

Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht
an der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg

Schriftliche Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

des Ausschusses für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Integration

des Bayerischen Landtages

zum Thema

„Verbesserung des Landtagswahlverfahrens“

am 31. März 2022

Inhaltsübersicht

I. Zusammenfassung	5
II. Vorbemerkung	11
III. Hintergrund: Festlegung auf eine verbesserte Verhältniswahl (Art. 14 BV).....	11
IV. Fragenkomplex 1: Weitere Vergrößerung des Landtags verhindern.....	12
1. Frage 1.1	12
2. Frage 1.2	12
3. Fragen 1.3, 1.4 und 1.5	13
a) Ausgangslage: Zulassung von ausgleichspflichtigen Überhangmandaten.....	13
b) Verfassungskonformität der aktuellen Regelung	13
c) Reformoptionen.....	14
aa) Nur begrenzte Zulässigkeit einer ausgleichslosen Gewährung von Überhangmandaten.....	14
bb) Verfassungspolitische und -rechtliche Problematik einer Reduktion von Stimmkreisen.....	16
cc) Nichtrealisierbarkeit des Grabensystems unter Art. 14 Abs. 1 BV.....	18
V. Fragenkomplex 2: Unterschiedliche Erfolgswerte der Wählerstimmen in den Wahlkreisen.....	18
1. Frage 2.1 und 2.2	18
2. Frage 2.3	22
VI. Fragenkomplex 3: Änderung des Berechnungsmaßstabs zur Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise und bei der Stimmkreiseinteilung	23
1. Vorbemerkung: Verfassungsentscheidung für eine Wahl in Wahlkreisen.....	23
2. Frage 3.1 und 3.2	25
3. Frage 3.3	27
4. Frage 3.4	27

5. Frage 3.5	28
a) Kontingentsystem	30
b) Sitzverteilung	32
6. Frage 3.6	34
VII. Fragenkomplex 4: Stimmkreise gerecht zuschneiden	35
1. Vorbemerkung zur Stimmkreisbildung	35
2. Fragen 4.1, 4.2, 4.3 und 4.9 Satz 1	36
a) Grundsätze der Deckungsgleichheit und der Wahlrechtsgleichheit	37
b) Abwägungsdirektiven	39
aa) Abwägung im Spannungsfeld Deckungsgleichheit und Wahlrechtsgleichheit	39
bb) Vorgaben für den konkreten räumlichen Zuschnitt	41
cc) Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	43
3. Frage 4.4	45
a) Maßgeblichkeit der Einhaltung der (verfassungs-)rechtlichen Anforderungen an den Stimmkreiszuschnitt	45
b) (Verfassungs-)rechtliche Anforderungen an den Stimmkreiszuschnitt	46
4. Frage 4.5	49
5. Frage 4.6	50
6. Frage 4.7	51
7. Frage 4.8 und 4.9 Satz 2	51
8. Frage 4.10	52
9. Frage 4.11 und 4.12	53
VIII. Fragenkomplex 5: Wählen mit 16	53
1. Frage 5.1	53
2. Frage 5.2	58
3. Frage 5.3	58

IX. Fragenkomplex 6: Notwendiger Zeitpunkt für gesetzgeberische Entscheidungen 59

1. Frage 6.1	59
2. Frage 6.2	59

I. Zusammenfassung

Festlegung auf ein verbessertes Verhältniswahlrecht

1. Die Bayerische Verfassung hat sich, anders als das Grundgesetz, auf ein bestimmtes Wahlsystem festgelegt, das **verbesserte Verhältniswahlrecht** (Art. 14 Abs. 1 BV). Wesentliche Modifikationen der Verhältniswahl bestehen in der Entscheidung gegen eine Wahl nach einheitlichen Landeslisten und für die Segmentierung des Wahlgebiets in Wahlkreise, die als eigenständige Wahlkörper fungieren, sowie für die Wahl von Stimmkreisabgeordneten nach der Mehrheitswahl einschließlich der Möglichkeit von Ausgleichs- und Überhangmandaten. Die **dem Landtag obliegende Konkretisierung** des verbesserten Verhältniswahlrechts **verlangt** einen zwangsläufig Kompromisscharakter tragenden **Ausgleich konfligierender Belange**, wobei dem Landtag ein **Gestaltungsspielraum** zukommt.

Ausgleichs- und Überhangmandate, Größe des Landtags und Wahl in Wahlkreisen

2. Die im Landeswahlgesetz in Einklang mit Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV vorgesehene **Gewährung von Ausgleichs- und Überhangmandaten** hat **zwei Konsequenzen**: sie erhöht die Regelzahl von 180 Abgeordneten (auf aktuell 205) und modifiziert aufgrund der Zuteilung der Mandate innerhalb des jeweiligen Wahlkreises (Art. 44 Abs. 2 LWG) die ursprünglich bevölkerungsproportionale Verteilung der Abgeordnetenmandate auf die einzelnen Wahlkreise (Art. 21 Abs. 2 LWG).
3. Dies **steht mit der Bayerischen Verfassung in Einklang**. In seinen Entscheidungen vom 28.10.2019 und 1.2.2021 zur Wahl des aktuellen Landtags hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof weder die in der Verfassung vorgesehene Gewährung ausgleichspflichtiger Überhangmandate als solche noch die Modifikation des Proporz beanstandet, da diese konfligierende Anforderungen des verbesserten Verhältniswahlrechts verfassungskonform ausgleicht: „Mit der Zulassung von Überhangmandaten (Satz 1) trägt der Gesetzgeber dem mehrheitswahlrechtlichen Element des von der Bayerischen Verfassung in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV vorgegebenen Wahlsystems Rechnung. Dass er dabei die grundsätzliche Konzeption als Verhältniswahlrecht nicht aus dem Auge verloren hat, zeigt sich in der Zuweisung von Ausgleichsmandaten (Satz 2). Die [...] regionalen Disparitäten sind insbesondere Folge der in Art. 14 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV vorgegebenen Wahl in Wahlkreisen. Sie führen unter dem Gesichtspunkt der Wahlgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV), die eines von mehreren Elementen in einer Reihe verfassungsrechtlicher Maßgaben für die Landtagswahl dar-

stellt, nicht dazu, dass Art. 44 Abs. 2 LWG verfassungsrechtlich zu beanstanden wäre“ (Entscheidung vom 1.2.2021).

4. Damit besteht **kein Reformbedarf aus verfassungsrechtlicher Warte**, was verfassungspolitisch motivierte Reformen nicht ausschließt. Diese beruhen angesichts der in der Verfassungsentscheidung für eine verbesserte Verhältniswahl angelegten Spannungslage stets auf einem Ausgleich konfligierender Prinzipien, tragen daher Kompromisscharakter und lassen sich angesichts der konkreten Vorgaben der Bayerischen Verfassung für das Wahlsystem oftmals nicht ohne Verfassungsänderung realisieren. Dementsprechend hat auch der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 28.10.2019 darauf hingewiesen, „dass einer regionalen Proporzabweichung wohl nur mithilfe weiterer Mechanismen begegnet werden könnte, die wiederum eigene neue Fragen im Hinblick auf die geltenden Wahlprinzipien aufwerfen“.
5. Bei **(Reform-)Maßnahmen, die mit dem Ziel einer Verkleinerung des Landtags die Zahl der Stimmkreise reduzieren**, sei es generell oder durch Verzicht auf die Gewährung von Überhangmandaten, ist – unabhängig von verfassungsrechtlichen Grenzen – zu berücksichtigen, dass sich die Bayerische Verfassung, anders als etwa das Grundgesetz, explizit auf ein bestimmtes Wahlsystem festlegt, die verbesserte Verhältniswahl (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV), und zu diesem die Personalisierung der Wahl durch die Bildung von Stimmkreisen rechnet (Art. 14 Abs. 1 Satz 3 ff. BV). Mit dieser Vorgabe werden mit dem Verfassungsgerichtshof gewichtige Ziele verfolgt, nämlich eine Vertretung der Stimmkreisinteressen über Parteigrenzen hinweg (vgl. Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV) sicherzustellen, eine personalisierte Wahlentscheidung zu ermöglichen und durch die hergestellte Nähe zwischen Wähler(inne)n und Gewählten die „Anteilnahme der Staatsbürger am politischen Leben“ sowie „ihr politisches Verantwortungsbewußtsein“ zu fördern und eine persönliche Bindung zu gewährleisten. **Der Grad der Realisierung dieser Ziele hängt von der Anzahl der Stimmkreisabgeordneten** ab, so dass deren Reduktion die Erreichung dieser Ziele beeinträchtigt. Hinzu kommt, dass die Bevölkerung im Freistaat Bayern seit verfassungskräftiger Fixierung der Regelgröße von 180 Abgeordneten (1998/2003) erheblich gestiegen ist; so ist vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2020 ein Bevölkerungszuwachs in Bayern von 12,23 Mio. auf 13,14 Mio. Einwohner zu verzeichnen und damit eine Zunahme von ca. 7,4 %. Dies bedeutet, dass jede(r) Stimmkreisabgeordnete, bezogen auf die Regelgröße des Landtags, eine wachsende Zahl von Einwohnern repräsentiert – eine Entwicklung, die eine Reduktion der Zahl von Stimmkreisabgeordneten zulasten der Bürger-

nähe verschärfte. Überdies erweist sich der Landtag im Ländervergleich als nicht überproportioniert; auch stellt sich die Frage, ob der Landtag angesichts seiner vielfältigen Aufgaben als überproportioniert angesehen werden kann. Aus **verfassungsrechtlicher Warte** ist festzuhalten, dass der **Grundsatz der Deckungsgleichheit**, nach dem grundsätzlich jeder Landkreis und jede kreisfreie Gemeinde einen Stimmkreis bildet (Art. 14 Abs. 1 Satz 3 f. BV), angesichts der Zahl von 71 Landkreisen und 25 kreisfreien Städten **keine unbegrenzte Reduktion zulässt**. Als weiteren Orientierungspunkt gibt Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV ein ungefähres Gleichgewicht von Stimmkreis- und Wahlkreismandaten vor.

6. Eine **ausgleichslose Gewährung von Überhangmandaten** ist angesichts der damit einhergehenden Abweichung vom Proporz verfassungsrechtlich nur zahlenmäßig begrenzt zulässig, wobei keine gesicherte Basis für die Bestimmung der Höchstgrenze existiert. Ein ebenfalls vom Wortlaut des Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV gedeckter und vom Verfassungsgerichtshof in einer frühen Entscheidung für zulässig erachteter **Verzicht auf Überhangmandate** erscheint angesichts der Nichtrepräsentation einzelner Stimmkreise jedenfalls verfassungspolitisch namentlich vor dem Hintergrund der Wahlrechtsgleichheit und des skizzierten Anliegens der Personalisierung besonders problematisch.
7. Das **Grabensystem** lässt sich angesichts des Gebots eines landesweit abzubildenden Proporz in Bayern nicht ohne Verfassungsänderung realisieren.

Wahl in Wahlkreisen und Wahlkreiszuschnitt

8. Neben der Personalisierung der Wahl durch die Wahl von Stimmkreisabgeordneten besteht ein weiteres Charakteristikum des verbesserten Verhältniswahlrechts in einer **Wahl in Wahlkreisen**. Sie **segmentiert das Wahlgebiet** mit dem Verfassungsgerichtshof „in sieben selbstständige Wahlkörper“ und „hat zur Folge, dass die einzelnen Abschnitte des Wahlvorgangs, nämlich Bewerberaufstellung, Stimmabgabe und Auswertung der abgegebenen Stimmen sowie Zuteilung der Abgeordnetensitze, grundsätzlich getrennt in den Wahlkreisen vorzunehmen sind. Das in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 BV zum Ausdruck kommende Anliegen besteht darin, eine engere Bindung zwischen Wählern und Abgeordneten zu schaffen und allzu große, unübersichtliche Landeslisten zu vermeiden. Dadurch soll gleichzeitig die persönliche Entscheidung des Wählers für ‚seinen‘ Abgeordneten erleichtert werden“. Die Ausgestaltung der Wahl in Wahlkreisen muss der **Wahlrechtsgleichheit** Rechnung tragen, die eine Zähl- und Erfolgswertgleichheit aller landesweit abgegebenen Stimmen fordert.

9. Angesichts der **Verfassungsentscheidung für eine Wahl in Wahlkreisen** als ein Element der verbesserten Verhältniswahl (Art. 14 Abs. 1 BV) hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof die damit zwangsläufig verbundene Modifikation des Proporz für verfassungskonform erklärt, jüngst in seiner Entscheidung vom 1.2.2021.
10. Als Ausfluss der Wahlrechtsgleichheit sind die **Abgeordnetenmandate strikt bevölkerungsproportional auf die Wahlkreise zu verteilen**, ohne dass die Zuweisung von Mindestkontingenten zur Sicherung einer Mindestrepräsentation rechtfertigungsfähig ist; Anpassungsbedarf bestünde, wenn eine faktische Sperrklausel von über fünf Prozent zu befürchten wäre. **Maßstab für die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise** ist aktuell die „Zahl der **Deutschen** im Sinn des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes mit Hauptwohnung im Wahlkreis“ (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 Halbsatz 1 LWG). In seiner Entscheidung vom 4.10.2012 hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof präzisiert, dass grundsätzlich auf die Wahlberechtigten i. S. d. Art. 14 Abs. 1 Satz 1, Art. 7 BV abzustellen ist, da diese „Anknüpfungspunkt der Wahlgleichheit sind“. Dem trägt die vorgeschlagene Änderung des Landeswahlgesetzes Rechnung, die daher zu begrüßen ist. Eine entsprechende Änderung haben auch andere Länder in jüngerer Zeit realisiert.
11. Hinsichtlich **Modifikationen der wahlkreisbezogenen Sitzverteilung** ist darauf hinzuweisen, dass der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 1.2.2021 ein potentiell striktes, aber noch weiter konkretisierungsbedürftiges Verständnis des Gebots einer Wahl in Wahlkreisen formuliert hat, indem er einen wahlkreisübergreifenden Reststimmenausgleich apodiktisch für verfassungswidrig erklärt hat. Überdies hat er hinsichtlich der „Zulassung von wahlkreisübergreifenden Listenverbindungen oder eine[r] Bildung der Sitzkontingente nach der Zahl der an der Wahl in den einzelnen Wahlkreisen tatsächlich teilnehmenden Personen“ auf die Problematik eines „verfassungsrechtlich nicht hinnehmbaren Effekt[s] des negativen Stimmgewichts“ hingewiesen.

Stimmkreisbildung

12. Bei der **Stimmkreisbildung** verlangt die Bayerische Verfassung, Anforderungen der Wahlrechtsgleichheit und der Deckungsgleichheit in Ausgleich zu bringen (Art. 14 Abs. 1 Satz 3 und 4 BV). Die diese Vorgabe konkretisierende Regelung des Art. 5 Abs. 2 LWG mit ihrer Muss- bzw. Soll-Grenze steht mit der Verfassung in Einklang. Primär entscheidend für die Rechtmäßigkeit der Stimmkreiseinteilung ist in Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Einhaltung dieser (verfas-

sungs-)rechtlichen Anforderungen, nicht aber die Anzahl der die Soll-Grenze überschreitenden Stimmkreise. Die **Soll-Grenze darf** überdies **nicht restriktiv** in dem Sinn **verstanden werden**, dass nur atypische Konstellationen eine Überschreitung rechtfertigen und damit namentlich der Grundsatz der Deckungsgleichheit – entgegen der gesetzgeberischen Intention und verfassungsrechtlichen Anforderungen – regelmäßig nicht berücksichtigungsfähig wäre, mag dies auch die Tragweite der Soll-Grenze relativieren.

13. Der **Grundsatz der Deckungsgleichheit** kann nicht absolut verwirklicht werden, sondern steht in einem – in der Verfassung angelegten – Spannungsverhältnis zur Wahlrechtsgleichheit (siehe Art. 14 Abs. 1 Satz 3 und 4 BV). Abweichungen sind mithin systemimmanent. Verfehlt wäre es, aus den Realitäten und der aus ihnen sowie den verfassungsrechtlichen Vorgaben folgenden Notwendigkeit eines Ausgleichs von Deckungsgleichheit und Wahlrechtsgleichheit zu schließen, der Grundsatz der Deckungsgleichheit sei aufzugeben (was im Übrigen eine Verfassungsänderung erforderte). Vielmehr würde sich – wollte man nicht unter fragwürdigem Verzicht auf die Vorteile einer Personalisierung zu einer reinen Verhältniswahl übergehen – die Frage nach anderweitigen Kriterien für die Stimmkreisbildung stellen, die sich ihrerseits nicht in Reinform verwirklichen ließen und auf ihre Rechtfertigung hin bewertet werden müssten. Mit dem Grundsatz der Deckungsgleichheit steht ein Orientierungskriterium zur Verfügung, das sachlich begründete Anliegen verfolgt.

Absenkung des Wahlalters

14. Eine **Absenkung des Wahlalters** für Wahlen zum Deutschen Bundestag und Europäischen Parlament **auf 16 Jahre** hat angesichts der getrennten Verfassungsräume von Bund und Ländern sowie mangels einer entsprechenden Vorgabe aus dem Homogenitätsprinzip (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG) keine (verfassungs-)rechtlichen Auswirkungen auf das bayerische Landes- und Kommunalwahlrecht. Im Übrigen verlangt der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl keine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre. In Bayern ist hierfür eine Verfassungsänderung notwendig, da Art. 7 Abs. 1 und 2 BV das aktive und Art. 14 Abs. 2 BV das passive Wahlrecht an die Volljährigkeit knüpfen; eine solche Verfassungsänderung wäre zulässig. Mit dem Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 25.9.2018 ist es grundsätzlich „Sache des [in Bayern: verfassungsändernden] Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und die Sicherung ihrer politischen Kommunikationsfunktion zum Ausgleich zu bringen.“ Verfassungspolitisch zu bewerten sind die politische Reife und Urteilsfähigkeit, die

Gefahr einer Manipulation durch Bezugspersonen, das Anliegen einer frühen Heranführung an Politik und Demokratie sowie eines Gegengewichts zum demographischen Wandel. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Rechtsordnung die Volljährigkeit als Voraussetzung für die unbeschränkte Geschäftsfähigkeit qualifiziert (§ 106 BGB) und mit dem Jugendgerichtsgesetz auch ein Sonderregime für die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Jugendlichen und Heranwachsenden existiert.

15. Auch die Frage, ob man das Mindestalter nicht nur für das aktive, sondern auch für das passive Wahlrecht absenken sollte, ist verfassungspolitisch zu entscheiden. Für ein Festhalten an der Volljährigkeit sprechen die im Vergleich zum Wahlakt weiter reichenden Anforderungen und Entscheidungsbefugnisse aufgrund der Mandatsausübung (Sachentscheidungen und Funktion, wie Behördenleitung oder Arbeitgeberrolle).

Zeitrahmen für Änderungen des Wahlrechts

16. Hinsichtlich **möglicher Änderungen des Landtagswahlrechts**, gerade auch bei Verfassungsänderungen, die gemäß Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV einer Zustimmung des Volkes bedürfen, ist zu berücksichtigen, dass Art. 28 Abs. 2 LWG vorsieht, dass Vertreterversammlungen ab dem 15.5.2022 und Aufstellungsversammlungen ab dem 15.8.2022 stattfinden dürfen. Diese Termine lassen sich nicht wahren, wenn insoweit relevante Änderungen nicht bis zu diesem Zeitpunkt in Kraft getreten sind. Dies **begrenzt die zur Verfügung stehende Zeit für die Realisierung einer Wahlrechtsreform** für die kommende Legislaturperiode.

II. Vorbemerkung

Entsprechend der Expertise des Sachverständigen fokussiert sich die vorliegende Stellungnahme auf die verfassungsrechtliche Dimension der Thematik. Die Grundlagen hat der Verfasser in seiner Kommentierung des Bayerischen Landtagswahlrechts im Meder/Brechmann-Kommentar zur Bayerischen Verfassung dargelegt.¹ Hierauf baut die Stellungnahme ohne Einzelnachweise auf.

III. Hintergrund: Festlegung auf eine verbesserte Verhältniswahl (Art. 14 BV)

Anders als das Grundgesetz, das in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 lediglich die Wahlrechtsgrundsätze normiert und die weitere Ausgestaltung des Wahlsystems dem Gesetzgeber überlässt (Art. 38 Abs. 3 GG), hat sich die Bayerische Verfassung, wie die Weimarer Reichsverfassung (Art. 17 Abs. 1 Satz 2, Art. 22 Abs. 1 Satz 1 WRV: Verhältniswahl), für ein **bestimmtes Wahlsystem**, nämlich ein **verbessertes Verhältniswahlrecht**, entschieden (siehe Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV).²

Die erste Grundentscheidung, nämlich die für eine **Verhältniswahl**, besagt, dass „die Stimmen jeder Partei oder Wählergruppe zusammengerechnet werden und die zu vergebenden Sitze unter sie nach dem zahlenmäßigen Verhältnis der erzielten Stimmensummen aufgeteilt werden.“³ Ein solches System beruht auf dem Gedanken, dass „alle Parteien und organisierten politischen Gruppen, die sich an der Wahl beteiligt haben, möglichst in einem angenäherten Verhältnis ihrer Stimmensummen im Parlament vertreten sind.“⁴

¹ *F. Wollenschläger*, in: T. Meder/W. Brechmann (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaates Bayern*, 6. Aufl. 2020, Art. 14.

