundgesetzlichen Rahmens (b.) insofern von Bedeutung, als sie Anhaltspunkte dafür geben können, wie plausibel eine Typisierung der Einsichtsfähigkeit von Personen ist. Für eine verfassungspolitische Bewertung (c.) sind sie von Relevanz, weil sich ihnen Hinweise auf die Praktikabilität von Regelungen entnehmen lassen.

1. Wahlaltersgrenzen in Bund, Ländern und Kommunen

Die Altersgrenzen für die Wahlen zum bayerischen Landtag entsprechen denjenigen, die für die **Wahlen zum Bundestag** gelten. Nach Art. 38 Abs. 2 GG sind auch auf Bundesebene nur Personen aktiv und passiv wahlberechtigt, die das 18. Lebensjahr vollendet haben.²⁸ Gleiches gilt gem. § 6 Abs. 1, § 6b Abs. 1 EuWG in Deutschland für die Wahlen zum Europaparlament.

Demgegenüber sind in vier Bundesländern (Brandenburg, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein) Personen bereits ab Vollendung des 16. Lebensjahrs bei **Landtagswahlen** aktiv wahlberechtigt. Das passive Wahlrecht besitzen in sämtlichen Bundesländern erst Personen ab 18 Jahren.

²⁸ S. zu den Reformplänen insoweit den Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen“, S. 12, wonach das aktive Wahlrecht zum Bundestag und zum Europäischen Parlament auf 16 Jahre gesenkt werden soll.

Die Altersgrenze für das aktive Wahlrecht bei **Kommunalwahlen** liegt in elf Bundesländern bei 16 Jahren, in den übrigen fünf Ländern²⁹ bei 18 Jahren. Das passive Wahlrecht ist auch bei Kommunalwahlen in allen Ländern Personen vorbehalten, die das 18. Lebensjahr vollendet haben.

Die Altersgrenzen für die Teilnahme an **parteiinternen Wahlen**, die Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahl insbesondere insoweit vorbereiten, als über die Listenaufstellung entschieden wird, variiert zwischen den Parteien im Landtag vertretenen Parteien und liegt, soweit in den Parteisatzungen überhaupt eine Altersgrenze normiert wird, zwischen 14 und 16 Jahren.

2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Auch die verfassungsändernden Landesgesetzgeber sind nicht gänzlich frei bei der Gestaltung ihres Landtagswahlrechts. Eine Änderung der BV muss die materielle Änderungsschranke des Art. 75 Abs. 1 S. 2 BV beachten und dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 1, 2 GG genügen. Art. 38 Abs. 2 GG hingegen betrifft allein die Wahlen zum Bundestag und entfaltet daher keine „maßstabsbildende Kraft“ für die Ausgestaltung des Landeswahlrechts.³⁰ Das bedeutet zugleich, dass die Einführung des Wahlalters 16 auf Bundesebene für Regelung auf Landesebene aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht unmittelbar relevant ist. Von mittelbarer Bedeutung ist aber die typisierende Bewertung der Einsichts- und Urteilsfähigkeit von 16-Jährigen, auf der eine Absenkung der Altersgrenze für Wahlen zum Bundestag aufbauen müsste.

Die Regelungen über das aktive und passive Wahlrecht bei Landtagswahlen müssen danach vor allem **zwei Prinzipien in Ausgleich bringen**: den Grundsatz der **Allgemeinheit der Wahl** (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG) und das **Demokratieprinzip** (Art. 75 Abs. 1 S. 2 BV, Art. 28 Abs. 1 GG).

„Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl garantiert das Recht aller Staatsbürger zu wählen und gewählt zu werden.“³¹ Er sichert die „Egalität der Staatsbürger bei der politischen Selbstbestimmung“ und ist daher „eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung“.³² Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl „verbürgt [...] die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger“.³³ „Er fordert, dass **grundsätzlich jeder** sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben kann.“³⁴

²⁹ Dies sind Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen.

³⁰ BVerwG, NVwZ 2018, 3328 (3329).

³¹ BVerfGE 151, 1 (18 Rn. 41) – Wahlrechtsausschluss Bundestagswahl.

³² BVerfGE 151, 1 (18 Rn. 41 f.) – Wahlrechtsausschluss Bundestagswahl; ebenso mit Blick auf Art. 14 Abs. 1 S. 1 BV VerfGHE 6, 84 (91); 120, 82 (102).

³³ BVerfGE 151, 1 (18 Rn. 42) – Wahlrechtsausschluss Bundestagswahl.