² Siehe nur VerfGHE 28, 222 (238); Entscheidung v. 28.10.2019, Vf. 74-III-18, juris, Rn. 41; Entscheidung v. 1.2.2021, Vf. 14-VII-19, juris, Rn. 34; *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, *BV*, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 10, 24; *Unterpaull*, *Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, 1992*, S. 56 ff.; *F. Wollenschläger/Milker*, *BayVBl.* 2012, S. 65 (66 f.) – auch zum Folgenden. Zur Offenheit des Bundeswahlrechts demgegenüber BVerfGE 6, 84 (89); E 121, 266 (296). Für die Zulässigkeit einer Festlegung auf die Mehrheitswahl durch den verfassungsändernden Gesetzgeber VerfGHE 2, 45 (48); *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, *BV*, Art. 14 Rn. 8, 15 (Stand: 7. EL Mai 1992/13. EL Juli 2005). Zur Diskussion im Verfassungsausschuss Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung Bd. I (1.–12. Sitzung, 16. Juli 1946–5. August 1946), S. 79 f., 83 ff.

³ VerfGHE 14, 17 (21); ferner E 2, 181 (212); E 28, 222 (234); E 29, 154 (157 f.); E 43, 100 (104); E 45, 12 (18); E 45, 54 (63); *BayVBl.* 2013, S. 140 (141); *BayVBl.* 2018, S. 590/623 (592, 623); Entscheidung v. 28.10.2019, Vf. 74-III-18, juris, Rn. 41; Entscheidung v. 1.2.2021, Vf. 14-VII-19, juris, Rn. 34, 41; BVerfGE 1, 208 (244); E 95, 335 (352); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, *BV*, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 11; *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, *BV*, Art. 14 Rn. 8 (Stand: 7. EL Mai 1992).

⁴ VerfGHE 28, 222 (234).

Die zweite Grundentscheidung, nämlich für eine *Verbesserung* der Verhältniswahl, vollzieht eine **Abkehr von einem reinen Verhältniswahlrecht**.⁵ Die Verbesserungen finden ihren Ausdruck in

- der Fünf-Prozent-Sperrklausel (Art. 14 Abs. 4 BV),
- der Möglichkeit von Ausgleichs- und Überhangmandaten (Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV; Fragenkomplex 1)
- in der Entscheidung gegen eine Wahl nach einheitlichen Landeslisten und für
 - die Segmentierung des Wahlgebiets in Wahlkreise, die als eigenständige Wahlkörper fungieren (Art. 14 Abs. 1 Satz 1, 2 und 4 BV; Fragenkomplex 2 und 3), sowie
 - die Wahl von Stimmkreiskandidaten nach der Mehrheitswahl (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 ff. BV; Fragenkomplex 4).⁶

IV. Fragenkomplex 1: Weitere Vergrößerung des Landtags verhindern

1. Frage 1.1

Bis zu wie viele Abgeordnete könnten dem Bayerischen Landtag nach den Landtagswahlen 2023 angehören, insbesondere bei einem Szenario, welches davon ausgeht, dass bisher große Parteien weniger Wählerinnen und Wähler an sich binden (vgl. z.B. die Ergebnisse der Bundestagswahl 2021)?

2. Frage 1.2

Ist eine mögliche weitere Zunahme von Ausgleichs- und Überhangmandaten bei den kommenden Landtagswahlen zu erwarten, die zu einem Landtag mit mehr als den derzeitigen 205

⁵ VerfGHE 14, 17 (22); Entscheidung v. 28.10.2019, Vf. 74-III-18, juris, Rn. 41; *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 12; *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 14 Rn. 9 (Stand: 7. EL Mai 1992); *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (67).

⁶ Zur Verbesserung VerfGHE 2, 181 (206 f.); E 5, 125 (144); E 7, 99 (103 ff.); E 28, 222 (232, 235); E 43, 100 (104); E 45, 12 (18) – ohne Nennung der Gliederung in Wahlkreise (diese als Verbesserung ablehnend *Frowein*, DÖV 1976, S. 483 [485]); VerfGHE 45, 54 (65); BayVBl. 1996, 175 – ebenfalls ohne Erwähnung der Wahlkreise; VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (141); BayVBl. 2018, S. 590 (592), 623; *Lindner*, Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 132 m. Fn. 170; *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 14 ff.; *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 14 Rn. 9 (Stand: 7. EL Mai 1992); *Unterpaul*, Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, 1992, S. 59 ff.; *ders.*, BayVBl. 1992, S. 394 (395); *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (66 f.). Zur Unergiebigkeit der Genese VerfGHE 2, 181 (203 ff.).

Abgeordneten führen könnte, und wenn ja, wie wäre dies z.B. im Hinblick auf die Arbeitsfähigkeit/Effizienz des Parlaments und in finanzieller Hinsicht zu beurteilen?

3. Fragen 1.3, 1.4 und 1.5

Welche gesetzgeberische Alternativen bestehen zu Ausgleichs- und Überhangmandaten und welche Auswirkungen hätten diese Lösungen voraussichtlich auf die Zahl der Abgeordneten im Bayerischen Landtag?

Durch welche sonstigen Maßnahmen, insbesondere durch welche Änderungen im Landeswahlrecht und ggf. der Bayerischen Verfassung könnte sichergestellt werden, dass dem Bayerischen Landtag nicht regelmäßig wesentlich mehr als 180 Abgeordnete angehören, so wie es in Art. 13 Abs. 1 BV vorgesehen ist?

Welche Vor- und Nachteile haben diese Maßnahmen aus Ihrer Sicht jeweils?

a) Ausgangslage: Zulassung von ausgleichspflichtigen Überhangmandaten

Gewinnt eine Partei oder Wählergruppe in einem Wahlkreis mehr Stimmkreise, als ihr Sitze nach den Zweitstimmen zustehen, bleiben ihr diese Mandate nach der gegenwärtigen einfachgesetzlichen Ausgestaltung des Wahlsystems erhalten („**Überhangmandate**“; Art. 44 Abs. 2 Satz 1 LWG).⁷ Die damit einhergehende Verzerrung des Proporz nach Zweitstimmen fängt die Gewährung von **Ausgleichsmandaten** (Art. 44 Abs. 2 Satz 2 LWG) auf. Dadurch wird in verfassungskonformer Weise „das mehrheitswahlrechtliche Element [...] voll und ganz in das verhältniswahlrechtliche Verteilungsprinzip ein[gefügt]“.⁸ Preis ist freilich eine Erhöhung der Zahl der Abgeordneten über die Regelgröße von 180 hinaus (Art. 13 Abs. 1 BV): In der aktuellen 18. Legislaturperiode besteht der Bayerische Landtag aus 205 Abgeordneten, was zehn Überhangmandate und 15 Ausgleichsmandate einschließt.

b) Verfassungskonformität der aktuellen Regelung

Der durch Verfassungsänderung zum 1.3.1998 eingefügte⁹ **Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV** gestattet die mit Überhang- und Ausgleichsmandaten einhergehende Überschreitung der auf zwischen-

⁷ Zur Entwicklung *Unterpaul*, Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, 1992, S. 80 ff., 176 ff.

⁸ VerfGH, BayVBl. 2013, 140 (144); ferner VerfGHE 45, 12 (18); Entscheidung v. 1.2.2021, Vf. 14-VII-19, juris, Rn. 52 ff.; *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 16.

⁹ Verfassungsreformgesetz – Reform von Landtag und Staatsregierung vom 20.02.1998, GVBl., S. 39. Zur vorherigen Rechtslage VerfGHE 2, 181 (210 ff.).

zeitlich 180 Abgeordnete verfassungskräftig fixierten Größe des Landtags (Art. 13 Abs. 1 BV).¹⁰ Ausweislich seines Wortlauts und der Entstehungsgeschichte¹¹ **verpflichtet** er allerdings **nicht zu einer Gewährung von Ausgleichs- und Überhangmandaten**, sondern eröffnet dem Wahlgesetzgeber lediglich entsprechende Gestaltungsmöglichkeiten.¹² Deren Aktualisierung hat im Spannungsfeld der Verfassungsentscheidung für eine Direktwahl von Stimmkreisandidaten einerseits und der Entscheidung für ein Verhältniswahlssystem und der Wahlrechtsgleichheit andererseits zu erfolgen. In seiner **Entscheidung vom 28.10.2019** zur Wahl des aktuellen Landtags hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof die Zulassung von ausgleichspflichtigen Überhangmandaten für verfassungskonform erachtet (zur Problematik der Zuteilung von Überhang- und Ausgleichsmandaten innerhalb des jeweiligen Wahlkreises gemäß Art. 44 Abs. 2 LWG Fragenkomplex 2).¹³

c) Reformoptionen

aa) Nur begrenzte Zulässigkeit einer ausgleichslosen Gewährung von Überhangmandaten

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die ausgleichslose (aber begrenzte) Gewährung von Überhangmandaten angesichts der Verfassungsentscheidung für eine personalisierte Verhältniswahl, die in der Wahl von Stimmkreisabgeordneten zum Ausdruck kommt, nicht beanstandet,¹⁴ eine Option, die auch Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV zulässt (freilich nur in den durch die Verhältniswahl und Wahlrechtsgleichheit vorgezeichneten Grenzen).

Für das Bundestagswahlrecht hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 25.7.2012,¹⁵ wie der Bayerische Verfassungsgerichtshof, zum einen herausgearbeitet, dass

¹⁰ Zur Vereinbarkeit mit dem Homogenitätsgebot (Art. 28 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG) VerfGH, Entscheidung v. 28.10.2019, Vf. 74-III-18, juris, Rn. 45 ff.

¹¹ So ausdrücklich die Begründung zum Verfassungsreformgesetz LT-Drs. 13/9366, S. 6: Die Verfassungsänderung „bedeutet nicht, daß Überhang- und Ausgleichsmandate von der Verfassung damit zwingend vorgeschrieben würden; sie werden lediglich zugelassen, wenn sie sich in Anwendung der Wahlrechtsgrundsätze der Sätze 1 bis 5 ergeben (vgl. den Nebensatz ‚die in Anwendung dieser Grundsätze zugeteilt werden‘).“

¹² VerfGH, Entscheidung v. 28.10.2019, Vf. 74-III-18, juris, Rn. 40; Entscheidung v. 1.2.2021, Vf. 14-VII-19, juris, Rn. 36, 47; *Holzner*, Praxis der Kommunalverwaltung, Art. 14 BV Rn. 27 (Stand: 4. Fassung Oktober 2017); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 16; *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 14 Rn. 10 c (Stand: 13. EL Juli 2005).

¹³ VerfGH, Entscheidung v. 28.10.2019, Vf. 74-III-18, juris, Rn. 36 ff.

¹⁴ VerfGHE 19, 64 (71 ff.); ferner VerfGHE 5, 125 (144 ff.); E 5, 204 (215 f.); E 19, 100 (103); E 28, 222 (235); E 46, 281 (289); *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 14 Rn. 5 b, 5 e, 9 (Stand: 8 EL Mai 1995/13. EL Juli 2005). Im Ergebnis zustimmend *Kreuzholz*, in: Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz, LWG, 19. Aufl. 2018, Erl. Art. 44 Rn. 2; *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 16; *Unterpaul*, Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, 1992, S. 178 (siehe auch S. 86).

¹⁵ Die Übertragbarkeit auf die bayerische Rechtslage offen lassend VerfGH, Entscheidung v. 28.10.2019, Vf. 74-III-18, juris, Rn. 50. Zweifelnd *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 16.

„die ausgleichslose Zuteilung von Überhangmandaten in begrenztem Umfang zu rechtfertigen“ ist:

Der Gesetzgeber hat sich für ein Wahlsystem entschieden, das sowohl dem Anliegen einer Personenwahl als auch dem Ziel der Verhältniswahl, alle Parteien in einem möglichst den Stimmzahlen angenäherten Verhältnis im Parlament abzubilden, Rechnung tragen will. Beide von der Verfassung legitimierten Ziele lassen sich innerhalb dieses Wahlsystems nicht in voller Reinheit verwirklichen. So trifft es zwar zu, dass die durch den Anfall von Überhangmandaten bewirkte Differenzierung des Erfolgswertes der Wählerstimmen mit einer personalisierten Verhältniswahl nicht zwangsläufig verbunden ist, weil der als Ergebnis des unvollständig durchgeführten Verhältnisausgleichs gestörte Proporz etwa durch Zuteilung von Ausgleichsmandaten wiederhergestellt werden könnte (vgl. BVerfGE 95, 335 [394 f.]). Allerdings erforderte eine vollständige Verwirklichung des Ziels der Verhältniswahl eine im Einzelnen nicht vorhersehbare Erhöhung der Sitzzahl des Bundestages, wodurch – abgesehen von damit verbundenen Praktikabilitätsproblemen – dessen Zusammensetzung das Ziel, die Abgeordneten des Deutschen Bundestages zur Hälfte personenbezogen zu legitimieren, nicht verwirklichen würde und Beeinträchtigungen des föderalen Proporz zu erwarten wären.

Das Anliegen der Personenwahl und das mit der Verhältniswahl verfolgte Ziel weitgehender Proportionalität stehen mithin in einem Spannungsverhältnis, das sich nur durch einen vom Gesetzgeber vorzunehmenden Ausgleich beider Prinzipien auflösen lässt. Im Rahmen des ihm insoweit zukommenden Gestaltungsspielraums darf der Gesetzgeber das Anliegen einer proportionalen Verteilung der Gesamtzahl der Sitze grundsätzlich zurückstellen und Überhangmandate ohne Wiederherstellung des Proporz zulassen.¹⁶

Zum anderen hat das Bundesverfassungsgericht die Grenzziehung konkretisiert: „In dem vom Gesetzgeber geschaffenen System der mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl sind Überhangmandate (§ 6 Abs. 5 BWG) nur in einem Umfang hinnehmbar, der den Grundcharakter der Wahl als einer Verhältniswahl nicht aufhebt. Die Grundsätze der Gleichheit der Wahl sowie der Chancengleichheit der Parteien sind bei einem Anfall von Überhangmandaten im Umfang von mehr als etwa einer halben Fraktionsstärke verletzt.“¹⁷ Dies beträgt für die Bundesebene 2,5% der Zahl der Abgeordneten. Vergleichbares würde für Bayern gelten, bestimmt § 5 Abs. 1 Satz 1 BayLTGeschO für die Bildung von Fraktionen: „Fraktionen sind

¹⁶ BVerfGE 131, 316 (366 f.). Siehe auch NVwZ 2021, S. 1525 (1530 f., Rn. 92 ff.).

¹⁷ BVerfGE 131, 316 [Ls. 2. a) und b)].

Vereinigungen von Mitgliedern des Landtags einer Partei, welche bei der vorausgegangenen Landtagswahl mindestens fünf Prozent der Gesamtstimmzahl im Land und mindestens fünf Sitze im Bayerischen Landtag erhalten hat.“

In seiner Eilentscheidung vom 20.7.2021 hat das Bundesverfassungsgericht indes – unter Betonung der grundsätzlichen Rechtfertigungsfähigkeit einer zahlenmäßig begrenzten ausgleichslosen Zuteilung von Überhangmandaten – offen gelassen, ob und inwieweit an dieser Grenzziehung festzuhalten ist.¹⁸

Damit existiert keine gesicherte Basis für die Bestimmung der Höchstgrenze. Im Übrigen ist die Verteilung ausgleichsloser Überhangsmandate angesichts einer Wahl in Wahlkreisen mit Schwierigkeiten verbunden, wenn man nicht eine Deckelung der Ausgleichsmandate auf die Zahl der Überhangmandate vorsieht.¹⁹

bb) Verfassungspolitische und -rechtliche Problematik einer Reduktion von Stimmkreisen

Bei **(Reform-)Maßnahmen, die mit dem Ziel einer Verkleinerung des Landtags** die Zahl der Stimmkreise reduzieren, sei es generell oder durch Verzicht auf die Gewährung von Überhangmandaten, ist zunächst – unabhängig von verfassungsrechtlichen Grenzen – zu berücksichtigen, dass sich die Bayerische Verfassung, anders als etwa das Grundgesetz, explizit auf ein bestimmtes Wahlsystem festlegt, die verbesserte Verhältniswahl (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV), und zu diesem die Personalisierung der Wahl durch die Bildung von Stimmkreisen rechnet (Art. 14 Abs. 1 Satz 3 ff. BV). Mit dieser Vorgabe werden gewichtige Ziele verfolgt, nämlich eine Vertretung der Stimmkreisinteressen über Parteigrenzen hinweg (vgl. Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV) sicherzustellen,²⁰ eine personalisierte Wahlentscheidung zu ermöglichen²¹ und durch die hergestellte Nähe zwischen Wähler(inne)n und Gewählten die „Anteilnahme der Staatsbürger am politischen Leben“ sowie „ihr politisches Verantwortungsbewußtsein“ zu

¹⁸ BVerfG, NVwZ 2021, S. 1525 (1531, Rn. 95): „Ausgehend davon erscheint es zwar möglich, dass die Einführung ausgleichsloser Überhangmandate im vorliegenden Fall – insbesondere sofern die Auslegung von § 6 V 4 BWahlG ergeben sollte, dass nur bis zu drei solcher Mandate insgesamt ermöglicht werden – mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 38 I 1 und Art. 21 I 1 GG vereinbar ist. Gleichwohl stellt sich die Frage der Rechtfertigung des damit verbundenen Eingriffs in die wahlrechtlichen Gleichheitssätze. Sollte die Einführung von (bis zu drei) ausgleichslosen Überhangmandaten etwa zur Stärkung des Persönlichkeitswahlelements angesichts des im Übrigen erfolgenden Ausgleichs durch eine Erhöhung der Sitzzahl nicht erforderlich sein, bedürfte es einer anderen verfassungsrechtlich tragfähigen Rechtfertigung dieser Regelung. Als gleichwertiges Verfassungsgut, zu dessen Schutz der Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien gerechtfertigt sein könnte, käme die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages in Betracht. Die damit verbundenen Fragen bedürfen jedoch näherer Betrachtung im Hauptsacheverfahren.“

¹⁹ Näher dazu die Stellungnahme des Sachverständigen *Möstl*, S. 8 f.

²⁰ VerfGHE 2, 181 (207); E 27, 153 (164); E 43, 100 (104 f.); E 54, 109 (135); BayVBl. 2013, S. 140 (144); BayVBl. 2018, S. 590/623 (592); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 16, 27.

²¹ VerfGHE 2, 181 (207); ferner VerfGHE 19, 64 (74); BayVBl. 2018, S. 590/623 (592); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 16.

fördern²² und eine persönliche Bindung zu gewährleisten²³. Der Grad der Realisierung dieser Ziele hängt von der Anzahl der Stimmkreisabgeordneten ab, so dass deren Reduktion die Erreichung dieser Ziele beeinträchtigt. Überdies ist zu berücksichtigen, dass die **Bevölkerung** im Freistaat Bayern seit verfassungskräftiger Fixierung der Regelgröße von 180 Abgeordneten (1998/2003) **erheblich gestiegen** ist; so ist vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2020 ein Bevölkerungszuwachs in Bayern von 12,23 Mio. auf 13,14 Mio. Einwohner zu verzeichnen und damit eine Zunahme von ca. 7,4 %.²⁴ Dies bedeutet, dass jede(r) Stimmkreisabgeordnete, bezogen auf die Regelgröße des Landtags, eine wachsende Zahl von Einwohnern repräsentiert – eine Entwicklung, die eine Reduktion der Zahl von Stimmkreisabgeordneten zulasten der Bürgernähe verschärfte. Überdies erweist sich der Landtag im Ländervergleich als nicht überproportioniert: Das Abgeordnetenhaus Berlin hat aktuell 147 Abgeordnete bei einer Einwohnerzahl von knapp 3,8 Mio. zum 30.6.2021²⁵, der Landtag Nordrhein-Westfalen 199 Abgeordnete bei einer Einwohnerzahl von 17,9 Mio. zu Ende Juni 2021,²⁶ der Landtag Baden-Württemberg 154 Abgeordnete bei einer Einwohnerzahl von 11,104 Mio. Ende des Jahres 2020²⁷ und der niedersächsische Landtag 137 Abgeordnete bei ca. 8 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern (Ende 2020)²⁸. Auch stellt sich die Frage, ob der Landtag angesichts seiner vielfältigen Aufgaben als überproportioniert angesehen werden kann.

Aus **verfassungsrechtlicher Warte** ist festzuhalten, dass der **Grundsatz der Deckungsgleichheit**, nach dem grundsätzlich jeder Landkreis und jede kreisfreie Gemeinde einen Stimmkreis bildet (Art. 14 Abs. 1 Satz 3 f. BV; näher noch unten Fragenkomplex 4), angesichts der Zahl von 71 Landkreisen und 25 kreisfreien Städten **keine unbegrenzte Reduktion zulässt** (dies wäre auch bei einer Verkleinerung des Landtags zu beachten). Überdies hat der Verfassungsgerichtshof herausgearbeitet, dass es der Personalisierung der Verhältniswahl und der Wahlrechtsgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV) „am ehesten entspricht, wenn die Zahl der Stimmkreis- und der Wahlkreismandate etwa gleich groß ist“.²⁹ Vor diesem Hintergrund

²² VerfGHE 19, 64 (74).

²³ VerfGHE 54, 109 (138, 144); BayVBl. 2018, S. 590/623 (592); *Boettcher*, BayVBl. 1992, S. 641 (641); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl., 2017, Art. 14 Rn. 16.

²⁴ Zahlen abrufbar unter <https://www.demografie-leitfaden-bayern.de/daten-und-fakten/entwicklung-einwohnerzahlen/> (28.3.2022).

²⁵ Zahl abrufbar unter <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/219-2021> (28.3.2022).

²⁶ Zahl abrufbar unter <https://www.it.nrw/nrw-einwohnerzahl-weiterhin-bei-179-millionen-heimbach-ist-jetzt-die-gemeinde-mit-den-wenigsten> (28.3.2022).

²⁷ Zahl abrufbar unter <https://www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2021014> (28.3.2022).

²⁸ Zahl abrufbar unter <https://www.statistik.niedersachsen.de/presse/ende-2020-gab-es-gut-8-millionen-einwohnerinnen-und-einwohner-in-niedersachsen-203205.html> (28.3.2022).

²⁹ VerfGHE 46, 281 (288); ferner VerfGHE 54, 109 (160).

ist die Höchstgrenze des Art. 14 Abs. 1 Satz 5 BV zu sehen, nach der „[j]e Wahlkreis [...] höchstens ein Stimmkreis mehr gebildet werden [darf] als Abgeordnete aus der Wahlkreisliste zu wählen sind.“ Damit ist aber auch eine Grenze nach unten formuliert.

Im Übrigen hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof die **Gewährung von Überhangmandaten** in einer frühen Entscheidung nicht für verfassungsrechtlich geboten erklärt,³⁰ was auch der optionalen Regelung des Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV entspricht. Unabhängig davon erscheint diese Reformoption angesichts der Nichtrepräsentation einzelner Stimmkreise jedenfalls verfassungspolitisch namentlich vor dem Hintergrund der Wahlrechtsgleichheit und des skizzierten Anliegens der Personalisierung besonders problematisch.

cc) Nichtrealisierbarkeit des Grabensystems unter Art. 14 Abs. 1 BV

Schließlich steht die Reformoption einer – eine konstante Zahl von Abgeordneten gewährleistende – Splittung von direkt und nach Listenwahl zu vergebenden Mandaten („**Grabensystem**“) angesichts des von Art. 14 Abs. 1 BV vorgezeichneten Gebots eines landesweit abzubildenden Proporztes nicht mit der Wahlrechtsgleichheit und der Entscheidung für eine Verhältniswahl in Einklang.³¹ Die Realisierung eines solchen Systems würde daher eine Verfassungsänderung erfordern. Anders ist dies mangels entsprechender Festlegung auf Bundesebene, für die das Bundesverfassungsgericht das Grabensystem für zulässig erklärt hat,³² was im Übrigen illustriert, dass dieses System keine grundlegenden Bedenken entgegenstehen.

V. Fragenkomplex 2: Unterschiedliche Erfolgswerte der Wählerstimmen in den Wahlkreisen

1. Frage 2.1 und 2.2

Inwieweit kam es bei der Landtagswahl 2018 zu Verzerrungen zwischen den unterschiedlichen Wahlkreisen dergestalt, dass bestimmte Wahlkreise insbesondere durch Überhang- und Ausgleichsmandate mehr Landtagsabgeordnete stellen als nach ihrer Bevölkerungsanzahl vorgesehen ist und wie sind diese Verzerrungen zu bewerten?

³⁰ VerfGHE 7, 99 (103 ff.); ferner VerfGHE 19, 64 (72 f.); ebenso *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 16. Kritisch *Unterpaul*, Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, 1992, S. 87.

³¹ Siehe auch *Holzner*, Praxis der Kommunalverwaltung, Art. 14 BV Rn. 28 (Stand: 4. Fassung Oktober 2017); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 16.

³² Siehe BVerfGE 131, 316 (336).

Treten diese Effekte bei kleineren oder größeren Wahlkreisen relativ gesehen deutlicher zu Tage?

Infolge der Segmentierung des Wahlgebiets in Wahlkreise (dazu Fragenkomplex 3) erfolgt die Zuteilung von Überhang- und Ausgleichsmandaten innerhalb des jeweiligen Wahlkreises (Art. 44 Abs. 2 LWG). Damit erhöhen Überhang- und Ausgleichsmandate die „Zahl der auf den Wahlkreis treffenden Sitze (Art. 21 Abs. 2)“ (Art. 44 Abs. 2 Satz 2 LWG). Dies kann zu einer Verzerrung des landesweiten Proporz führen, da die ursprünglich gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 2 LWG erfolgte Sitzverteilung der 180 Abgeordnetenmandate „auf die Wahlkreise nach dem Verhältnis ihrer Einwohnerzahl“ modifiziert wird.

Für die Wahl zum aktuellen Landtag hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof zunächst in tatsächlicher Hinsicht herausgearbeitet,

dass sich die bei der Landtagswahl 2018 angefallenen 10 Überhang- und 15 Ausgleichsmandate sehr unterschiedlich auf die einzelnen Wahlkreise verteilen (vgl. www.landtagswahl2018.bayern.de/sitzeberechnung_wahlkreise.html). Auf den Wahlkreis Oberbayern entfallen insgesamt acht [= drei Überhang- und fünf Ausgleichsmandate], auf die Wahlkreise Mittelfranken und Schwaben jeweils fünf [zwei Überhang- und drei Ausgleichsmandate], auf den Wahlkreis Niederbayern drei [ein Überhangmandat und zwei Ausgleichsmandate] sowie auf die Wahlkreise Oberpfalz und Oberfranken jeweils zwei Überhang- und Ausgleichsmandate [= ein Überhang- und ein Ausgleichsmandat]; lediglich im Wahlkreis Unterfranken hat sich die Sitzzahl nicht erhöht.³³

Konsequenz ist, „dass die Anzahl der für die jeweiligen Wahlkreise tatsächlich vergebenen Sitze den Proporz der Regierungsbezirke nicht mehr in gleicher Weise widerspiegelt, wie dies bei der regulären Verteilung der Abgeordnetenmandate auf die Wahlkreise gemäß Art. 21 Abs. 2 LWG der Fall ist. Diese Auswirkung tangiert den Grundsatz der Gleichheit der Wahl (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV), da sich als Folge Unterschiede beim Erfolgswert der Wählerstimmen ergeben können, je nachdem, in welchem Wahlkreis sie abgegeben wurden.“³⁴

Diese Modifikation des Proporz ist mit dem Bayerische Verfassungsgerichtshof rechtfertigungsbedürftig, aber auch rechtfertigungsfähig:

Solche Abweichungen vom Grundsatz möglichst strikter, formaler Gleichheit sind zwar nicht generell ausgeschlossen, bedürfen aber stets einer besonderen Rechtfertigung, sei es

³³ VerfGH, Entscheidung v. 28.10.2019, Vf. 74-III-18, juris, Rn. 63.

³⁴ VerfGH, Entscheidung v. 28.10.2019, Vf. 74-III-18, juris, Rn. 63.

durch die von der Bayerischen Verfassung in Art. 14 BV vorgesehenen oder zugelassenen Modifikationen des Verhältniswahlrechts oder durch sonstige zwingende Gründe [...].³⁵

Seine Rechtfertigung findet diese Modifikation des Proporz in den verfassungskräftig vorgezeichneten Grundentscheidungen der Bayerischen Verfassung für eine Wahl nicht nach einheitlichen Landeslisten, sondern für eine Wahl in Wahlkreisen, die als eigenständige Wahlkörper fungieren (Art. 14 Abs. 1 Satz 1, 2 und 4 BV; dazu Fragenkomplex 3), sowie für eine Personalisierung durch die Wahl von Stimmkreiskandidaten nach der Mehrheitswahl (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 ff. BV; dazu Fragenkomplex 4). Vor diesem Hintergrund hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof die aktuelle Rechtslage in seiner bereits erwähnten Entscheidung vom 28.10.2019 zur Wahl des aktuellen Landtags für verfassungskonform erachtet:

Die dargestellte Proporzabweichung ist verfassungsrechtlich hinnehmbar. Sie ergibt sich als Konsequenz des durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV vorgegebenen „verbesserten Verhältniswahlrechts“, wobei die Wahl in den gesonderte Wahlkreise bildenden sieben Regierungsbezirken vorzunehmen ist (Art. 14 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV) und die Möglichkeit von Überhang- und Ausgleichsmandaten in der Verfassung selbst (Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV) als grundsätzlich systemgerecht erachtet wird. Vor diesem Hintergrund und angesichts des Umstands, dass einer regionalen Proporzabweichung wohl nur mithilfe weiterer Mechanismen begegnet werden könnte, die wiederum eigene neue Fragen im Hinblick auf die geltenden Wahlprinzipien aufwerfen, ist die geltende Rechtslage nicht zu beanstanden (vgl. Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 14 Rn. 13, 16, 26).

Zwar kann der Gesetzgeber verpflichtet sein, aktiv zu werden und gegenzusteuern, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse so ändern, dass einfachgesetzlich vorgegebene wahlrechtliche Regelungen nicht mehr systemgerecht umgesetzt werden können (vgl. BVerfGE 131, 316/370 ff.). Es ist jedoch auch im Hinblick auf den Umfang der angefallenen Überhang- und Ausgleichsmandate, der sich auf knapp 14 % der regulären Zahl von 180 Sitzen des Landtags beläuft, nicht ersichtlich, dass eine Schwelle überschritten wäre, die einen sachgerechten Vollzug des geltenden Wahlrechts unmöglich machen würde.³⁶

³⁵ VerfGH, Entscheidung v. 28.10.2019, Vf. 74-III-18, juris, Rn. 63.

³⁶ VerfGH, Entscheidung v. 28.10.2019, Vf. 74-III-18, juris, Rn. 64 f.

Auch in der Entscheidung vom 1.2.2021 heißt es:

Die getrennte Wahl in sieben selbstständigen Wahlkreisen ist zwangsläufig mit Einbußen an Proportionalität verbunden (VerfGHE 65, 189/203) und trägt wesentlich zu der von den Antragstellern beanstandeten regionalen „Verzerrung“ [...] bei. Sie ist jedoch Folge des von der Bayerischen Verfassung vorgegebenen Wahlsystems ohne überregionale Stimmenverrechnung, gegen das sich im Übrigen unter dem Blickpunkt der Wahlrechtsgleichheit grundsätzliche Einwände nicht erheben lassen (vgl. BVerfG vom 11.10.1972 BVerfGE 34, 81/99).³⁷

Insbesondere in Art. 14 BV hat der Verfassungsgeber somit eine Reihe von Anforderungen für die Gestaltung der Landtagswahl geregelt. Da diese teilweise in Konkurrenz zueinander stehen, ist eine – isoliert betrachtet – optimale Umsetzung jeder einzelnen Vorgabe faktisch unmöglich. Konkurrierende verfassungsrechtliche Voraussetzungen können daher auch Abweichungen vom verhältnismäßig rechtlichen Grundsatz verzerrungsfreien Parteienproporz und voller Erfolgswertgleichheit rechtfertigen. Der verhältnismäßig rechtliche Wahlgleichheitssatz wird hierbei indes nicht völlig verdrängt, sondern behält bei der näheren Ausgestaltung des verfassungsrechtlich vorgezeichneten „verbesserten“ Verhältnismäßig rechts seine regulative und begrenzende Funktion. Das bedeutet, dass der Wahlgesetzgeber – sofern verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen – derjenigen den Vorzug zu geben hat, die bei Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Wahl dem Grundsatz der Wahlgleichheit möglichst weitgehend Rechnung trägt. Schließlich können einer die Erfolgswertgleichheit beeinträchtigenden „Verbesserung“ des Verhältnismäßig rechts auch absolute Grenzen gesetzt sein. Der Gesetzgeber ist gehalten, das in der Verfassung verankerte Wahlsystem und den Grundsatz der gleichen Wahl möglichst in Übereinstimmung zu halten (Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 14 Rn. 13, 24; VerfGHE 28, 222/238 f.; 45, 54/63; 65, 189/206).

Es ist nicht erkennbar, dass diese Grenzen durch Art. 44 Abs. 2 LWG überschritten würden. Mit der Zulassung von Überhangmandaten (Satz 1) trägt der Gesetzgeber dem mehrheitswahlrechtlichen Element des von der Bayerischen Verfassung in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV vorgegebenen Wahlsystems Rechnung. Dass er dabei die grundsätzliche Konzeption als Verhältnismäßig recht nicht aus dem Auge verloren hat, zeigt sich in der Zuweisung von Ausgleichsmandaten (Satz 2). Die von den Antragstellern gerügten regionalen Disparitäten sind insbesondere Folge der in Art. 14 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV vorgegebenen Wahl in

³⁷ VerfGH, Entscheidung v. 1.2.2021, Vf. 14-VII-19, juris, Rn. 49.

Wahlkreisen. Sie führen unter dem Gesichtspunkt der Wahlgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV), die eines von mehreren Elementen in einer Reihe verfassungsrechtlicher Maßgaben für die Landtagswahl darstellt, nicht dazu, dass Art. 44 Abs. 2 LWG verfassungsrechtlich zu beanstanden wäre.

Die Antragsteller vertreten zwar die Auffassung, dass ein „anderes Verfahren“ der Zuteilung von Überhang- und Ausgleichsmandaten als das in Art. 44 Abs. 2 LWG vorgesehene der Wahlgleichheit besser gerecht werden könnte. Es ist jedoch nicht ersichtlich, welche Modalitäten sich insoweit aufdrängen könnten, die sich zugleich in das Gesamtsystem der von der Bayerischen Verfassung normierten Anforderungen an die Landtagswahl einfügen und nicht ihrerseits neue Fragen im Hinblick auf die geltenden (weiteren) Wahlprinzipien aufwerfen würden (VerfGH BayVBl 2020, 86 Rn. 64). Insbesondere ist ein Reststimmenausgleich über die Wahlkreise hinaus auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts nicht zulässig. Weitere von den Antragstellern angedeutete Gestaltungsmöglichkeiten, wie die Zulassung von wahlkreisübergreifenden Listenverbindungen oder eine Bildung der Sitzkontingente nach der Zahl der an der Wahl in den einzelnen Wahlkreisen tatsächlich teilnehmenden Personen, könnten zudem mit dem seinerseits unter dem Aspekt des Grundsatzes der Wahlgleichheit verfassungsrechtlich nicht hinnehmbaren Effekt des negativen Stimmgewichts verbunden sein (vgl. VerfGHE 65, 189/205; BVerfG vom 3.7.2008 BVerfGE 121, 266 ff.; BVerfGE 131, 316 ff.). Anhand der insoweit sehr kurssorischen Darlegungen der Antragsteller lässt sich somit nicht feststellen, dass dem Grundsatz der Wahlgleichheit mit anderen Gestaltungsmöglichkeiten offensichtlich besser Rechnung getragen werden könnte.³⁸

2. Frage 2.3

Wie könnte der Landesgesetzgeber solche Verzerrungen auf der Wahlkreisebene künftig verhindern oder begrenzen?

Verzerrungen des Proporz ließe sich zunächst durch Maßnahmen entgegenwirken, die die Zahl von Überhang- und Ausgleichsmandaten reduzieren; gegenläufig hierzu sind freilich, wie bereits ausgeführt (dazu Fragen 1.3 ff.), die Personalisierung der Wahl durch die Bildung von Stimmkreisen (Art. 14 Abs. 1 Satz 3 ff. BV) als Ausdruck der Verfassungsentscheidung für eine verbesserte Verhältniswahl (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV) und die damit verfolgten An-

³⁸ VerfGH, Entscheidung v. 1.2.2021, Vf. 14-VII-19, juris, Rn. 52 ff.

liegen zu berücksichtigen, die mit dem Reduktionsanliegen konfliktieren. Des Weiteren stellt sich die Frage nach Modifikationen hinsichtlich der Wahl in Wahlkreisen (dazu Frage 3.6).

VI. Fragenkomplex 3: Änderung des Berechnungsmaßstabs zur Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise und bei der Stimmkreiseinteilung

1. Vorbemerkung: Verfassungsentscheidung für eine Wahl in Wahlkreisen

Die Verfassungsentscheidung für eine Wahl in Wahlkreisen,³⁹ die den Regierungsbezirken entsprechen, stellt eine der in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV vorgesehenen Verbesserungen der Verhältniswahl dar. Denn sie bricht mit der einem reinen Verhältnissystem entsprechenden Bildung landesweiter Wahlkörper, indem sie das **Wahlgebiet in sieben Wahlkreise segmentiert**, die nicht lediglich Abstimmungsbezirke, sondern **eigenständige Wahlkörper** darstellen.⁴⁰ Plastisch führte der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 2.12.1949 aus:

[D]ie Verfassung selbst hat in verschiedenen ausdrücklichen Anordnungen dem *reinen* Verhältniswahlssystem verschiedene Wesensteile genommen. Dem reinen Verhältniswahlssystem entspräche es, nur personelle Wahlkörper über das ganze Land zu bilden, die sich aus den Anhängern *einer* Partei bilden. Daher steht an sich eine territoriale Aufgliederung des Landes, die Bildung von Wahlkreisen, in Widerspruch mit jenem System; es stört die tatsächliche Verhältnismäßigkeit des Gesamtergebnisses, wenn in jedem dieser Wahlkreise selbstständig und ausschließlich das Wahlergebnis festgelegt wird.⁴¹

Die Stellung der einzelnen **Wahlkreise als eigenständige Wahlkörper** impliziert, dass „die einzelnen Abschnitte des Wahlvorgangs, nämlich Bewerberaufstellung, Stimmabgabe und Auswertung der abgegebenen Stimmen sowie Zuteilung der Abgeordnetensitze, grundsätzlich in den Wahlkreisen vorzunehmen sind“.⁴² Der Landeswahlgesetzgeber hat dies dadurch um-

³⁹ Zum Folgenden bereits *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 ff. Umfassend, auch zur Historie, *Faber*, Föderalismus und Binnenföderalismus im Wahlrecht zu den deutschen Volksvertretungen und zum Europäischen Parlament, 2015, S. 294 ff.

⁴⁰ VerfGHE 2, 181 (206); E 28, 222 (237); E 30, 1 (16 f.); E 45, 12 (19); E 45, 54 (64 f.); BayVBl. 2013, S. 140 (141); *Kautz*, BayVBl. 2001, S. 97 (99); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 15, 26; *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 14 Rn. 10 (Stand; 13. EL Juli 2005); *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (67). Ablehnend *Frowein*, DÖV 1976, S. 483 (485). Für ein darüber hinausgehendes, aber fragliches Verständnis einer legitimatorischen Segmentierung *Gärditz*, BayVBl. 2011, S. 421 (424).

⁴¹ VerfGHE 2, 181 (206). Zur Entwicklung *Unterpaul*, Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, 1992, S. 87 ff., 179 ff., 187 ff.

⁴² VerfGHE 28, 222 (237); ferner VerfGHE 45, 12 (20); BayVBl. 2013, S. 140 (141); Entscheidung v. 1.2.2021, Vf. 14-VII-19, juris, Rn. 48; *Thum*, in: Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz, LWG, 19. Aufl. 2018, Erl. Art. 21 Rn. 4; *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (67).

gesetzt, dass Wahlvorschläge nicht landesweit, sondern nur für die einzelnen Wahlkreise aufzustellen sind (Art. 26 Abs. 1 Satz 1 LWG), und dementsprechend auch Stimmen nur für Wahl- bzw. Stimmkreisandidaten abgegeben werden können (Art. 36, 38 LWG), dass jeder Bewerber nur in einem Wahlkreis aufgestellt werden kann (Art. 27 Abs. 1 Nr. 2 Satz 3 LWG) und dass die Sitzverteilung innerhalb des Wahlkreises erfolgt (Art. 39 ff. LWG).