³⁴ BVerfGE 151, 1 (18 Rn. 42) – Wahlrechtsausschluss Bundestagswahl.

Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl können zulässig sein, bedürfen jedoch der Rechtfertigung durch besondere Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sein müssen.

Zu den Gründen, die in diesem Sinne geeignet sind, Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl i.S.d. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG zu legitimieren und die zugleich Grenzen für eine Änderung der BV markieren, zählt die Sicherung der demokratischen Funktion der Wahl und damit des Demokratieprinzips. Wahlen haben den Charakter eines „Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes“. Sollen sie sich nicht in einem rein formalen Zurechnungsprinzip erschöpfen, setzen sie eine „freie und offene Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten“ voraus.³⁵ „Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht kann daher verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht.“³⁶

Das BVerwG und die rechtswissenschaftliche Literatur³⁷ gehen – diesen Grundannahmen zu den Voraussetzungen eines funktionsfähigen demokratischen Prozesses entsprechend – noch weitergehend davon aus, dass der Landesgesetzgeber nicht nur berechtigt ist, sondern durch Art. 28 Abs. 1 GG auch dazu verpflichtet wird, „**in typisierender Weise eine hinreichende Verstandesreife** zur Voraussetzung des aktiven Stimmrechts zu machen“³⁸. „Denn Demokratie lebt vom Austausch sachlicher Argumente auf rationaler Ebene [...]. Eine Teilnahme an diesem argumentativen Diskurs in Gestalt der Stimmabgabe setzt notwendigerweise ein ausreichendes Maß an intellektueller Reife voraus, ohne die keine verantwortliche Wahlentscheidung getroffen werden könnte.“³⁹

Der (verfassungsändernde) Gesetzgeber muss bei der Bestimmung des Wahlalters also einerseits dem demokratischen Erfordernis hinreichender Einsichts- und Urteilsfähigkeit und andererseits dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl Rechnung tragen. Dabei verfügt er über einen Einschätzungsspielraum,⁴⁰ und er ist befugt zu typisieren, d.h. die tatsächlichen „Lebenssachverhalte im Hinblick auf wesentliche Gemeinsamkeiten normativ [zusammenzufassen] und dabei

³⁵ BVerfGE 151, 1 (19 Rn. 45) – Wahlrechtsausschluss Bundestagswahl.

³⁶ BVerfGE 151, 1 (20 Rn. 45) – Wahlrechtsausschluss Bundestagswahl.

³⁷ S. z.B. Müller, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 184; Kaiser, in: Kaiser/Michl, Landeswahlrecht, § 1, S. 19; Meyer, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn. 12, jeweils m.w.N.

³⁸ BVerwG, NVwZ 2018, 3328 (3329 Rn. 14).

³⁹ BVerwG, NVwZ 2018, 3328 (3329 Rn. 14).

⁴⁰ BVerwG, NVwZ 2018, 3328 (3329 Rn. 14).

Besonderheiten, die im Tatsächlichen durchaus bekannt oder absehbar sind, generalisierend [zu vernachlässigen]⁴¹.

Für die Bewertung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Wahlrechts mit 16 kommt es danach entscheidend darauf an, ob 16-Jährige deutsche Staatsbürger:innen bei typisierender Betrachtung über die geistige Reife, Einsichts- und Urteilsfähigkeit verfügen, um sich eine politische Meinung zu bilden und auf dieser Grundlage eine Wahlentscheidung zu treffen. Das ist im Ausgangspunkt eine empirische Frage, zu deren Beantwortung ich nicht berufen bin.

Die empirische Beurteilung übersetzt sich aber nicht ohne Weiteres in eine rechtliche Bewertung, denn der Gesetzgeber verfügt über einen Spielraum bei der Bewertung der vorhandenen Expertise, insbesondere wenn diese kein eindeutiges Bild zeichnet, und bei der darauf aufbauenden Typisierung. Bei der Entscheidung, ob sich der verfassungsändernde Gesetzgeber innerhalb des Spielraums bewegt, den ihm das GG und die Ewigkeitsgarantie der BV eröffnen, und bei der verfassungspolitischen Entscheidung darüber, wie dieser Spielraum genutzt werden sollte, können auch **Typisierungen als Indizien** dienen, die in anderen Rechts- oder Regelungsbereichen verwendet werden. Insofern würde dann auch ein Absenken des Wahlalters auf Bundesebene Bedeutung erlangen.