Das **Anliegen** der Wahlkreisbildung besteht – ähnlich wie dasjenige der Stimmkreisbildung (siehe Fragenkomplex 4) – darin, „zwischen den Wählern und den von den politischen Parteien aufgestellten Kandidaten eine engere Bindung zu schaffen und große, unübersichtliche Listen zu vermeiden“.⁴³ Dadurch soll gleichzeitig „die persönliche Entscheidung des Wählers für ‚seinen‘ Abgeordneten“ erleichtert werden.⁴⁴ Dass eine Einteilung des Wahlgebiets nach den Regierungsbezirken erfolgt, soll zum einen missbräuchliche Gestaltungen verhindern, nämlich dass „die jeweilige parlamentarische Mehrheit auf Grund einer Analyse des bisherigen Wählerverhaltens eine Abgrenzung der Wahlkreise durchsetzt, die einseitig ihre Interessen begünstigt“.⁴⁵ Zum anderen kommt darin eine regierungsbezirksbezogene⁴⁶ Homogenitätsvorstellung zum Ausdruck: So

soll der Wahlkreisabgeordnete eine regional abgegrenzte Bevölkerungsgruppe repräsentieren. Eine politisch funktionsfähige und sinnvolle Bindung zwischen Wählern und Abgeordneten soll dadurch gefördert werden, daß die repräsentierte Bevölkerungsgruppe nicht nur nach örtlichen, sondern auch nach historischen, wirtschaftlichen, kulturellen und ähnlichen Gesichtspunkten, wie sie der Abgrenzung der Regierungsbezirke vielfach zugrunde liegen, eine zusammengehörige Einheit bildet.⁴⁷

Die Entscheidung für eine Wahl in Wahlkreisen bedeutet freilich keine vollumfängliche **Föderalisierung der Landtagswahl**: So ist der Freistaat Bayern kein Bundesstaat, dessen Regierungsbezirken Staatsqualität zukommt, bleibt ein einheitliches bayerisches Staatsvolk Legitimationssubjekt der Staatsgewalt (Art. 2 BV) und repräsentiert der Landtagsabgeordnete

⁴³ VerfGHE 28, 222 (237); ferner VerfGHE 45, 12 (19 f.); E 45, 54 (63 f.); Entscheidung v. 1.2.2021, Vf. 14-VII-19, juris, Rn. 48; *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 15; *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 14 Rn. 10 (Stand: 13. EL Juli 2005); *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (67).

⁴⁴ VerfGHE 45, 54 (64); ferner VerfGHE 45, 12 (20); Entscheidung v. 1.2.2021, Vf. 14-VII-19, juris, Rn. 48; *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (67).

⁴⁵ VerfGHE 28, 222 (239); ferner VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (141); *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (67).

⁴⁶ Den Bezug auf einen Regierungsbezirk unerwähnt lässt VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (141).

⁴⁷ VerfGHE 28, 222 (239); ferner VerfGHE 45, 12 (19 f.); E 45, 54 (64); BayVBl. 2013, S. 140 (141); *Thum*, in: Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz, LWG, 19. Aufl. 2018, Erl. Art. 21 Rn. 4; *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (67).

das gesamte Staatsvolk und nicht nur dasjenige seines Wahlkreises (Art. 13 Abs. 2 Satz 1 BV); auch die Fünf-Prozent-Sperrklausel greift seit der Verfassungsänderung des Jahres 1973 nicht mehr wahlkreis-, sondern landesbezogen.⁴⁸

In der 2018 beginnenden **18. Wahlperiode** entfallen gemäß Art. 21 Abs. 2 LWG von den 180 Mandaten (Art. 13 Abs. 1 BV) auf den Wahlkreis Oberbayern 61, auf den Wahlkreis Niederbayern 18, auf die Wahlkreise Oberpfalz und Oberfranken jeweils 16, auf den Wahlkreis Mittelfranken 24, auf den Wahlkreis Unterfranken 19 und auf den Wahlkreis Schwaben 26 Mandate.⁴⁹

2. Frage 3.1 und 3.2

Welche Auswirkungen hätte die von der Staatsregierung in ihrem Stimmkreisbericht nach Art. 5 Abs. 5 des Landeswahlgesetzes vom 12. Oktober 2021 (Drs. 18/18709) vorgeschlagene Änderung, dem für die Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise und bei der Stimmkreiseinteilung anzulegenden Maßstab nicht mehr wie bisher die deutsche Hauptwohnbevölkerung einschließlich der Minderjährigen zugrunde zu legen, sondern die grundsätzlich Wahlberechtigten, voraussichtlich für die künftige Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise und Stimmkreiseinteilung bei der Landtagswahl 2023 und darüber hinaus?

Inwieweit dürfte dieser geänderte Maßstab besser dazu geeignet sein, dass vor der Landtagswahl im Jahr 2028 und in späteren Wahlen die Zahl der Mandate in den Wahlkreisen voraussichtlich erhalten und keine oder weniger Stimmkreise verändert werden müssten als mit dem bisher gültigen Maßstab nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 LWG?

Aktuell bemisst sich die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 3 Halbsatz 1 LWG nach der jeweiligen „Zahl der **Deutschen** im Sinn des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes **mit Hauptwohnung im Wahlkreis**“. Dass damit die nicht wahlberechtigten Ausländer unberücksichtigt bleiben, hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof angesichts deren Ausschlusses vom Wahlrecht nicht beanstandet.⁵⁰ Ebenso wenig Bedenken begegnet es, auf die Wahlbevölkerung und nicht auf die Abstimmenden abzustellen, da ein Bezugspunkt

⁴⁸ *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (67 f.). Siehe auch VerfGHE 45, 12 (20 f.); E 45, 54 (63); Entscheidung v. 1.2.2021, Vf. 14-VII-19, juris, Rn. 42; *Aulehner*, BayVBl. 1991, S. 577 (583); *Frowein*, DÖV 1976, S. 483 (485); *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 14 Rn. 8 (Stand: 7. EL Mai 1992); *Thum*, BayVBl. 2011, S. 428 (430). Weiter *Gärditz*, BayVBl. 2011, S. 421 (424): Binnenföderalisierung, legitimatorische Segmentierung. Umfassend zur Thematik *Faber*, Föderalismus und Binnenföderalismus im Wahlrecht zu den deutschen Volksvertretungen und zum Europäischen Parlament, 2015.

⁴⁹ Sitzverteilung geändert durch Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 27.03.2017, GVBl., S. 42.

⁵⁰ VerfGHE 19, 64 (69 f.). Zustimmend *Unterpaul*, Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, 1992, S. 188 f.

notwendig und nur so eine Vorabfestlegung des Sitzkontingents möglich ist; damit stellt die hieraus resultierende unterschiedliche Stimmenzahl, die für die Erlangung eines Mandats notwendig ist, eine lediglich systembedingte Differenzierung dar.⁵¹ Überdies wird so der Effekt des (verfassungswidrigen) negativen Stimmgewichts⁵² vermieden.⁵³

In seiner Entscheidung vom 4.10.2012 hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof – in Anlehnung an die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁵⁴ – allerdings präzisiert, dass grundsätzlich auf die Wahlberechtigten i. S. d. Art. 14 Abs. 1 Satz 1, Art. 7 BV abzustellen ist, da diese „Anknüpfungspunkt der Wahlgleichheit sind“.⁵⁵ Dem trägt die vorgeschlagene Änderung des Landeswahlgesetzes Rechnung, die daher zu begrüßen ist. Eine entsprechende Änderung haben auch andere Länder in jüngerer Zeit realisiert.⁵⁶

Im Übrigen hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in jener Entscheidung offen gelassen, ob eine Einbeziehung Minderjähriger unter dem Gesichtspunkt demokratischer Repräsentation rechtfertigungsfähig ist.⁵⁷

Hinsichtlich der **Konsequenzen der vorgeschlagenen Neuregelung** führt der Bericht der Bayerischen Staatsregierung über die Veränderung der Einwohnerzahlen in den Wahl- und den Stimmkreisen nach Art. 5 Abs. 5 des Landeswahlgesetzes vom 12. Oktober 2021 aus, dass bei Inkrafttreten der Neuregelung es bei der bisherigen Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise und damit auch bei der Zahl der Stimmkreise in den einzelnen Wahlkreisen bliebe, wohingegen nach der bisherigen Verteilung Oberbayern einen weiteren Sitz gewinnen, Oberfranken demgegenüber einen Sitz verlieren würde, wobei sich infolgedessen nur die Zahl der Listenmandate, nicht aber der Stimmkreise ändern würde.⁵⁸

⁵¹ VerfGHE 28, 222 (238); *Gärditz*, BayVBl. 2011, S. 421 (423 f.); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 26; *Unterpaul*, Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, 1992, S. 188; *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (71). Siehe auch *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 14 Rn. 8 (Stand: 7. EL Mai 1992).

⁵² Dazu BVerfGE 121, 266 (294 ff.).

⁵³ VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (142); Entscheidung v. 1.2.2021, Vf. 14-VII-19, juris, Rn. 54; ferner *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (77).

⁵⁴ BVerfGE 130, 212 (230).

⁵⁵ VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (142). Zu möglichen Konsequenzen *Faber*, BayVBl. 2013, S. 146 (147 f.).

⁵⁶ Siehe Bericht der Bayerischen Staatsregierung über die Veränderung der Einwohnerzahlen in den Wahl- und den Stimmkreisen nach Art. 5 Abs. 5 des Landeswahlgesetzes vom 12. Oktober 2021, abrufbar unter: <https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/suv/wahlen/stimmkreisbericht.pdf> (28.3.2022), S. 3 f.; LT-Drs. 18/21545, S. 10.

⁵⁷ VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (143). Dies für zulässig erachtend *Kautz*, BayVBl. 2001, S. 97 (101 f.); *Unterpaul*, Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, 1992, S. 189 f. (jedenfalls bei tolerablen Unterschieden zwischen den Wahlkreisen).

⁵⁸ Bericht der Bayerischen Staatsregierung über die Veränderung der Einwohnerzahlen in den Wahl- und den Stimmkreisen nach Art. 5 Abs. 5 des Landeswahlgesetzes vom 12. Oktober 2021, abrufbar unter: <https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/suv/wahlen/stimmkreisbericht.pdf> (28.3.2022), S. 6 ff.

3. *Frage 3.3*

Wie würde, sollte in Bayern das aktive Wahlalter für die Wahlen zum Bayerischen Landtag auf 16 Jahre gesenkt werden, sich diese Änderung voraussichtlich auf die Personenzahl der wahlberechtigten Bevölkerung und ihre Verteilung auf die Wahl- und Stimmkreise im Freistaat auswirken?

4. *Frage 3.4*

Wäre es verfassungsrechtlich zulässig, bei Landtagswahlen ein Wahlrecht für (EU-)Ausländerinnen und Ausländer einzuführen und wie würde sich gegebenenfalls die Einbeziehung dieses Personenkreises auf die Mandatsverteilung und Stimmkreiseinteilung auswirken?

Die Einführung eines Wahlrechts für (EU-)Ausländerinnen und Ausländer steht nicht in Einklang mit dem Grundgesetz und der Bayerischen Verfassung in ihrer Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht, das Bundesverwaltungsgericht bzw. den Bayerischen Verfassungsgerichtshof. In seinem Urteil zum schleswig-holsteinischen Kommunalwahlrecht vom 31.10.1990 hat das Bundesverfassungsgericht herausgearbeitet, dass nach der Konzeption des Grundgesetzes „das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland Träger und Subjekt der Staatsgewalt“ ist; damit setzt auch das die Ausübung der Staatsgewalt legitimierende Wahlrecht (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) die **Eigenschaft als Deutscher** i.S.d. Art. 116 Abs. 1 GG voraus.⁵⁹ Dies haben in jüngerer Zeit eine Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgericht vom 31.3.2016⁶⁰ sowie das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 13.6.2018⁶¹ bekräftigt. Eine entsprechende Beschränkung liegt auch der Bayerischen Verfassung zugrunde (siehe Art. 7 Abs. 2, Art. 11 Abs. 5, Art. 13 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 BV), wie dies der Bayerische Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung herausgearbeitet hat.⁶² Die erwähnten Judikate betonen, dass das grundgesetzliche **Homogenitätsgebot** (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) trotz der den Ländern zukommenden Verfassungsautonomie eine **Erstreckung**

⁵⁹ BVerfGE 83, 37 (Ls. 2, 50 ff.); ferner *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 13 Rn. 5.

⁶⁰ BVerfG (K), NVwZ-RR 2016, S. 521 (524).

⁶¹ BVerwG, NJW 2018, S. 3328 (3328).

⁶² VerfGHE 19, 64 (70); E 50, 76 (96); E 66, 70 (88); BayVBl. 2019, S. 260 (262); BVerfGE 83, 37 (57 f.); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 13 Rn. 5, Art. 14 Rn. 7, 22; *Schweiger*, in: Nawiascky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 14 Rn. 3 (Stand: 8. EL Mai 1995).

des Wahlrechts auf Ausländer sperrt.⁶³ So heißt es im erwähnten Kammerbeschluss vom 31.3.2016:

Das in Art. 28 I 1 GG enthaltene Gebot, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des demokratischen Staates iSd Grundgesetzes entsprechen müsse, wird in den Sätzen 2–4 näher konkretisiert. Art. 28 I 2 GG ergänzt S. 1 (vgl. BVerfGE 83, 37 [58] = NJW 1991, 162 = NVwZ 1991, 156 Ls.), indem er die Einrichtung einer Vertretung des Volkes in den Ländern, Kreisen und Gemeinden vorschreibt und zugleich Wahlgrundsätze bestimmt, die bei deren Wahl zu beachten sind. „Volk“ iSv Art. 28 I 2 GG sind dabei wie im Rahmen von Art. 20 II GG nur die (im jeweiligen Wahlgebiet ansässigen) deutschen Staatsangehörigen und die ihnen gleichgestellten Personen iSv Art. 116 I GG (vgl. BVerfGE 83, 37 [53] = NJW 1991, 162 = NVwZ 1991, 156 Ls.; BVerfGE 83, 60 [71] = NJW 1991, 159 = NVwZ 1991, 156 Ls.; BremStGH, NordÖR 2014, 262 [263 ff.]).⁶⁴

Damit könnte ein Wahlrecht für (EU-)Ausländerinnen und Ausländer auch nicht durch eine Änderung der Bayerischen Verfassung eingeführt werden.

Anderes gilt nur auf kommunaler Ebene angesichts der grundgesetzlich und europarechtlich vorgezeichneten Erstreckung des Kommunalwahlrechts auf ausländische Unionsbürgerinnen und Unionsbürger (Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG).

5. Frage 3.5

Gibt es mehr als 10 Jahre nach der Expertenanhörung im Verfassungsausschuss des Bayerischen Landtages zum Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Landeswahlgesetzes (Drs. 16/8800) am 26.9.2011 neue Erkenntnisse dazu, welche Handlungsmöglichkeiten der Landesgesetzgeber hat, um eine angemessene Repräsentanz der Bevölkerung der einzelnen Wahlkreise im Bayerischen Landtag sicherzustellen und zu verhindern, dass angesichts eines Bevölkerungsrückgangs wie insbesondere in den Wahlkreisen Oberfranken und Oberpfalz die Zahl der Mandate dort auf jeweils unter 16 sinkt?

⁶³ BVerfGE 83, 37 (58 f.); (K), NVwZ-RR 2016, S. 521 (524); BVerwG, NJW 2018, S. 3328 (3328); *Möstl*, in: *Lindner/Möstl/Wolff*, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 13 Rn. 5; *Schwarz*, AöR 138 (2013), S. 411 (414 ff.); siehe auch VerfGHE 66, 70 (92 f.); StGH Bremen, NVwZ-RR 2014, S. 497 (498 ff.) m. abw. Meinung *Sacksofsky* (S. 502 ff.). *Kritisch Meyer*, JZ 2016, S. 121 (121 ff.).

⁶⁴ BVerfG (K), NVwZ-RR 2016, S. 521 (524).

Der Verfasser hat anlässlich der erwähnten Anhörung zum (verfassungs-)rechtlichen Rahmen Stellung genommen.⁶⁵ An diesem hat sich im Grundsatz nichts geändert; hinzuzufügen ist mit Blick auf Reformoptionen freilich, dass der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 1.2.2021 ein potentiell striktes, aber noch weiter konkretisierungsbedürftiges Verständnis des Gebots einer Wahl in Wahlkreisen formuliert hat, indem er einen wahlkreisübergreifenden Reststimmenausgleich apodiktisch für verfassungswidrig erklärt hat.

Die Bayerische Verfassung enthält keine ausdrücklichen Vorgaben für die nähere Ausgestaltung der Wahl in Wahlkreisen, sondern überlässt diese dem einfachen Wahlgesetzgeber, dem ein **Gestaltungsspielraum** (Art. 14 Abs. 5 BV) zukommt.⁶⁶ In seiner Entscheidung vom 18.12.1975 hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof betont, dass weder „ein für allemal jeder Reststimmenausgleich über die Wahlkreise hinaus ausgeschlossen“ noch „das System fester Sitzkontingente in den Wahlkreisen zwingend vorgeschrieben“ ist.⁶⁷ Restriktiver (und ohne weitere Erörterung) heißt es indes in der Entscheidung vom 1.2.2021, dass „ein Reststimmenausgleich über die Wahlkreise hinaus auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts nicht zulässig“ ist.⁶⁸ Verfassungswidrig ist eine Wahl nach einer einheitlichen Landesliste.⁶⁹ Als verfassungsrechtliche Richtschnur für Gestaltungsoptionen fungiert vor allem die **Wahlrechtsgleichheit**, die eine Zähl- und Erfolgswertgleichheit aller landesweit abgegebenen Stimmen fordert.⁷⁰ In seiner Entscheidung vom 1.2.2021 hat der Verfassungsgerichtshof erneut die grundsätzliche Verfassungskonformität der aktuellen Ausgestaltung betont:

Die getrennte Wahl in sieben selbstständigen Wahlkreisen ist zwangsläufig mit Einbußen an Proportionalität verbunden (VerfGHE 65, 189/203) und trägt wesentlich zu der von den Antragstellern beanstandeten regionalen „Verzerrung“ [...] bei. Sie ist jedoch Folge des von der Bayerischen Verfassung vorgegebenen Wahlsystems ohne überregionale Stimmenverrechnung, gegen das sich im Übrigen unter dem Blickpunkt der Wahlrechts-

⁶⁵ Siehe hierzu auch die Ausführungen in *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 [Wahlkreiszuschnitt im Spannungsfeld demokratischer Gleichheit und regionaler Repräsentation – zur Bedeutung der Verfassungsgrundsätze der Wahlgleichheit und der Wahl in Wahlkreisen (Art. 14 Abs. 1 S. 1 BV) für die Mandatsverteilung auf die sieben bayerischen Wahlkreise vor dem Hintergrund der Reform des Landtagswahlrechts].

⁶⁶ *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (68).

⁶⁷ VerfGHE 28, 222 (238 f.).

⁶⁸ VerfGH, Entscheidung v. 1.2.2021, Vf. 14-VII-19, juris, Rn. 54.

⁶⁹ *Unterpaul*, BayVBl. 1992, S. 394 (395); *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (68).

⁷⁰ Siehe auch VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (141); Entscheidung v. 1.2.2021, Vf. 14-VII-19, juris, Rn. 42; ferner *Faber*, Föderalismus und Binnenföderalismus im Wahlrecht zu den deutschen Volksvertretungen und zum Europäischen Parlament, 2015, S. 317 ff.

gleichheit grundsätzliche Einwände nicht erheben lassen (vgl. BVerfG vom 11.10.1972 BVerfGE 34, 81/99).⁷¹

a) *Kontingentsystem*

Bei einer Zuweisung fester Mandatskontingente an die einzelnen Wahlkreise, wie dies Art. 21 Abs. 2 LWG vorsieht (Kontingentsystem), verlangt die Wahlrechtsgleichheit eine **strikt bevölkerungsproportionale Mandatszuteilung**; denn andernfalls hätten die Stimmen der Wahlberechtigten in den einzelnen Wahlkreisen von vornherein ein unterschiedliches Gewicht.⁷² Art. 21 Abs. 1 Satz 2 LWG gibt diesen Verteilungsmaßstab einfachgesetzlich vor. Anderes gilt nur bei einer wahlkreisübergreifenden Reststimmenverwertung.⁷³

Das Gebot einer strikt bevölkerungsproportionalen Mandatszuteilung impliziert, die **Maßstabsgerechtigkeit der Verteilung für jede Landtagswahl zu überprüfen und die Sitzzahlen bei Bevölkerungsveränderungen anzupassen**.⁷⁴ Dementsprechend verpflichtet Art. 5 Abs. 5 LWG die Staatsregierung, „dem Landtag 36 Monate nach dem Tag, an dem der Landtag gewählt worden ist, einen schriftlichen Bericht über die Veränderung der Einwohnerzahlen in den Wahl- und den Stimmkreisen“ zu erstatten; dieser „Bericht hat Vorschläge zur Änderung der Zahl der auf die Wahlkreise entfallenden Abgeordnetensitze und zur Änderung der Stimmkreiseinteilung zu enthalten, soweit das durch die Veränderung der Einwohnerzahlen geboten ist.“⁷⁵ Zwischenzeitlich hat der Wahlgesetzgeber auch für die notwendige Anpassung der Mandatszuteilung in Art. 21 Abs. 1 Satz 3 Halbsatz 2 LWG eine **Stichtagsregelung** getroffen: Maßgeblich ist „der 33 Monate nach der Wahl des Landtags vorliegende letzte fortgeschriebene Stand der Bevölkerung“.⁷⁶ Von Verfassungs wegen muss der Gesetzgeber bei der

⁷¹ VerfGH, Entscheidung v. 1.2.2021, Vf. 14-VII-19, juris, Rn. 49.

⁷² VerfGHE 19, 64 (69); E 28, 222 (236); E 45, 12 (20); E 45, 54 (63); BayVBl. 2013, S. 140 (142); *Boettcher*, BayVBl. 1992, S. 641 (642); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 15, 26; *Möstl*, AöR 127 (2002), S. 401 (422 ff.); *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 14 Rn. 5 b („in etwa“), 9 f. (Stand: 8. EL Mai 1995/7. EL Mai 1992/13. EL Juli 2005); *Thum*, BayVBl. 2011, S. 428 (429); *ders.*, in: Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz, LWG, 19. Aufl. 2018, Erl. Art. 21 Rn. 2; *Unterpaul*, Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, 1992, S. 187 ff.; *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (70 ff.). Offener *Gärditz*, BayVBl. 2011, S. 421 (422 ff.).

⁷³ VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (142).

⁷⁴ VerfGHE 28, 222 (236); BayVBl. 2013, S. 140 (142 ff.); *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 14 Rn. 9 f. (Stand: 7. EL Mai 1992/13. EL Juli 2005); *Thum*, in: Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz, LWG, 19. Aufl. 2018, Erl. Art. 21 Rn. 2; *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (73 ff.).

⁷⁵ Siehe zuletzt – für die 19. Wahlperiode – Bericht der Bayerischen Staatsregierung über die Veränderung der Einwohnerzahlen in den Wahl- und den Stimmkreisen nach Art. 5 Abs. 5 des Landeswahlgesetzes vom 12.10.2021, abrufbar unter: <https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/suv/wahlen/stimmkreisbericht.pdf> (28.3.2022). Allgemein *Thum*, in: Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz, LWG, 19. Aufl. 2018, Erl. Art. 5 Rn. 4.

⁷⁶ Eingefügt durch Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes, des Bezirkswahlgesetzes und des Gesetzes über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof vom 11.12.2012, GVBl., S. 620. Zu deren Erforderlichkeit BVerfGE 130, 212

Festlegung des Stichtags einen möglichst nahe am Wahltag liegenden Zeitpunkt wählen, wobei er als gegenläufigen Belang die für die Wahlvorbereitung notwendige Zeit in Rechnung stellen darf;⁷⁷ mit Blick darauf ist die Stichtagsregelung nicht zu beanstanden.

Der im Vorfeld der 17. Wahlperiode zu verzeichnende Bevölkerungsrückgang in Oberfranken und der Oberpfalz und die damit einhergehende Notwendigkeit, die Sitzzahlen dieser Wahlkreise zu korrigieren, haben die politisch und rechtlich äußerst kontrovers diskutierte Frage aufgeworfen, ob eine **Mindestsitzzahl** festzuschreiben ist, um eine **Mindestrepräsentation der einzelnen Wahlkreise im Bayerischen Landtag** zu sichern. Dem steht jedoch – bei einer fixierten Zahl der Landtagsmandate (Art. 13 Abs. 1 BV) – das aus der Wahlrechtsgleichheit folgende Gebot einer bevölkerungsproportionalen Sitzzuteilung entgegen, das auch die Verfassungsentscheidung für eine Wahl in Wahlkreisen nicht zu relativieren vermag; für dieses Ergebnis streiten die hohe Bedeutung der demokratischen Gleichberechtigung der Staatsbürger reflektierenden Wahlrechtsgleichheit, die wegen der Vorabkorrektur hohe Eingriffsintensität, andernfalls bestehende Manipulationsgefahren und die vielfach gebrochene Binnenföderalisierung der Landtagswahl.⁷⁸ **Anpassungsbedarf** bestünde freilich dann, wenn eine Reduktion des Mandatskontingents in einzelnen Wahlkreisen eine **faktische Sperrklausel** von über fünf Prozent begründete,⁷⁹ die verfassungswidrig ist.⁸⁰ Maßgeblich für die Annahme einer derartigen Sperrwirkung ist eine an der Verfassungswirklichkeit orientierte Prognose,⁸¹ die hinsichtlich der Landtagswahl 2013 auf der Basis des Ergänzenden Berichts

(228) und *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (73 f.); ferner *Thum*, in: Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz, LWG, 19. Aufl. 2018, Erl. Art. 21 Rn. 3.

⁷⁷ VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (143), unter Bezugnahme auf *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (73 f.).

⁷⁸ Umfassend *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (70 ff.); siehe auch *Faber*, Föderalismus und Binnenföderalismus im Wahlrecht zu den deutschen Volksvertretungen und zum Europäischen Parlament, 2015, S. 314 f.; *Holzner*, Praxis der Kommunalverwaltung, Art. 14 BV Rn. 20, 51, 54 (Stand: 4. Fassung Oktober 2017); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 26; *Thum*, in: Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz, LWG, 19. Aufl. 2018, Erl. Art. 21 Rn. 2. A. A. *Gärditz*, BayVBl. 2011, S. 421 (424 ff.).

⁷⁹ Siehe nur *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (74 f.).

⁸⁰ Zur Verfassungswidrigkeit nur *Aulehner*, BayVBl. 1991, S. 577 (582 f.); *Frowein*, DÖV 1976, S. 483 (486); *Gärditz*, BayVBl. 2011, S. 421 (425); *Unterpaul*, Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, 1992, S. 176, 190; *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (74). Vgl. auch VerfGHE 45, 12 (20); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 26; *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 14 Rn. 10 (Stand: 13. EL Juli 2005); ferner zur Unzulässigkeit faktischer Sperrklauseln BVerfGE 34, 81 (100 ff.). Eine mögliche Rechtfertigungsfähigkeit mit Blick auf die Verfassungsentscheidung für eine Wahl in Wahlkreisen offengelassen demgegenüber von VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (142); ähnlich bereits VerfGHE 28, 222 (239 f.); ferner VerfGHE 39, 75 (78 f.); *Horn*, BayVBl. 2012, S. 97 (97 f., 101 f.); kritisch insoweit *Faber*, BayVBl. 2013, S. 146 (148). Offener hinsichtlich der Höhe der faktischen Sperrklausel (max. 10 %) *Faber*, Föderalismus und Binnenföderalismus im Wahlrecht zu den deutschen Volksvertretungen und zum Europäischen Parlament, 2015, S. 317 f.

⁸¹ VerfGHE 11, 127 (143); E 28, 222 (240); E 33, 168 (171 f.); E 39, 75 (78 f.); BayVBl. 2013, S. 140 (143 f.); *Aulehner*, BayVBl. 1991, S. 577 (583); *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 14 Rn. 5 g (Stand: 8. EL Mai 1995); *Thum*, BayVBl. 2011, S. 428 (431); *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (74 f.); ferner BVerfGE 1,

der Staatsregierung vom 3.5.2011 keine faktische Sperrklausel befürchten ließ.⁸² Bei gegenteiligem Ergebnis stünde das Gebot einer Optimierung der Wahlrechtsgrundsätze der Fixierung von Mindestkontingenten wegen der damit einhergehenden Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit entgegen. Mögliche Auswege wären dann die bereits in der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 18.12.1975 erwähnten Optionen, wobei das potentiell strikte, freilich noch weiter konkretisierungsbedürftige Verständnis des Gebots einer Wahl in Wahlkreisen, das der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 1.2.2021 formuliert hat, limitierend wirkt: die Zulassung von Listenverbindungen in räumlich zusammenhängenden Wahlkreisen, ein System der Reststimmenverwertung auf Landesebene (nunmehr explizit ausgeschlossen in der Entscheidung vom 1.2.2021, siehe soeben), ein geringfügiger gebietlicher Neuzuschnitt des Wahlkreises oder eine – die Änderung des Art. 13 Abs. 1 BV voraussetzende – Erhöhung der Abgeordnetenmandate.⁸³

b) Sitzverteilung

Trotz der Verfassungsentscheidung für eine Wahl in Wahlkreisen ist die Sitzverteilung, wie der Bayerische Verfassungsgerichtshof zu Recht betont, mit Blick auf das **Gebot einer landesweiten Erfolgswertgleichheit** zu optimieren: „Bezugsgröße für die Proportionalität der Zahl der Abgeordnetenmandate im Verhältnis zur Zahl der gültigen Stimmen ist das landesweite Wahlergebnis. 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“.⁸⁴

208 (259); E 95, 408 (418 f.); E 121, 266 (301); E 129, 300 (321). Strenger *Gärditz*, BayVBl. 2011, S. 421 (425 f.); *Lenski*, AöR 134 (2009), S. 473 (507 ff.). Differenziert *Horn*, BayVBl. 2012, S. 97 (98 ff.).

⁸² VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (143 f.); *Horn*, BayVBl. 2012, S. 97 (101); *Thum*, BayVBl. 2011, S. 428 (430 ff.); *Thum*, in: Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz, LWG, 19. Aufl. 2018, Erl. Art. 21 Rn. 8; *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (75). Anders *Wieland*, Verfassungsfragen der Stimmkreisauflösung in Bayern, Gutachten 2011, S. 13 f. – gegen dessen Berechnungsmethode *Thum*, BayVBl. 2011, S. 428 (431 m. Fn. 22). Ebenso für vorausgegangene Legislaturperioden VerfGHE 28, 222 (240); E 33, 168 (171 f.).

⁸³ VerfGHE 28, 222 (239); ferner *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 26; *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 14 Rn. 10 (Stand: 13. EL Juli 2005); *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (75 f.). Zu diesen Optionen im Einzelnen *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (76 f.); ferner *Gärditz*, BayVBl. 2011, S. 421 (427 f.); *Thum*, BayVBl. 2011, S. 428 (432 f.), sowie Ergänzender Bericht der Bayerischen Staatsregierung über Möglichkeiten und Auswirkungen einer Änderung der Bayerischen Verfassung zur Festsetzung einer Mindestzahl von Mandaten für jeden Regierungsbezirk vom 03.05.2011, S. 8 ff.

⁸⁴ VerfGHE 45, 54 (63, 65); ferner VerfGHE 45, 12 (21 f.); BayVBl. 2013, S. 140 (141); *Aulehner*, BayVBl. 1991, S. 577 (583); *Faber*, Föderalismus und Binnenföderalismus im Wahlrecht zu den deutschen Volksvertretungen und zum Europäischen Parlament, 2015, S. 317 ff.; *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 26; *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 14 Rn. 8 (Stand: 7. EL Mai 1992); *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (71).

Dies steht einer „**Verteilung** der auf einen Wahlkreis [...] entfallenden Abgeordnetensitze jeweils **getrennt in den sieben Wahlkreisen**“ nicht entgegen; allerdings muss sich „[e]ine solche Verteilungsregelung [...] unter dem Gebot des möglichst gleichen Erfolgswerts jeder Wählerstimme an dem Ziel orientieren, eine Zusammensetzung des Landtags entsprechend dem landesweiten Proporz herbeizuführen. Wenn verschiedene Berechnungsmethoden für die Sitzverteilung innerhalb der Wahlkreise zur Verfügung stehen, muß sich der Gesetzgeber für ein Verfahren entscheiden, das diesem Ziel möglichst nahe kommt“.⁸⁵ Gemessen hieran hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof die der Berechnung nach Hare/Niemeyer grundsätzlich gleichwertige Berechnung nach d’Hondt für verfassungswidrig erklärt, da die mit diesem System einhergehende Benachteiligung kleiner Parteien bei einer Sitzverteilung in sieben Wahlkreisen versiebenfacht wird und damit den Proporz übermäßig verzerrt.

Konsequenz der ausschließlich wahlkreisbezogenen Sitzverteilung ist ferner, dass Stimmen für Wahlvorschläge, die die landesweite Sperrklausel überschreiten, aber in einem einzelnen Wahlkreis kein Mandat erreichen, unberücksichtigt bleiben. Hierin liegt eine Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit. Dass insoweit kein **landesweiter Reststimmenausgleich** vorgesehen ist, hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof nicht beanstandet, „auch wenn dieser möglicherweise dem Grundsatz der Wahlgleichheit besser Rechnung tragen würde“.⁸⁶ Seine Rechtfertigung findet dies darin, dass hier lediglich eine Abweichung bei der Berechnung des Wahlergebnisses erfolgt, die mit Blick auf die Verfassungsentscheidung für eine Wahl in Wahlkreisen Bestand hat.⁸⁷ In der Entscheidung vom 1.2.2021 hat der Verfassungsgerichtshof darüber hinaus ohne weitere Begründung ausgeführt, dass „ein Reststimmenausgleich über die Wahlkreise hinaus auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts nicht zulässig“ ist.⁸⁸ Dies könnte auf ein insgesamt striktes Verständnis des Gebots der Wahl in Wahlkreisen hindeuten,⁸⁹ was weiter zu entfalten wäre.

⁸⁵ VerfGHE 45, 54 (64); ferner VerfGHE 45, 12 (20 ff.).

⁸⁶ VerfGHE 28, 222 (237; ferner 240 f.); siehe ferner VerfGHE 39, 75 (78 f.); *Aulehner*, BayVBl. 1991, S. 577 (583 f.); *Faber*, *Föderalismus und Binnenföderalismus im Wahlrecht zu den deutschen Volksvertretungen und zum Europäischen Parlament*, 2015, S. 315 ff.; *Gärditz*, BayVBl. 2011, S. 421 (422); *Gassner*, BayVBl. 2001, S. 1 (8); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 15, 26; *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 14 Rn. 13 (Stand: August 1976). Ablehnend *Frowein*, DÖV 1976, S. 483 (484 ff.); kritisch auch *Unterpaul*, *Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, 1992*, S. 91 ff., 175 f.

⁸⁷ VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (144); *Holzner*, *Praxis der Kommunalverwaltung*, Art. 14 BV Rn. 19 (Stand: 4. Fassung Oktober 2017); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 26; *F. Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, S. 65 (71).

⁸⁸ VerfGH, Entscheidung v. 1.2.2021, Vf. 14-VII-19, juris, Rn. 54.

⁸⁹ Siehe auch die Stellungnahme des Sachverständigen *Möstl*, S. 11 f.

Weiter heißt es zu Reformoptionen:

Weitere von den Antragstellern angedeutete Gestaltungsmöglichkeiten, wie die Zulassung von wahlkreisübergreifenden Listenverbindungen oder eine Bildung der Sitzkontingente nach der Zahl der an der Wahl in den einzelnen Wahlkreisen tatsächlich teilnehmenden Personen, könnten zudem mit dem seinerseits unter dem Aspekt des Grundsatzes der Wahlgleichheit verfassungsrechtlich nicht hinnehmbaren Effekt des negativen Stimmgewichts verbunden sein (vgl. VerfGHE 65, 189/205; BVerfG vom 3.7.2008 BVerfGE 121, 266 ff.; BVerfGE 131, 316 ff.). Anhand der insoweit sehr kursorischen Darlegungen der Antragsteller lässt sich somit nicht feststellen, dass dem Grundsatz der Wahlgleichheit mit anderen Gestaltungsmöglichkeiten offensichtlich besser Rechnung getragen werden könnte. Es ist im Übrigen nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, Überlegungen zur Perfektionierung des Landeswahlrechts wie ein Normgeber anzustellen. Hierzu sind allein der parlamentarische Gesetzgeber, dessen auch im Bereich des Wahlrechts grundsätzlich bestehendes Gestaltungsermessen zu respektieren ist, und gegebenenfalls der Verfassungsgeber berufen.⁹⁰

6. Frage 3.6

Wie lässt sich verhindern, dass der ländliche Raum aufgrund des bestehenden Wahlrechts weniger stark im Landtag vertreten ist?

Die Bayerische Verfassung zeichnet, wie ausgeführt, eine bevölkerungsproportionale Repräsentation vor, die einer Überrepräsentation bestimmter Bevölkerungsgruppen wie der im ländlichen Raum wohnhaften entgegensteht. Insoweit gilt das zum Wahlkreiszuschnitt Ausgeführte. Das Staatsziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Bayern, in Stadt und Land (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 BV) vermag keine Durchbrechung der Wahlrechtsgleichheit zu rechtfertigen. Belange des ländlichen Raums können – in den aufgezeigten Grenzen (dazu Fragenkomplex 4) – beim Stimmkreiszuschnitt berücksichtigt werden.

Die ins Auge gefasste Umstellung der Stimmkreiseinteilung und der Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise auf den Maßstab der Wahlberechtigten (dazu Frage 3.1) versteht der Bericht der Bayerischen Staatsregierung über die Veränderung der Einwohnerzahlen in den Wahl- und den Stimmkreisen nach Art. 5 Abs. 5 des Landeswahlgesetzes vom 12. Oktober 2021 als Beitrag zur Stärkung des ländlichen Raums:

⁹⁰ VerfGH, Entscheidung v. 1.2.2021, Vf. 14-VII-19, juris, Rn. 54.

Unabhängig von den im Hinblick auf die Wahlrechtsgleichheit angestellten Erwägungen hätte eine Bezugnahme auf die volljährigen Deutschen den Vorteil, im Allgemeinen tendenziell den stärker ländlich geprägten Regierungsbezirken mit prozentual geringerem Anteil der Minderjährigen entgegenzukommen. Angesichts früherer Diskussionen, dass ländliche und von Abwanderung betroffene Räume nicht noch zusätzlich durch den Wegfall von Mandaten an politischem Gewicht verlieren sollen, kann die Umstellung der Bemessungsgrundlage auch insoweit als ein wichtiges politisches Signal verstanden werden.⁹¹

VII. Fragenkomplex 4: Stimmkreise gerecht zuschneiden

1. *Vorbemerkung zur Stimmkreisbildung*

Eine weitere **Verbesserung der Verhältniswahl** stellt deren **Personalisierung** durch die Bildung von Stimmkreisen dar, in denen Stimmkreisabgeordnete nach der Mehrheitswahl gewählt werden.⁹² Die Stimmkreise fungieren nicht lediglich als unselbstständige Abstimmungsbezirke; vielmehr zieht der mit einfacher Mehrheit zu wählende Stimmkreisabgeordnete unter Anrechnung auf die im Wahlkreis erzielte Mandatszahl, ggf. unter Gewährung von Überhang- und Ausgleichsmandaten, direkt in den Landtag ein (Art. 43 f. LWG).⁹³ Anders als im Bundeswahlrecht (§ 5 BWahlG) bleiben gewählte Stimmkreisbewerber von Parteien, die an der Fünf-Prozent-Sperrklausel scheitern, unberücksichtigt (Art. 43 Abs. 2 LWG).

Das **Anliegen**⁹⁴ der Wahl von Stimmkreisabgeordneten besteht darin, eine Vertretung der Stimmkreisinteressen über Parteigrenzen hinweg (vgl. Art. 13 Abs. 2 Satz 1) sicherzustellen,⁹⁵

⁹¹ Bericht der Bayerischen Staatsregierung über die Veränderung der Einwohnerzahlen in den Wahl- und den Stimmkreisen nach Art. 5 Abs. 5 des Landeswahlgesetzes vom 12. Oktober 2021, abrufbar unter: <https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/suv/wahlen/stimmkreisbericht.pdf> (28.3.2022), S. 4.

⁹² VerfGHE 2, 181 (206 f.); E 19, 64 (74); E 27, 153 (159); E 27, 153 (159); E 28, 222 (231); E 39, 75 (81); E 43, 100 (104); E 46, 281 (288); E 54, 109 (135); BayVBl. 2013, S. 140 (144); *Gassner*, BayVBl. 2001, S. 1 (4); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 16, 27. Umfassend *Unterpaul*, Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, 1992, S. 71 ff., 179 ff. Zur Diskussion im Verfassungsausschuss Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung Bd. I (1.–12. Sitzung, 16. Juli 1946–5. August 1946), S. 80 f., S. 83 ff., und Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung Bd. II (13.–24. Sitzung, 7. August 1946–28. August 1946), S. 479 f.

⁹³ VerfGHE 43, 100 (104); E 54, 109 (135); *Gassner*, BayVBl. 2001, S. 1 (4); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 16.

⁹⁴ Siehe auch *Möstl*, AöR 127 (2002), S. 402 (405 ff.).

⁹⁵ VerfGHE 2, 181 (207); E 27, 153 (164); E 43, 100 (104 f.); E 54, 109 (135); BayVBl. 2013, S. 140 (144); BayVBl. 2018, S. 590/623 (592); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 16, 27.

eine personalisierte Wahlentscheidung zu ermöglichen⁹⁶ und durch die Nähe zwischen Wähler und Gewählten die „Anteilnahme der Staatsbürger am politischen Leben“ sowie „ihr politisches Verantwortungsbewußtsein“ zu fördern⁹⁷ und eine persönliche Bindung herzustellen⁹⁸.