Derzeit ist einerseits in Rechnung zu stellen, dass die uneingeschränkte Teilnahme am Privatrechtsverkehr nach §§ 2, 106 ff. BGB erst ab Vollendung des 18. Lebensjahres möglich ist. Andererseits gestattet eine Reihe von Bundesländern die aktive Teilnahme an Wahlen bereits ab dem Alter von 16 Jahren, auf kommunaler Ebene sind 16-Jährige in der Mehrzahl der Länder wahlberechtigt.

Nur auf den ersten Blick beruhen diese Regelungen auf unterschiedlichen Beurteilungen der Einsichtsfähigkeit. Liest man sie jeweils im Sinne des Ziels, Jugendliche und ihre Rechte zu schützen, und stellt zugleich in Rechnung, dass sich nicht mit letzter Eindeutigkeit für alle Fälle bestimmen lässt, ab welchem Alter Jugendliche typischerweise welche Einsichtsfähigkeit besitzen, so wird ein einheitliches Konzept deutlich: In beiden Fällen soll eine eventuelle Fehleinschätzung der geistigen Reife nicht zu Lasten der Jugendlichen gehen. Geht es um die Übernahme rechtlicher Pflichten, ist zum Schutz der Jugendlichen im Zweifel die höhere Altersgrenze zu wählen. Stehen demgegenüber die Teilnahme am politischen Prozess und die Ausübung des Wahlrechts im Raum, ist zum Schutz der Jugendlichen im Zweifel ein Absenken der Altersgrenzen angezeigt. Anders gesagt: Solange die Studienlage zur Einsichtsfähigkeit von 16-Jährigen nicht eindeutig ist, spricht einiges dafür, die Lasten einer möglichen Fehleinschätzung demjenigen aufzuerlegen, dem sie vermutlich geringeren Schaden zufügen. Das sind

⁴¹ BVerfGE 151, 1 (21 Rn. 48) – Wahlrechtsausschluss Bundestagswahl.

die über 18-jährigen Geschäftspartner:innen im Privatrechtsverkehr und die Gesamtheit der Staatsbürger:innen bei der Wahlentscheidung.

In diese Unterscheidung fügen sich auch z.B. die Regelungen über die Grundrechtsmündigkeit, speziell über die Ausübung des Petitionsrechts nach Art. 17 GG, das grundsätzlich auch Minderjährige selbständig geltend machen können⁴², sowie die Regelungen der politischen Parteien, die eine Mitwirkung an ihren innerparteilichen demokratischen Entscheidungen auch schon 16-Jährigen ermöglichen oder gar nicht an eine Altersgrenze knüpfen.

Das BVerwG hat das Absenken des Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen in Baden-Württemberg dementsprechend als mit den Vorgaben der Art. 20 Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG vereinbar erklärt.⁴³

Ich teile diese rechtliche Bewertung und halte eine **Altersgrenze von 16 Jahren für das aktive Wahlrecht auch bei Landtagswahlen für mit dem GG vereinbar**. Eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Herabsetzung des Wahlalters sehe ich derzeit hingegen noch nicht. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl darf zwar nur soweit eingeschränkt werden, wie dies erforderlich ist, um die kollidierenden Verfassungsgüter, namentlich den demokratischen Kommunikationsprozess und den Charakter der Wahl als Integrationsakt zu schützen. Auch insoweit kommt dem Gesetzgeber aber ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu.

Nach meinem Dafürhalten ist es daher zulässig, die Altersgrenze durch eine Änderung der BV auf 16 Jahre zu senken. Das Grundgesetz verlangt eine solche Änderung aber zurzeit nicht.

Eine **Differenzierung zwischen aktivem und passivem Wahlrecht** ist möglich, aber nicht zwingend. Für diese Unterscheidung und für die Beibehaltung einer Altersgrenze von 18 Jahren beim passiven Wahlrecht sprechen aus meiner Sicht vor allem praktische Überlegungen. Zum Zwecke der Ausübung des Mandats muss im Alltag typischerweise eine Vielzahl von Rechtsgeschäften abgeschlossen werden. Zudem sind die rechtlichen Vorgaben zum Jugendschutz etwa bei Sitzung in den Abendstunden zu beachten. Das dürfte es einer 16-jährigen Person erheblich erschweren, ihre Abgeordnetenrechte eigenständig effektiv auszuüben. Solange die volle Geschäftsfähigkeit erst mit 18 Jahren erworben wird, bietet sich daher eine Unterscheidung zwischen aktivem und passivem Wahlrecht bei der Festlegung der Altersgrenze an.