Die Stimmkreisbildung steht im **Spannungsfeld** der verfassungsrechtlichen Grundsätze eines **Zuschnitts nach territorialen Gesichtspunkten (insb. Deckungsgleichheit; Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV) und nach der Wahlrechtsgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 und 4 BV)**, die der Wahlgesetzgeber auszugleichen hat. Einfachgesetzliche Grundsätze hat dieser in Art. 5 LWG aufgestellt; die Stimmkreiseinteilung selbst findet sich in der Anlage zum LWG (Art. 5 Abs. 4 Satz 1 LWG). Damit erfolgt der Zuschnitt durch den Gesetzgeber, mithin die jeweilige Parlamentsmehrheit, und zwar auf der Grundlage eines 36 Monate nach der Landtagswahl zu erstattenden Berichts der Staatsregierung; dieser „hat Vorschläge zur Änderung der Zahl der auf die Wahlkreise entfallenden Abgeordnetensitze und zur Änderung der Stimmkreiseinteilung zu enthalten, soweit das durch die Veränderung der Einwohnerzahlen geboten ist“ (Art. 5 Abs. 5 LWG).⁹⁹ Auf Bundesebene erfolgt die Einteilung durch den Gesetzgeber auf der Grundlage des Berichts einer unabhängigen Kommission (§ 3 BWahlG).

2. Fragen 4.1, 4.2, 4.3 und 4.9 Satz 1

Wie ist es zu bewerten, dass nach der derzeitigen Festlegung des Gesetzgebers in Art. 5 Abs. 2 S. 3 LWG dann, wenn die Einwohnerzahl eines Stimmkreises von der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Stimmkreise im jeweiligen Wahlkreis mehr als 25 v.H. nach oben oder unten abweicht, eine Neuabgrenzung vorzunehmen ist?

Wie ist die Festlegung des Gesetzgebers in Art. 5 Abs. 2 S. 3 LWG zu bewerten, dass eine Neuabgrenzung vorgenommen werden soll, wenn die Abweichung mehr als 15 v.H. nach oben oder unten beträgt?

Inwiefern besteht Handlungsspielraum des Gesetzgebers bei der Festlegung dieses prozentualen Toleranzbereichs gemäß Art. 5 Abs. 2 S. 3 LWG?

Welche Grenzen setzt Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV für eine Reform der Stimmkreise?

⁹⁶ VerfGHE 2, 181 (207); ferner VerfGHE 19, 64 (74); BayVBl. 2018, S. 590/623 (592); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 16.

⁹⁷ VerfGHE 19, 64 (74).

⁹⁸ VerfGHE 54, 109 (138, 144); BayVBl. 2018, S. 590/623 (592); *Boettcher*, BayVBl. 1992, S. 641 (641); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 16.

⁹⁹ Kritisch *Unterpaul*, Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, 1992, S. 187.

Der Landeswahlgesetzgeber muss bei der Bildung der Stimmkreise das Spannungsfeld der verfassungsrechtlichen Grundsätze eines Zuschnitts nach territorialen Gesichtspunkten (insb. Deckungsgleichheit; Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV) und nach der Wahlrechtsgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 und 4 BV) auflösen, wobei sich beide Grundsätze nicht vollumfänglich verwirklichen lassen (a). Die Regelung des Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG stellt eine verfassungskonforme Konkretisierung dar, wobei ein Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers besteht (b).

a) Grundsätze der Deckungsgleichheit und der Wahlrechtsgleichheit

Aus der Entscheidung für eine Mehrheitswahl in Stimmkreisen folgt, dass eine dem Anliegen der personalisierten Repräsentation gemäße Stimmkreiseinteilung erfolgen muss.¹⁰⁰ Die Bayerische Verfassung greift dies in Art. 14 Abs. 1 Satz 3 (partiell) auf, nach dem jeder Landkreis und jede kreisfreie Gemeinde einen Stimmkreis bilden soll (**Deckungsgleichheit**); „[m]it dieser Anknüpfung an die regelmäßig historisch gewachsenen Verwaltungseinheiten wird betont, dass der Stimmkreisabgeordnete eine kommunal in sich geschlossene und unter vielen Gesichtspunkten miteinander verbundene Bevölkerungsgruppe repräsentieren soll. Die Stimmkreisbildung soll die Bindung zwischen den Wählern und ‚ihren‘ Abgeordneten fördern. Die repräsentierte Bevölkerungsgruppe soll nicht nur eine arithmetische Größe sein, sondern nach örtlichen, historischen, wirtschaftlichen, kulturellen und ähnlichen Gesichtspunkten eine zusammengehörende Einheit darstellen. Außerdem soll durch die Anlehnung an die bestehenden Verwaltungsbezirke verhindert werden, dass die parlamentarische Mehrheit eine Abgrenzung der Stimmkreise durchsetzt, die einseitig ihre Interessen begünstigt“.¹⁰¹ Indes schließt schon die Deckelung der Landtagssitze (Art. 13 Abs. 1 BV) und der Zahl der Stimmkreise (Art. 14 Abs. 1 Satz 5 BV) eine vollumfängliche Realisierung des Grundsatzes der Deckungsgleichheit aus.¹⁰² Für die aus Gründen der Wahlrechtsgleichheit gebotene **Bildung mehrerer**

¹⁰⁰ Siehe auch BVerfGE 95, 335 (364): „Für den Bundesgesetzgeber wird die Strenge der Gleichheitsanforderung allerdings schon dadurch gemildert, daß die Wahlkreise im Verhältnis der Bevölkerungsanteile auf die einzelnen Länder zu verteilen sind. Es kommt hinzu, daß jeder Wahlkreis nach dem Gedanken einer territorialen Verankerung des im Wahlkreis gewählten Abgeordneten zugleich ein zusammengehörendes und abgerundetes Ganzes bilden soll, und die historisch verwurzelten Verwaltungsgrenzen sich nach Möglichkeit mit den Wahlkreisgrenzen decken sollen. Die durch die Erststimme geknüpfte engere persönliche Beziehung der Wahlkreisabgeordneten zu dem Wahlkreis, in dem sie gewählt worden sind, bedarf einer gewissen Kontinuität der räumlichen Gestalt des Wahlkreises. Es liefe den Prinzipien der demokratischen Repräsentation zuwider, wenn ständig Wahlkreise einer Änderung unterzogen würden. Dem Gesetzgeber kommt mithin bei der Einteilung des Wahlgebietes in gleich große Wahlkreise ein gewisser Beurteilungsspielraum zu“; ferner BVerfGE 130, 212 (228 f., 237 f.).

¹⁰¹ VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (144); ferner VerfGHE 2, 181 (215); E 19, 64 (74, 76); E 27, 153 (159 f.); E 43, 100 (104 f.); E 54, 109 (136); *Gassner*, BayVBl. 2001, S. 1 (5 f.) – unter Betonung einer materiellen Betrachtungsweise; *Kautz*, BayVBl. 2001, S. 97 (102); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 27; *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 14 Rn. 10, 10 a (Stand: 13. EL Juli 2005); *Thum*, in: Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz, LWG, 19. Aufl. 2018, Erl. Art. 5 Rn. 3.

¹⁰² Vgl. VerfGHE 54, 109 (136); zur Verfassungskonformität ebd., 160 f., und E 54, 181 (197).

Stimmkreise in großen kreisfreien Städten (Augsburg, München, Nürnberg) hat der Grundsatz der Deckungsgleichheit keine Bedeutung und ist insbesondere nicht auf die Stadtbezirksgrenzen analog anwendbar; eine Orientierung an diesen kann gleichwohl einen sachlichen Grund für die Stimmkreiseinteilung darstellen.¹⁰³ Auch unabhängig von seiner Normierung stellt der Grundsatz der Deckungsgleichheit einen Ausfluss des der Mehrheitswahl zugrunde liegenden Gedankens einer personalisierten Repräsentation dar.¹⁰⁴

Demgegenüber fordert die **Wahlrechtsgleichheit**, gleich große Stimmkreise zu bilden, da bei der Mehrheitswahl das Stimmgewicht der Wähler mit der Stimmkreisgröße korreliert.¹⁰⁵ Im gegenwärtigen bayerischen Wahlsystem wirken freilich die Anrechnung der Stimmkreis- auf die Listenmandate (Art. 44 Abs. 1 LWG) und die Gewährung von Ausgleichsmandaten (Art. 44 Abs. 2 Satz 2 LWG) aus der Mehrheitswahl resultierenden Verzerrungen des Parteiproporz entgegen.¹⁰⁶ Gleichwohl erscheint auch hier eine Bildung gleich großer Stimmkreise geboten.¹⁰⁷ Denn einmal determiniert die Wahlentscheidung im Stimmkreis die personelle Zusammensetzung des Landtags und beruht die Mehrheitswahl auf dem Gedanken, dass der Stimmkreisabgeordnete einen Stimmkreis (und auch dessen Interessen) im Parlament repräsentiert.¹⁰⁸ Überdies kann sich im gegenwärtigen Wahlsystem „eine unterschiedliche Größe von Stimmkreisen auf die Wahlchancen der unterlegenen Stimmkreisbewerber auswirken, soweit diese zugleich auf der Wahlkreisliste kandidieren, weil ihnen bei der Sitzverteilung nach der Wahlkreisliste auch die im Stimmkreis erhaltenen Stimmen angerechnet werden

¹⁰³ VerfGHE 46, 281 (290 f.); E 54, 109 (146 f.); *Thum*, in: Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz, LWG, 19. Aufl. 2018, Erl. Art. 21 Rn. 5.

¹⁰⁴ Zu seiner Anerkennung als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz BVerfGE 16, 130 (141); E 95, 335 (364); E 130, 212 (228 f., ferner 238).

¹⁰⁵ VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (142, 144); ferner VerfGHE 19, 64 (74 f.); E 19, 100 (104); E 43, 100 (104 f.); E 46, 281 (292); E 54, 109 (135 f.); E 54, 181 (196 f.); *Boettcher*, BayVBl. 1992, S. 641 (642 f.); *Gassner*, BayVBl. 2001, S. 1 (4 f.); *Kautz*, BayVBl. 2001, S. 97 (98); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 27; *Möstl*, AöR 127 (2002), S. 402 (407 ff.); *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 14 Rn. 5 b, e, 10 a (Stand: 8. EL Mai 1995/13. EL Juli 2005); *Thum*, in: Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz, LWG, 19. Aufl. 2018, Erl. Art. 5 Rn. 3; *Unterpaul*, Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, 1992, S. 181. Für die Bundestagswahl BVerfGE 95, 335 (363 f.).

¹⁰⁶ VerfGHE 54, 109 (138, 148). Siehe ferner VerfGHE 5, 125 (146 f.); BVerfGE 13, 127 (128 f.); E 16, 130 (139); *Boettcher*, BayVBl. 1992, S. 641 (642); *Gassner*, BayVBl. 2001, S. 1 (8); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 26; *Möstl*, AöR 127 (2002), S. 402 (417).

¹⁰⁷ *Gassner*, BayVBl. 2001, S. 1 (4 f.); *Kautz*, BayVBl. 2001, S. 97 (100); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 27; *Möstl*, AöR 127 (2002), S. 402 (417 f.); *Unterpaul*, Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, 1992, S. 181.

¹⁰⁸ *Boettcher*, BayVBl. 1992, S. 641 (642); *Gassner*, BayVBl. 2001, S. 1 (4, 8); *Kautz*, BayVBl. 2001, S. 97 (100); *Möstl*, AöR 127 (2002), S. 402 (417 f.); *Schreiber*, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 3 Rn. 6; *Unterpaul*, Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, 1992, S. 181 ff.; *Zacher*, JöR n. F. 15 (1966), S. 321 (347).

(Art. 45 Abs. 1 Satz 2 LWG).¹⁰⁹ Dementsprechend verlangt – der allerdings erst durch Verfassungsänderung im Jahre 1973 eingefügte,¹¹⁰ vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof überdies für geboten erachtete¹¹¹ – Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV, „räumlich zusammenhängende Stimmkreise abweichend“ vom Gebot der Deckungsgleichheit zu bilden, „[s]oweit es der Grundsatz der Wahlgleichheit erfordert“.

Der im Zuge der Verfassungsänderung 1998 eingefügte¹¹² Art. 14 Abs. 1 Satz 5 BV deckelt schließlich die **Zahl der Stimmkreise**: „Je Wahlkreis darf höchstens ein Stimmkreis mehr gebildet werden als Abgeordnete aus der Wahlkreisliste zu wählen sind.“ Durch diese verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende¹¹³ Regelung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass es der Personalisierung der Verhältniswahl und der Wahlrechtsgleichheit „am ehesten entspricht, wenn die Zahl der Stimmkreis- und der Wahlkreismandate etwa gleich groß ist“.¹¹⁴ Zudem hält dies die Zahl der Überhangmandate gering.¹¹⁵ Damit ist bei einer Abgeordnetenanzahl von 180 die Zahl der Stimmkreiskandidaten auf 90 plus die Zahl der Wahlkreise mit ungerader Mandatszahl beschränkt, mithin auf maximal 96.¹¹⁶

b) Abwägungsdirektiven

aa) Abwägung im Spannungsfeld Deckungsgleichheit und Wahlrechtsgleichheit

Das **Spannungsverhältnis von Deckungsgleichheit und Wahlrechtsgleichheit**, die „gleichrangig in das verfassungsrechtlich vorgegebene System der verbesserten Verhältniswahl eingeordnet sind“, ist „**durch Abwägung** der beiden Prinzipien innerhalb dieses Systems **zu lö-**

¹⁰⁹ VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (144); ferner VerfGHE 43, 100 (104); E 54, 109 (135); *Boettcher*, BayVBl. 1992, S. 641 (642 f.); *Gassner*, BayVBl. 2001, S. 1 (5, 8); *Kautz*, BayVBl. 2001, S. 97 (100); *Möstl*, AöR 127 (2002), S. 402 (418 m. Fn. 89); *Unterpaul*, Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, 1992, S. 181 ff.

¹¹⁰ Drittes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern vom 19.07.1973, GVBl. S. 389. Zur Zulässigkeit der Bildung von Stimmkreisverbänden schon zuvor VerfGHE 2, 181 (215 f.), wo allerdings nur von einer „rechtspolitische[n] Forderung nach annähernder Gleichheit der Stimmbezirke“ die Rede ist; ferner VerfGHE 19, 64 (73 f.); E 19, 100 (104) – dort auch zur Aufteilung großer Gemeinden.

¹¹¹ VerfGHE 27, 153 (164 f.); ferner VerfGHE 19, 64 (74 ff.); E 28, 222 (236); E 43, 100 (105). Zurückhaltend noch VerfGHE 5, 125 (146 f.).

¹¹² Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, Verfassungsreformgesetz – Reform von Landtag und Staatsregierung vom 20.02.1998, GVBl. S. 39.

¹¹³ VerfGHE 54, 109 (160); ferner VerfGHE 54, 181 (197); *Thum*, in: *Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz*, LWG, 19. Aufl. 2018, Erl. Art. 21 Rn. 2.

¹¹⁴ VerfGHE 46, 281 (288); ferner VerfGHE 54, 109 (160); *Boettcher*, BayVBl. 1992, S. 641 f.; *Schweiger*, in: *Nawiasky/Schweiger/Knöpfle*, BV, Art. 14 Rn. 5 b (Stand: 8. EL Mai 1995); *Thum*, in: *Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz*, LWG, 19. Aufl. 2018, Erl. Art. 21 Rn. 5 b. Siehe auch die Begründung zum Verfassungsreformgesetz LT-Drs. 13/9366, S. 5 f.

¹¹⁵ VerfGHE 46, 281 (288 f.); ferner *Möstl*, in: *Lindner/Möstl/Wolff*, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 15; *Möstl*, AöR 127 (2002), S. 402 (411).

¹¹⁶ Nach Begründung zum Verfassungsreformgesetz LT-Drs. 13/9366, S. 6: maximal 93. Anders *Schweiger*, in: *Nawiasky/Schweiger/Knöpfle*, BV, Art. 14 Rn. 10 b (Stand: 13. EL Juli 2005): maximal 97.

sen“.¹¹⁷ Hierfür hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof **Direktiven** aufgestellt: „Ausgangspunkt der Überlegungen des Gesetzgebers für die Abgrenzung der Stimmkreise muss jeweils der in Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV zum Ausdruck kommende Grundsatz sein, dass die Stimmkreisbewerber die Bevölkerung in einem möglichst organisch zusammenhängenden Gebiet repräsentieren. Die Verfassung nimmt nach Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV aber ausdrücklich in Kauf, dass aus Gründen der Wahlgleichheit auch Gebiete, die organisch zusammengehören, verschiedenen Stimmkreisen zugeordnet werden. Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV kann allerdings nicht dahin ausgelegt werden, dass Stimmkreise lediglich oder vorwiegend nach arithmetischen Gesichtspunkten unter Zurückstellung sachlicher Gesichtspunkte für die regionale Zusammenfassung einer Bevölkerungsgruppe gebildet werden. Der Grundsatz der Deckungsgleichheit hat zwar zurückzutreten, wenn es der Grundsatz der Wahlgleichheit erfordert. Ob und inwieweit er dies erfordert, muss jedoch seinerseits im Licht des Grundsatzes der Deckungsgleichheit und der von ihm erstrebten Verbindung zwischen den Stimmkreisbürgern und dem Stimmkreisabgeordneten betrachtet werden“.¹¹⁸

Obleich die Wahlrechtsgleichheit vor diesem Hintergrund **keine arithmetisch gleich großen Stimmkreise** gebietet, darf „die Zahl der deutschen Einwohner [nicht] um mehr als **33 1/3 % vom Durchschnitt der Stimmkreise** des Wahlkreises“ abweichen.¹¹⁹ Auch unterhalb dieser äußersten Grenze bedürfen Größenunterschiede einer Rechtfertigung, deren Anforderungen bei Abweichung vom Grundsatz der Deckungsgleichheit steigen.¹²⁰ Wie bei der Mandatzuteilung auf die Wahlkreise ist die Zahl der Wahlberechtigten maßgeblich; das Abstellen des einfachen Gesetzgebers auf die deutsche Hauptwohnbevölkerung (Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG) ist jedenfalls so lange unbedenklich, wie dies nicht zu systemwidrigen stimmkreisübergreifenden Verzerrungen führt.¹²¹

¹¹⁷ VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (144); ferner VerfGHE 43, 100 (105); E 54, 109 (136 ff., 160); E 54, 181 (196 f.); Entscheidung v. 1.2.2021, Vf. 14-VII-19, juris, Rn. 50; *Gassner*, BayVBl. 2001, S. 1 (3, 6); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 27; *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 14 Rn. 10 a (Stand: 13. EL Juli 2005). Am Gleichrang zweifelnd *Holzner*, Praxis der Kommunalverwaltung, Art. 14 BV Rn. 58 (Stand: 4. Fassung Oktober 2017).

¹¹⁸ VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (144). Siehe auch VerfGHE 43, 100 (105 f.); E 54, 109 (136 f.); E 54, 181 (196 f.).

¹¹⁹ VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (144). Erstmals VerfGHE 43, 100 (106); ferner VerfGHE 46, 281 (292 f.); E 54, 109 (137); *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 14 Rn. 5 b, 10 a (Stand: 8. EL Mai 1995/13. EL Juli 2005). Großzügiger noch (lediglich grundsätzlich zu vermeiden): VerfGHE 19, 64 (75); E 19, 100 (105).

¹²⁰ *Gassner*, BayVBl. 2001, S. 1 (6 f.); *Möstl*, AÖR 127 (2002), S. 402 (419 f. m. Fn. 96).

¹²¹ VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (145 f.); ferner BVerfGE 130, 212 (230 f.). Siehe auch *Kautz*, BayVBl. 2001, S. 97 (101 f.).

Das **Bundesverfassungsgericht** hat zwischenzeitlich aus der Wahlrechtsgleichheit strengere Maßstäbe abgeleitet und die **33 1/3-Prozent-Grenze** für **nicht ausreichend** erachtet.¹²² Ob dieser strengere Maßstab auch für das bayerische Wahlsystem maßgeblich ist, hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof offengelassen.¹²³ Dies ist – trotz der gebotenen identischen Auslegung der Wahlgrundsätze auf Bundes- und Landesebene – mit Blick auf die Wahlsystemabhängigkeit der Wahlrechtsgleichheit **abzulehnen**. Denn nicht nur erhebt die Bayerische Verfassung, anders als das Grundgesetz, die Deckungsgleichheit ausdrücklich zum der Wahlrechtsgleichheit ebenbürtigen Verfassungsprinzip; vielmehr sieht sich die Mehrheitswahl auch in den Proporz eingebunden (Ausgleichsmandate und Anrechnungsregelung), was einen großzügigeren Maßstab rechtfertigt.¹²⁴ Umgekehrt tragen freilich auch auf grundgesetzlicher Ebene bei einer Entscheidung für die Wahl von Wahlkreisabgeordneten nach der Mehrheitswahl territoriale Anforderungen eine Relativierung der Wahlrechtsgleichheit.

Für das **derzeitige bayerische Wahlsystem** ist dieser Streit indes irrelevant, da Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG eine Abweichungstoleranz von 15 Prozent nach oben und unten als Soll-Vorgabe aufstellt und bei einer Abweichung von mehr als 25 Prozent eine Neuabgrenzung der Stimmkreise zwingend verlangt. Diese Grenzziehung ist verfassungskonform;¹²⁵ der Wahlgesetzgeber ist angesichts seines Konkretisierungsspielraums (Art. 14 Abs. 5 BV) und bei Wahrung des Grundsatzes der Stimmkreiskontinuität nicht zu einer Ausschöpfung der 33 1/3-Prozent-Grenze verpflichtet.¹²⁶

bb) Vorgaben für den konkreten räumlichen Zuschnitt

Bei notwendigen Abweichungen vom Grundsatz der Deckungsgleichheit muss der **konkrete räumliche Zuschnitt der Stimmkreise** dem Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV) genügen, mithin von sachlichen Gründen getragen sein.¹²⁷ Das Anliegen, die **Stimmkreiskontinuität**

¹²² BVerfGE 95, 335 (365). Diese noch anerkennend BVerfGE 16, 130 (141). Siehe dazu *F. Michl/Kaiser*, JöR n. F. 67 (2019), S. 51 (93 ff.).

¹²³ VerfGHE 54, 109 (137); BayVBl. 2013, S. 140 (144 f.). Ebenso *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 27.

¹²⁴ *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 27; *Möstl*, AöR 127 (2002), S. 402 (418 f.). Siehe auch *Boettcher*, BayVBl. 1992, S. 641 (642 f.); *Gassner*, BayVBl. 2001, S. 1 (7 ff.).

¹²⁵ VerfGHE 54, 109 (137 f.); E 54, 181 (196); BayVBl. 2013, S. 140 (145); Entscheidung v. 1.2.2021, Vf. 14-VII-19, juris, Rn. 50; *Thum*, in: Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz, LWG, 19. Aufl. 2018, Erl. Art. 5 Rn. 3, Art. 21 Rn. 5. A. A. *Gassner*, BayVBl. 2001, S. 1 (7 ff.).

¹²⁶ VerfGHE 54, 109 (138 ff.); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 27; *Möstl*, AöR 127 (2002), S. 402 (418 f. m. Fn. 95). A. A. *Gassner*, BayVBl. 2001, S. 1 (7 ff.).

¹²⁷ VerfGHE 54, 109 (139).

zu sichern, darf angemessen berücksichtigt werden,¹²⁸ ebenso landesplanerische Gesichtspunkte (Grenzen der Regionen).¹²⁹ Die Notwendigkeit, spezifische örtliche Gegebenheiten zu berücksichtigen, steht einer unbesehenen Verallgemeinerung einzelner Zuschnittsentscheidungen unter dem Gesichtspunkt der Systemgerechtigkeit entgegen.¹³⁰

Überdies ist zu berücksichtigen, dass Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV selbst bei einer zulässigen Abweichung vom Grundsatz der Deckungsgleichheit „**räumlich zusammenhängende Stimmkreise**“ fordert. Damit soll verhindert werden, dass durch eine räumliche Trennung „die Arbeit des Stimmkreisabgeordneten und die Entwicklung einer Bindung zwischen den Stimmkreisbürgern und ‚ihrem‘ Abgeordneten in unangemessener, nicht gerechtfertigter Weise erschwer[t]“ wird.¹³¹ Mit Blick auf diese Zwecksetzung ist eine Verbindung über gemeindefreie Gebiete zulässig.¹³² Des Weiteren „muss es der Ausgangspunkt der Erwägungen des Gesetzgebers sein, in den Stimmkreisen entsprechend zusammengehörende Bevölkerungsgruppen zusammenzufassen. Wenn dieses Ziel angesichts der Anforderungen des Grundsatzes der Wahlgleichheit nicht zu erreichen ist, kann der Gesetzgeber aber auch homogene, in sich geschlossene Gebiete auf verschiedene Stimmkreise aufteilen oder in neuen Stimmkreisen Bevölkerungsgruppen zusammenfassen, die nicht in allen ihren Teilen eine organische Einheit bilden“.¹³³ Einfachgesetzlich verbietet Art. 5 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 LWG schließlich, „das Gebiet kreisangehöriger Gemeinden und de[n] räumliche[n] Wirkungsbereich von Verwaltungsgemeinschaften“ zu durchschneiden.

Äußerste Grenzen für den gebietlichen Zuschnitt **folgen aus dem Demokratieprinzip (Art. 2 BV) und der Stellung des Abgeordneten (Art. 13 BV)**, die betroffen sind, wenn „eine effiziente politische Arbeit des Abgeordneten gar nicht oder nur unter erheblich erschweren Bedingungen möglich wäre“.¹³⁴ Hierfür müssten jedoch „die Ausdehnung und geografische Gestalt des Stimmkreises oder die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Unterschiede [...] die üblichen Schwierigkeiten in einem großen Stimmkreis [...] überschreiten [...]. [D]ass möglicherweise die Interessen der in einem neu geschnittenen Stimmkreis zusammengefassten Bürger wegen einer Trennung organisch zusammenhängender Bevölke-

¹²⁸ VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (146); ferner VerfGHE 54, 109 (137 ff., 144, 148); *Kautz*, BayVBl. 2001, S. 97 (103); *Mörtl*, AöR 127 (2002), S. 402 (409); BVerfGE 130, 212 (237 f.).

¹²⁹ VerfGHE 43, 100 (107).

¹³⁰ VerfGHE 54, 109 (145); BayVBl. 2013, S. 140 (145).

¹³¹ VerfGHE 54, 181 (201).

¹³² VerfGHE 54, 181 (201); *Thum*, in: Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz, LWG, 19. Aufl. 2019, Erl. Art. 5 Rn. 3.

¹³³ VerfGHE 54, 181 (201, 204).

¹³⁴ VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (146); ferner VerfGHE 54, 109 (143 f.); BVerfG, NVwZ 2002, S. 71 (72).

rungsgruppen stärker auseinanderlaufen, kann für sich allein verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine solche Lösung nicht begründen. Schließlich hat der gewählte Stimmkreisabgeordnete alle Bürger seines Stimmkreises im Parlament zu repräsentieren, auch diejenigen, die ihn nicht gewählt haben und deren Interessenlage mit der von ihm vertretenen politischen Auffassung nicht übereinstimmt“.¹³⁵ Aus dem Grundsatz des freien Mandats folgt indes kein Anspruch auf die Beibehaltung bestehender Stimmkreise.¹³⁶

Die **Selbstverwaltungsgarantie** der Gemeinden (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV) und Gemeindeverbände (Art. 10 Abs. 2 BV) ist **nicht einschlägig**, da es sich um Regelungen der Organisation der Landtagswahlen und damit nicht um Selbstverwaltungsangelegenheiten handelt,¹³⁷ Schutz bietet freilich das Willkürverbot¹³⁸ (Art. 118 Abs. 1 BV), auf das sich die Kommunen berufen können.¹³⁹ Auch ist in prozeduraler Hinsicht bei einer Neuabgrenzung **keine förmliche Beteiligung der betroffenen Gebietskörperschaften** (Gemeinden und Gemeindeverbände) geboten; freilich verlangt das Abwägungsgebot eine adäquate Ermittlung und Berücksichtigung (auch) der auf dem Spiel stehenden kommunalen Belange.¹⁴⁰

cc) Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Die dem Wahlgesetzgeber obliegende Aufgabe, die nicht bruchlos zu verwirklichenden Grundsätze der Deckungsgleichheit und Wahlgleichheit im Wege der Abwägung aufzulösen, impliziert einen „angemessene[n], relativ weite[n], verfassungsgerichtlich nicht überprüfbar[e]n **Beurteilungsspielraum**“.¹⁴¹ So erfordert die Stimmkreisbildung „eine Reihe von Einzelentscheidungen, bei denen die jeweils am konkreten Ort bedeutsamen Sachgesichtspunkte zu gewichten und gegeneinander abzuwägen sind. Dabei kann je nach Sachlage einem Gesichtspunkt, der an anderer Stelle aufgrund der dortigen Gegebenheiten Priorität besitzt, ein geringerer Rang zukommen. Der Gesetzgeber kann also schon wegen des besonderen Charak-

¹³⁵ VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (146); ferner VerfGHE 54, 109 (144). Siehe auch BVerfG, NVwZ 2002, S. 71 (72); StGH BW, VBIBW 2013, S. 462 (466); *Gassner*, BayVBl. 2001, S. 1 (4).

¹³⁶ VerfGHE 46, 281 (293); *Gassner*, BayVBl. 2001, S. 1 (11).

¹³⁷ VerfGHE 54, 109 (146). Siehe auch BVerfG, NVwZ 2002, S. 72 (73); *Gassner*, BayVBl. 2001, S. 1 (2 f., 11). Anders *Masing*, Wahlkreiseinteilung und kommunale Gebietsgrenzen, 2001, S. 60 ff., mit Blick auf den Schutz identitätsprägender Kommunikationszusammenhänge (S. 62 ff.).

¹³⁸ Siehe ferner zur geringen Relevanz des Art. 21 GG: BVerfG, NVwZ 2002, S. 70 (70 f.).

¹³⁹ VerfGHE 54, 109 (134 f.).

¹⁴⁰ VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (145). Gegen eine verfassungsrechtliche Anhörungspflicht auch *Faber*, BayVBl. 2013, S. 146 (148); *Gassner*, BayVBl. 2001, S. 1 (11). Siehe zur prozeduralen Dimension auch VerfGHE 54, 109 (142 f.); NVwZ 2002, S. 72 (73).

¹⁴¹ VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (145); ferner VerfGHE 54, 109 (137, 141 f.); E 54, 181 (196); *Faber*, BayVBl. 2013, S. 146 (148); *Gassner*, BayVBl. 2001, S. 1 (3); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 27; *Möstl*, AöR 127 (2002), S. 402 (419 f. m. Fn. 94); *Thum*, in: Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz, LWG, 19. Aufl. 2018, Erl. Art. 5 Rn. 3, Art. 21 Rn. 5; siehe ferner BVerfG, NVwZ 2002, S. 71 (72).

ters der bei einer Stimmkreiseinteilung zu treffenden Entscheidungen und Abwägungsvorgänge nicht gezwungen sein, unterschiedslos und ohne Rücksicht auf die besonderen örtlichen Gegebenheiten stets demselben Sach Gesichtspunkt den Vorrang zu geben. Eine solche Sichtweise würde die Aufgabe, der sich der Gesetzgeber aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 14 Abs. 1 BV bei einer landesweiten Stimmkreisneueinteilung gegenüber sieht und die darin besteht, schwer zu vereinbarende Prinzipien möglichst zur Deckung zu bringen, zusätzlich erschweren¹⁴².

Dementsprechend ist auch die **verfassungsgerichtliche Kontrolldichte beschränkt**:

Der Verfassungsgerichtshof prüft nicht, ob der Gesetzgeber die bestmögliche, sachgerechteste Regelung getroffen oder ob er zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht etwa zwischen einzelnen Alternativen von Stimmkreiseinteilungen auszuwählen und zu bestimmen, welche Alternative die ‚bessere‘ ist. Die Entscheidung, welche Alternative ‚besser‘ ist, erfordert eine wertende Abwägung der zu berücksichtigenden Gesichtspunkte sowie der Vor- und Nachteile der Alternativen. Der Verfassungsgerichtshof hat dagegen nur zu prüfen, ob die gesetzgeberische Lösung verfassungsgemäß ist, ob also der Gesetzgeber die Grenzen des ihm zustehenden Beurteilungsspielraums überschritten hat. Eine Grenzüberschreitung kann dann nicht festgestellt werden, wenn sich für die Lösung, die der Gesetzgeber gewählt hat, sachliche Gründe finden, die sich an den verfassungsrechtlichen Vorgaben, besonders der Wahlgleichheit und Deckungsgleichheit sowie dem Willkürverbot des Art. 118 Abs. 1 BV, orientieren. Soweit der Gesetzgeber bei seiner Entscheidung Wertungen und fachbezogene Abwägungen treffen musste, etwa die Beurteilung, ob die Vorteile einer bestimmten Lösung ihre Nachteile überwiegen, oder ob die Vorteile einer Alternativlösung gewichtiger sind als die Vorteile der gesetzlichen Lösung, könnten diese Einschätzungen verfassungsgerichtlich nur beanstandet werden, wenn sie eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft wären oder wenn sie der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprächen.¹⁴³

Eine Orientierung an der Deckungsgleichheit erweitert den Gestaltungsspielraum, ein Abweichen hiervon verengt ihn.¹⁴⁴

¹⁴² VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (145); ferner VerfGHE 54, 109 (141 f., 145).

¹⁴³ VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (145); ferner VerfGHE 54, 109 (141 f.); E 54, 181 (196); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 27; *Thum*, in: Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz, LWG, 19. Aufl. 2018, Erl. Art. 5 Rn. 3.

¹⁴⁴ *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 19. Aufl. 2018, Art. 14 Rn. 27.

Dies darf freilich nicht als Freibrief für den Wahlgesetzgeber missverstanden werden. Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht vielmehr eine strenge Kontrolle der Einhaltung der Grenzen des Gestaltungsspielraums angemahnt:

Die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen des Gestaltungs- und Beurteilungsspielraums unterliegt jedenfalls einer strengen verfassungsgerichtlichen Überprüfung, soweit mit Regelungen, die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, die parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird und die Gefahr besteht, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt. [...] Zu diesen Regelungen gehören grundsätzlich auch die Entscheidungen des Gesetzgebers über die Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise.¹⁴⁵

3. Frage 4.4

Wie ist die Tatsache zu bewerten, dass die Staatsregierung im Stimmkreisbericht vom 12. Oktober 2021 zwar zu dem Ergebnis kommt, dass 27 von 91 Stimmkreisen (knapp 30 Prozent) die eigentliche Zielgrenze von 15 v.H. gemäß Art. 5 Abs. 2 S. 3 LWG überschreiten, sie aber in keinem dieser Fälle eine Anpassung der Stimmkreiszuschnitte vorgeschlagen hat, insbesondere wenn aufgrund der Addition der Erst- und Zweitstimmen die Kandidatinnen und Kandidaten, die in großen Stimmkreisen für das Direktmandat antreten, möglicherweise höhere Erfolgchancen haben könnten als Direktkandidatinnen und -kandidaten in kleinen Stimmkreisen?

a) Maßgeblichkeit der Einhaltung der (verfassungs-)rechtlichen Anforderungen an den Stimmkreiszuschnitt

Für die Rechtmäßigkeit der Stimmkreiseinteilung primär entscheidend ist die Einhaltung der (verfassungs-)rechtlichen Anforderungen an diese, nicht aber die Anzahl der die Soll-Grenze überschreitenden Stimmkreise.

So ist nach dem Wahlprüfungsbeschwerdebeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 31.1.2012, solange die zu skizzierenden Anforderungen bei der Stimmkreiseinteilung gewahrt sind, der Umstand, „dass ein gewisser Teil – nach der Beschwerde etwa ein Fünftel – der Wahlkreise die Soll-Grenze überschritten hat“, nicht zu beanstanden. Denn:

¹⁴⁵ BVerfGE 130, 212 (229); ebenso für die Sperrklausel BVerfGE 135, 259 (289). Kritisch zu dieser Begründung strikter Rechtfertigungsanforderungen *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 20.

Der Gesetzgeber darf nach der Konzeption des § 3 Abs. 1 BWG von dem Soll-Grenzwert, den der Beschwerdeführer als solchen nicht angreift, im Rahmen seines Ermessens abweichen, wenn sachgerechte Erwägungen dies rechtfertigen. Die Tatsache, dass die Grenze mehrfach überschritten worden ist, begründet daher für sich genommen keinen Wahlfehler. Es ist nicht dargelegt und auch sonst nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber bezogen auf bestimmte Wahlkreise die Grenze seines Ermessens überschritten hat. Daher liegt auch in der vom Beschwerdeführer vorgetragene Zunahme der Überschreitungsfälle seit dem Jahr 2002 kein Wahlfehler.¹⁴⁶

Offen gelassen hat dieser Beschluss,

inwieweit angesichts der grundsätzlichen Gleichrangigkeit einfachgesetzlicher Regelungen der Gesetzgeber bei der Einteilung des Wahlgebietes in Wahlkreise (§ 2 Abs. 1 BWG) in verfassungsgerichtlich überprüfbarer Weise an die Vorgaben des § 3 Abs. 1 BWG gebunden ist und ob etwa eine Missachtung des § 3 Abs. 1 BWG darin zu sehen wäre, wenn der Gesetzgeber auf eine Überschreitung des dort angegebenen Sollwerts selbst dann nicht reagierte, wenn sie die Mehrzahl der Wahlkreise betraf.¹⁴⁷

b) (Verfassungs-)rechtliche Anforderungen an den Stimmkreiszuschnitt

In Einklang mit verfassungsrechtlichen Anforderungen sieht Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG eine zwingende Neuabgrenzung erst bei einer Abweichung von mehr als 25 Prozent vor, wohingegen bei einer Abweichung von mehr als 15 Prozent lediglich eine Anpassung erfolgen soll. Diese Regelung ist vor dem Hintergrund des Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV zu sehen, wonach eine Abweichung vom Grundsatz der Deckungsgleichheit geboten ist, „[s]oweit es der Grundsatz der Wahlgleichheit erfordert“. Insoweit hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 10.10.2001 ausgeführt:

Auch die Sollvorschrift in Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG, wonach die Abweichung vom Wahlkreisdurchschnitt nicht mehr als 15 % betragen soll, unterliegt keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, weil sie nicht hindert, die Grenze von 15 % aus sachlichen Gründen, insbesondere mit Rücksicht auf den Grundsatz der Deckungsgleichheit, im Einzelfall zu überschreiten. So hat es der Gesetzgeber beim Neuzuschnitt der Stimmkreise auch gehandhabt. Die Sollvorschrift ändert nichts daran, dass von Verfassungen wegen beim Zu-

¹⁴⁶ BVerfGE 130, 212 (237 f.). Ebenso StGH BW, Urt. v. 22.5.2021, GR 11/11, juris, Rn. 52.

¹⁴⁷ BVerfGE 130, 212 (237).

schnitt der Stimmkreise grundsätzlich vom Deckungsgrundsatz auszugehen ist (Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV).¹⁴⁸

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund darf die Soll-Grenze nicht zu restriktiv ausgelegt werden, etwa in dem (verwaltungsrechtlichen) Sinne, dass nur in atypischen Ausnahmefällen eine Abweichung zulässig wäre¹⁴⁹. Dies würde nämlich a limine ein Abstellen auf die Deckungsgleichheit abschneiden, da es sich hierbei gerade um den typischen Fall handelt. Vielmehr verlangt die Soll-Grenze lediglich einen sachlichen Grund für eine Abweichung, wozu die Deckungsgleichheit rechnet. Dies entspricht auch der Intention des Gesetzgebers:

Abweichungen über 15 %, aber unterhalb von 25 % sollen lediglich vermieden werden, d.h. bleiben auch künftig in begründeten Fällen zulässig. Damit wird gewährleistet, dass neben dem Grundsatz der Wahlgleichheit auch anderen für die Stimmkreiseinteilung maßgeblichen Gesichtspunkten, vor allem dem Grundsatz der Deckungsgleichheit, nach wie vor hinreichend Rechnung getragen werden kann.¹⁵⁰

Richtig ist, dass die Berücksichtigung der Deckungsgleichheit die Tragweite der 15%-Schwelle relativiert; andererseits versagte eine restriktive Lesart eine Berücksichtigung entgegen der gesetzgeberischen Intention und verfassungsrechtlichen Anforderungen, womit sich die Grenze für eine zwingende Korrektur nach unten verschöbe. Bedeutung verbleibt der 15%-Schwelle gleichwohl als Orientierungspunkt für eine Zulässigkeit der Abweichung vom Grundsatz der Deckungsgleichheit. Knüpft Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV nämlich die Abweichung daran, dass sie „der Grundsatz der Wahlgleichheit erfordert“, ist damit auch eine Mindestschwelle formuliert. Überdies impliziert die Soll-Regelung in prozeduraler Hinsicht eine Prüfpflicht hinsichtlich der Stimmkreise, die die 15%-Schwelle überschreiten, ob eine Neueinteilung erforderlich ist.¹⁵¹

Neben der – in Bayern im Verfassungstext verankerten – Deckungsgleichheit berücksichtigungsfähig sind der Trend in der Bevölkerungsentwicklung¹⁵² und die weiteren für den Stimmkreiszuschnitt maßgeblichen Gesichtspunkte (dazu Fragen 4.1 ff., b. bb), damit auch

¹⁴⁸ VerfGHE 54, 109 (141).

¹⁴⁹ Vgl. insoweit zu „Soll-Regelungen“ im Kontext des Verwaltungsermessens *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020, § 7 Rn. 11.

¹⁵⁰ LT-Drs. 14/5719, S. 23.

¹⁵¹ *Thum*, in: Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 3 BWG Rn. 21.