⁴² S. z.B. *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 17 Rn. 9; *Brenner*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 17 Rn. 40; *Bauer*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 17 Rn. 28.

⁴³ BVerwG, NVwZ 2018, 3328 ff.

Dass sich aus dieser Differenzierung keine relevanten zusätzlichen Schwierigkeiten ergeben, zeigen die einschlägigen Erfahrungen in anderen Bundesländern und auf kommunaler Ebene.⁴⁴ Die Unterscheidung ist zudem aus anderen Staaten bekannt. So sind z.B. alle 18-Jährigen bei Wahlen zum US-Repräsentantenhaus stimmberechtigt, wählbar sind aber nur Personen, die mindestens 25 Jahre alt sind.

3. Verfassungspolitische Bewertung

Über die Einführung des aktiven Wahlrechts für Personen ab Vollendung des 16. Lebensjahres ist letztlich politisch zu entscheiden. Die Argumente für und gegen ein Absenken des Wahlalters sind vielfach formuliert worden. Ich möchte nur zwei hervorheben, die einen verfassungsrechtlichen Bezug haben. Erstens: Insbesondere, aber nicht nur die klimapolitischen Entscheidungen, die heute getroffen werden, sind für die nachfolgenden Generationen von erheblich größerer Bedeutung als für die heute schon Wahlberechtigten. Dass die generationenübergreifende Wirkung einer politischen Entscheidung und die intergenerationale Gerechtigkeit heute schon verfassungsrechtliche Relevanz besitzen, hat das BVerfG in seiner Klimaschutzentscheidung⁴⁵ deutlich gemacht. Das Absenken des Wahlalters würde dem Rechnung tragen und zu einem nachhaltigen Verfassungsrecht beitragen. Zweitens: Dem Risiko einer Schwächung des demokratischen Prozesses dadurch, dass nicht alle 16- und 17-Jährigen, die ein Stimmrecht erhalten, dieselbe politische Urteilskraft besitzen wie Über-18-Jährige, steht die Stärkung des demokratischen Prinzips gegenüber, die von der weitergehenden Verwirklichung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl ausgeht.

III. Zeitrahmen für Reformen

Alle Reformen des Wahlrechts müssten abgeschlossen sein, bevor die Parteien mit der Auswahl ihrer Wahl- und Stimmkreisbewerber:innen beginnen.

Nach Art. 28 f. LWG dürfen die Wahl- und Stimmkreisbewerber:innen frühestens 46 Monate nach dem Tag, an dem der Landtag gewählt wurde, bestimmt werden und zwar von den Vertreterversammlungen, die ihrerseits frühestens 43 Monate nach der letzten Landtagswahl gewählt werden können. Die letzte Landtagswahl hat am 14. Oktober 2018 stattgefunden. Um den Parteien die ihnen vom Gesetz zugeordneten zeitlichen Spielräume für die Wahlvorbereitung zu gewähren, müssten Reformen,

⁴⁴ Zwischen 1970 und 1974 divergierten zudem auch auf Bundesebene das aktive und passive Wahlrecht.

⁴⁵ BVerfGE 157, 30 ff.

die bereits bei der nächsten Landtagswahl Anwendung finden sollen, daher bis zum 14. Mai 2022 abgeschlossen sein.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Gesetzgeber seine Entscheidungen über den zeitlichen Rahmen für die Wahlvorbereitung im Grundsatz selbst jederzeit modifizieren kann. Die Grenzen für Änderungen der in Art. 28 f. LWG bestimmten Fristen ergeben sich dann aus den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Chancengleichheit der Parteien, des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit. Angesichts der Zeitpunkte, zu denen die Parteien in Bayern in der Vergangenheit ihre Kandidat:innen benannt haben, und angesichts der laufenden Reformdiskussionen dürften diese Grundsätze einen etwas weiteren zeitlichen Spielraum eröffnen als Art. 28 f. LWG.

Über Änderungen der BV wurde zuletzt innerhalb von rund 7 bzw. 11 Monaten (Beginn des parlamentarischen Verfahrens bis Inkrafttreten der Änderung) entschieden.⁴⁶



(Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold)

⁴⁶ 1997/1998: rund 3 Monate bis zum Volksentscheid und rund 4 Monate bis zum Inkrafttreten; 2013: Rund 9 Monate bis zum Volksentscheid und insgesamt rund 11 Monate bis zum Inkrafttreten der Änderungen.