¹⁵² *Thum*, in: Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 3 BWG Rn. 21, 23.

die Stimmkreiskontinuität¹⁵³. Insoweit hat der Verfassungsgerichtshof mit Blick auf die Frage, ob die 25%-Grenze zu hoch angesetzt ist, ausgeführt:

Die einfachgesetzlich geregelte Grenze von 25 % ist nicht zu hoch. Der Grundsatz der Wahlgleichheit ist auch bei dieser Grenze nicht verletzt. Dieser Grundsatz ist von vornherein im Licht des Grundsatzes der Deckungsgleichheit zu betrachten. Die Verfassung nimmt – wie das System des Art. 14 Abs. 1 BV zeigt – wegen dieses Grundsatzes auch größere Abweichungen der Einwohnerzahlen der einzelnen Stimmkreise bewusst in Kauf. Würde der Grundsatz der Wahlgleichheit dahingehend ausgelegt, dass Abweichungen in der Stimmkreisgröße gegen Null tendieren sollen, so würde dies wegen der ständigen Änderungen der Bevölkerungszahl und -verteilung erforderlich machen, die Stimmkreise laufend neu zuzuschneiden; die von der Verfassung gewollte engere persönliche Beziehung des Stimmkreisabgeordneten zu dem Stimmkreis, in dem er gewählt worden ist, erfordert jedoch eine gewisse Kontinuität der räumlichen Gestaltung der Stimmkreise. Es liefe den Prinzipien der demokratischen Repräsentation zuwider, wenn Stimmkreise ständig geändert würden (vgl. BVerfGE 95, 335/364).¹⁵⁴

Und weiter heißt es:

Andererseits ist es ein legitimes, auch dem Verfassungsgrundsatz der Deckungsgleichheit zu Grunde liegendes Anliegen, bei der Stimmkreiseinteilung die Bindung zwischen den Stimmkreisbürgern und „ihrem“ Abgeordneten zu fördern. Daraus bezieht das Anliegen der Stimmkreiskontinuität seine Rechtfertigung.¹⁵⁵

Angesichts seiner auch in den zitierten Passagen zum Ausdruck kommenden unmittelbaren Verankerung in der Entscheidung für eine Personalisierung der Wahl qua Wahl in Stimmkreisen (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV) erweist sich die Stimmkreiskontinuität nicht lediglich als Ausfluss und Korrelat des Grundsatzes der Deckungsgleichheit, sondern hat auch eine eigenständige verfassungsrechtliche Bedeutung. Daher hat die 15%-Soll-Grenze bei einem Festhalten an existenten Stimmkreisen weniger Gewicht als bei einem Neuzuschnitt von Stimmkreisen.¹⁵⁶ Auch hier gilt, dass die Berücksichtigung der Stimmkreiskontinuität die Tragweite der 15%-Schwelle relativiert.

¹⁵³ *Thum*, in: Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 3 BWG Rn. 21, 23 (in engem Rahmen).

¹⁵⁴ VerfGH, Entscheidung v. 10.10.2001, Vf. 2-VII-01 u.a., juris, Rn. 84.

¹⁵⁵ VerfGH, Entscheidung v. 10.10.2001, Vf. 2-VII-01 u.a., juris, Rn. 99.

¹⁵⁶ Siehe auch die Stellungnahme des Sachverständigen *Möstl*, S. 14.

Generell lässt sich festhalten, dass die Rechtfertigungsanforderungen mit dem Ausmaß der Abweichung steigen,¹⁵⁷ wobei für Bayern spielraumerhöhend zu berücksichtigen ist, dass gute Gründe dafür sprechen, die verfassungsrechtlich zwingende Grenze für einen Neuzuschnitt bei 33 $\frac{1}{3}$ % anzusetzen (siehe Fragen 4.1, 4.2, 4.3 und 4.9 Satz 1, b. aa).

Schließlich hat der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 10.10.2001 die Addition von Erst- und Zweitstimmen vor dem Hintergrund der Schwellenwerte nicht beanstandet:

Die im Gesetz bestimmten Grenzen von 15 % und 25 % für Abweichungen der Einwohnerzahlen in den verschiedenen Stimmkreisen sind aus verfassungsrechtlicher Sicht auch deshalb nicht zu hoch, weil die Zahl der Sitze für einen Wahlkreisvorschlag sich allein aus der für diesen abgegebenen Gesamtstimmenzahl errechnet (Art. 41 Abs. 2 LWG). Die Aufteilung der von einer Partei errungenen Mandate auf Stimmkreisbewerber und Wahlkreisbewerber ändert – abgesehen von Überhangmandaten – nichts an der Gesamtzahl der Abgeordneten, die von dieser Partei in den Landtag entsandt werden (Art. 43 Abs. 1 LWG). Für die Repräsentation einer Partei im Landtag entsprechend der Zahl der für sie abgegebenen Wählerstimmen spielt es grundsätzlich keine Rolle, ob ihre Abgeordneten Stimmkreisbewerber oder Wahlkreisbewerber sind. Das System der Verhältniswahl wird durch gewisse Unterschiede in der Größe der Stimmkreise demnach nicht nennenswert beeinträchtigt (vgl. VerfGH 43, 100/105 f.). Sogar wenn Überhangmandate entstehen, ist wegen der Zuteilung von Ausgleichsmandaten eine proporzgerechte Verteilung der Mandate auf die Wahlkreisvorschläge gewährleistet; auch Überhangmandate können deshalb die Frage von Mehrheit und Minderheit im Landtag nicht beeinflussen (vgl. Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV, Art. 43 Abs. 2 LWG).¹⁵⁸

4. Frage 4.5

Ist die Staatsregierung im Stimmkreisbericht vom 12. Oktober 2021 dem Begründungserfordernis für ihre Entscheidung nach Art. 5 Abs. 2 S. 3 LWG gerecht geworden?

Art. 5 Abs. 5 LWG formuliert folgende Anforderungen an den Stimmkreisbericht:

¹Die Staatsregierung erstattet dem Landtag 36 Monate nach dem Tag, an dem der Landtag gewählt worden ist, einen schriftlichen Bericht über die Veränderung der Einwohnerzahlen in den Wahl- und den Stimmkreisen. ²Der Bericht hat Vorschläge zur Änderung der Zahl der auf die Wahlkreise entfallenden Abgeordnetensitze und zur Änderung der

¹⁵⁷ Thum, in: Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 3 BWG Rn. 21.

¹⁵⁸ VerfGH, Entscheidung v. 10.10.2001, Vf. 2-VII-01 u.a., juris, Rn. 85.

Stimmkreiseinteilung zu enthalten, soweit das durch die Veränderung der Einwohnerzahlen geboten ist.

Der Stimmkreisbericht informiert, wie in Art. 5 Abs. 5 Satz 1 LWG vorgesehen, über die Veränderung der Einwohnerzahlen in den Wahl- und den Stimmkreisen. Begründete Vorschläge zur Änderung der Stimmkreiseinteilung waren nicht erforderlich, da eine solche nach Auffassung der Staatsregierung nicht durch die Veränderung der Einwohnerzahlen geboten ist (Art. 5 Abs. 5 Satz 2 LWG).¹⁵⁹ Im Übrigen dokumentiert die stimmkreisbezogene Auflistung im Stimmkreisbericht, dass die Staatsregierung ihrer stimmkreisbezogenen Prüfpflicht nachgekommen ist. Zur Begründung einer Überschreitung der 15%-Soll-Grenzen werden ausweislich des Stimmkreisberichts Gründe der Stimmkreiskontinuität, auch mit Blick auf erst kürzlich erfolgte Änderungen, der Deckungsgleichheit, einer nur geringfügigen Überschreitung, einer stabilen Bevölkerungsentwicklung und negative Konsequenzen für andere Stimmkreise bei einer Neueinteilung angeführt. Allgemein korrespondiert die Strenge der Begründungspflicht mit derjenigen der Soll-Grenze. Überdies ist zu berücksichtigen, dass die Stimmkreiseinteilung durch den Gesetzgeber erfolgt.

5. Frage 4.6

Könnte bzw. sollte der Landtag künftig häufiger, bereits ab einer Abweichung von 15 v.H. nach oben oder unten, auf Grundlage der geltenden Fassung des Art. 5 Abs. 2 S. 3, Abs. 4 LWG eine Neueinteilung der betroffenen Stimmkreise vornehmen und welche Vor- und Nachteile hätte das im Vergleich zur bisherigen Praxis?

Je eher die Anpassung bei Abweichungen erfolgt, desto mehr wird der Wahlrechtsgleichheit Rechnung getragen. Die Bayerische Verfassung sieht freilich, wie ausgeführt, keinen absoluten Vorrang der Wahlrechtsgleichheit vor, sondern verlangt, diese mit dem Grundsatz der Deckungsgleichheit und, bei Abweichung von diesem, weiteren Belangen in Einklang zu bringen. Wiederholt sei, dass Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV eine Abweichung daran knüpft, dass sie „der Grundsatz der Wahlgleichheit erfordert“, womit auch eine Mindestschwelle formuliert ist. Überdies konfligiert jede Anpassung mit dem für die Realisierung des Ziels der Personalisierung bedeutsamen Grundsatz der Stimmkreiskontinuität (zu diesem noch Frage 4.10). Schließlich fordert eine Neueinteilung eine Abwägung hinsichtlich des Neuzuschnitts, die ihrerseits Kompromisscharakter hat.

¹⁵⁹ Vgl. insoweit *Thum*, in: *Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz*, LWG, 19. Aufl. 2018, Erl. Art. 5 Rn. 4.

6. Frage 4.7

Wie ist die Entwicklung zu bewerten, dass, wie auch im Stimmkreisbericht vom 12. Oktober 2021 angedeutet ist, sich künftig Stimmkreise wie der Stimmkreis 307 Tirschenreuth über 3 Landkreise erstrecken könnten (vgl. S. 16 des Stimmkreisberichts)?

Diese Entwicklung weicht vom Grundsatz der Deckungsgleichheit ab, der indes, wie ausgeführt, nicht in Reinform verwirklicht werden kann und muss. Die skizzierten Anforderungen an den räumlichen Zuschnitt bei Abweichungen vom Grundsatz der Deckungsgleichheit sind zu wahren (siehe Fragen 4.1 ff.); vor ihrem Hintergrund ist ein Neuzuschnitt zu bewerten, wobei die konkreten örtlichen Verhältnisse maßgeblich sind. Es lässt sich vermutlich nicht generell sagen, dass eine (teilweise) Einbeziehung von zwei Landkreisen den verfassungsrechtlichen Anforderungen stets besser Rechnung trägt als von drei Landkreisen, da zahlreiche Faktoren maßgeblich sind bei einer Abweichung vom Grundsatz der Deckungsgleichheit [der bereits bei einer Einbeziehung eines weiteren Landkreis(teil)es nicht mehr in Reinform verwirklicht wird].

7. Frage 4.8 und 4.9 Satz 2

Wie ist es zu bewerten, dass es schon heute bei fast 50 Prozent der Landkreise in Bayern an der nach Art. 14 Abs. 1 S. 3 BV grundsätzlich gebotenen Deckungsgleichheit mit dem jeweiligen Stimmkreis fehlt, wie bspw. bei den Landkreisen Passau, Regen und Freyung-Grafenau?

Ist Satz 3 in Hinblick auf die Realitäten überhaupt noch umsetzbar?

Wie bereits ausgeführt, kann der Grundsatz der Deckungsgleichheit nicht absolut verwirklicht werden, sondern steht in einem – in der Verfassung angelegten – Spannungsverhältnis zur Wahlrechtsgleichheit. Abweichungen sind mithin systemimmanent. Die Verfassung verlangt keine Verwirklichung in Reinform, so dass sich auch nicht die Frage einer isolierten Umsetzbarkeit stellt. Besonders deutlich kommt dies in Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV zum Ausdruck: „Soweit es der Grundsatz der Wahlgleichheit erfordert, sind räumlich zusammenhängende Stimmkreise abweichend von Satz 3 zu bilden.“ In diesem Spannungsfeld von Deckungsgleichheit und Wahlrechtsgleichheit müssen die Realitäten verarbeitet werden.

Verfehlt wäre es, aus den Realitäten und der aus ihnen sowie den verfassungsrechtlichen Vorgaben folgenden Notwendigkeit eines Ausgleichs von Deckungsgleichheit und Wahlrechtsgleichheit zu schließen, der Grundsatz der Deckungsgleichheit sei aufzugeben (was im Übrigen eine Verfassungsänderung erforderte). Vielmehr würde sich – wollte man nicht unter fragwürdigem Verzicht auf die Vorteile einer Personalisierung (dazu oben, Fragen 1.3, 1.4

und 1.5 sowie Vorbemerkung Fragenkomplex 4) zu einer reinen Verhältniswahl übergehen – die Frage nach anderweitigen Kriterien für die Stimmkreisbildung stellen, die sich ihrerseits nicht in Reinform verwirklichen ließen und auf ihre Rechtfertigung hin bewertet werden müssten. Mit dem Grundsatz der Deckungsgleichheit steht ein Orientierungskriterium zur Verfügung, das sachlich begründete Anliegen verfolgt. Denn „[m]it dieser Anknüpfung an die regelmäßig historisch gewachsenen Verwaltungseinheiten wird betont, dass der Stimmkreisabgeordnete eine kommunal in sich geschlossene und unter vielen Gesichtspunkten miteinander verbundene Bevölkerungsgruppe repräsentieren soll. Die Stimmkreisbildung soll die Bindung zwischen den Wählern und ‚ihren‘ Abgeordneten fördern. Die repräsentierte Bevölkerungsgruppe soll nicht nur eine arithmetische Größe sein, sondern nach örtlichen, historischen, wirtschaftlichen, kulturellen und ähnlichen Gesichtspunkten eine zusammengehörende Einheit darstellen. Außerdem soll durch die Anlehnung an die bestehenden Verwaltungsbezirke verhindert werden, dass die parlamentarische Mehrheit eine Abgrenzung der Stimmkreise durchsetzt, die einseitig ihre Interessen begünstigt“.¹⁶⁰

Bei der Notwendigkeit einer Abweichung vom Grundsatz der Deckungsgleichheit wirkt schließlich limitierend, dass Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV die Bildung „räumlich zusammenhängende[r] Stimmkreise“ fordert.

8. Frage 4.10

Durch welche sonstigen Änderungen im Landeswahlrecht ließe sich dem Grundsatz der Stimmkreiskontinuität in den kommenden Jahren voraussichtlich am besten Rechnung tragen?

Der Grundsatz der Stimmkreiskontinuität stellt einen legitimen Gesichtspunkt bei Abwägungsentscheidungen im Kontext des Stimmkreiszuschnitts dar.¹⁶¹ Denn „die von der Verfassung gewollte engere persönliche Beziehung des Stimmkreisabgeordneten zu dem Stimmkreis, in dem er gewählt worden ist, erfordert jedoch eine gewisse Kontinuität der räumlichen Gestaltung der Stimmkreise. Es liefe den Prinzipien der demokratischen Repräsentation zuwider, wenn Stimmkreise ständig geändert würden“.¹⁶² Er lässt sich freilich nur im Rahmen der skizzierten verfassungsrechtlichen Vorgaben der Wahlrechtsgleichheit und der Deckungs-

¹⁶⁰ VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (144); ferner VerfGHE 2, 181 (215); E 19, 64 (74, 76); E 27, 153 (159 f.); E 43, 100 (104 f.); E 54, 109 (136); *Gassner*, BayVBl. 2001, S. 1 (5 f.) – unter Betonung einer materiellen Betrachtungsweise; *Kautz*, BayVBl. 2001, S. 97 (102); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BV, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 27; *Schweiger*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, BV, Art. 14 Rn. 10, 10 a (Stand: 13. EL Juli 2005); *Thum*, in: Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz, LWG, 19. Aufl. 2018, Erl. Art. 5 Rn. 3.

¹⁶¹ VerfGH, BayVBl. 2013, S. 140 (146); ferner VerfGHE 54, 109 (137 ff., 144, 148); *Kautz*, BayVBl. 2001, S. 97 (103); *Möstl*, AöR 127 (2002), S. 402 (409); BVerfGE 130, 212 (237 f.).

¹⁶² VerfGHE 54, 109 (138, ferner 139).

gleichheit realisieren (dazu oben Frage 4.4); in diesen Grenzen wäre eine Akzentuierung in Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG denkbar.

9. Frage 4.11 und 4.12

Welche sonstigen fachlichen Schlussfolgerungen und Bewertungen mit Blick auf Notwendigkeiten der Anpassung bzw. Fortentwicklung des Landeswahlrechts sind aus Ihrer Sicht aus dem Stimmkreisbericht vom 12. Oktober 2021 der Staatsregierung zu ziehen?

Wie kann am besten gleichermaßen den wahlrechtlichen Zielen,

- gleiche Gewichtung aller Stimmen,*
- möglichst Landkreis- bzw. sozialräumlichen Strukturen entsprechende Stimmkreise,*
- Stimmkreiscontinuität,*
- Landtag nahe der Sollgröße 180,*

Rechnung getragen werden?

Die genannten Ziele lassen sich aufgrund ihrer Konkurrenz – auch vor dem Hintergrund der im Stimmkreisbereich vom 12.10.2021 dargelegten Situation – nicht absolut verwirklichen, ihre Realisierung lässt sich vielmehr nur im Ausgleich der widerstreitenden Ziele optimieren. Dies ist Aufgabe des Wahlgesetzgebers, der im aufgezeigten (verfassungs-)rechtlichen Rahmen einen entsprechenden Ausgleich finden muss, wobei ihm ein Gestaltungsspielraum zukommt.

VIII. Fragenkomplex 5: Wählen mit 16

1. Frage 5.1

Welche (verfassungs-)rechtlichen Auswirkungen hätte es auf das bayerische Landes- und Kommunalwahlrecht, wenn in den kommenden Jahren das Wahlalter für die Wahlen zum Deutschen Bundestag und Europäischen Parlament auf 16 Jahre gesenkt werden sollte, gleichzeitig das Wahlrecht in Bayern aber nicht entsprechend geändert werden würde?

Eine Absenkung des Wahlalters für Wahlen zum Deutschen Bundestag und Europäischen Parlament auf 16 Jahre, ohne dass eine entsprechende Änderung in Bayern erfolgte, hat keine (verfassungs-)rechtlichen Auswirkungen auf das bayerische Landes- und Kommunalwahlrecht.

Einheitlichkeit ist angesichts der getrennten Verfassungsräume von Bund und Ländern nicht geboten. Dies hat auch das Bundesverwaltungsgericht in umgekehrter Perspektive in seinem Urteil vom 13.6.2018 betont:

Die Auffassung der Kl., das [wahlberechtigte] Staatsvolk bestehe nur aus deutschen Staatsangehörigen, die mindestens 18 Jahre alt seien, findet im Grundgesetz keine Stütze. Sie lässt sich insbesondere nicht mit der Festlegung des Wahlalters für Bundestagswahlen auf 18 Jahre in Art. 38 II GG begründen. Die Länder sind im Rahmen des Art. 28 I 2 GG bei der Ausgestaltung des Landeswahlrechts grundsätzlich frei (BVerfGE 4, 31 [44 f.] = NJW 1954, 1601 und BVerfGE 99, 1 [11] = NJW 1999, 43; BVerwGE 104, 323 [329] = NVwZ 1997, 1220). Art. 38 GG bindet sie dabei nicht, weil die Vorschrift nur Regelungen für die Wahl zum Deutschen Bundestag trifft (vgl. BVerfGE 6, 445 [447] = NJW 1957, 1025; Klein in Maunz/Dürig, GG, Art. 38 Rn. 141) und daher für die Ausgestaltung des Wahlrechts durch den Landesgesetzgeber keine maßstabsbildende Kraft entfaltet.¹⁶³

Ebenso hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 25.9.2018 festgehalten:

Im Übrigen definiert Art. 20 II GG die weiteren Voraussetzungen nicht, unter denen das Volk seine Hoheitsgewalt durch Wahlen und Abstimmungen ausübt. Im Hinblick auf das Wahlalter regelt vielmehr der mit Art. 20 II GG gleichrangige Art. 38 II GG den Kreis der zur Teilnahme an Bundestagswahlen berechtigten Bürger im status activus. Ergäbe sich bereits aus dem Demokratieprinzip und dem Prinzip der Volkssouveränität eine Altersgrenze für die Wahlberechtigung, hätte es der Vorschrift des Art. 38 II GG nicht bedurft. Ferner lässt Art. 38 III GG eine Einschränkung des Kreises der Wahlberechtigten durch den Gesetzgeber zu, soweit er im Anwendungsbereich des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl aus zwingenden verfassungsrechtlichen Gründen deutsche Staatsangehörige vom Wahlrecht ausschließt (vgl. BVerfGE 132, 39 [47 f.] = NVwZ 2012, 1167).

Die verfassungsrechtliche Unterscheidung zwischen den Angehörigen des Staatsvolks und – innerhalb dieser Gruppe – den Wahlberechtigten ist auch aus Gründen des Bundesstaatsprinzips geboten, da Art. 38 II GG nur für die Wahlen zum Deutschen Bundestag, nicht aber zu den Landtagen und den kommunalen Vertretungen Geltung beansprucht (BVerfGE 6, 445 [447] = NJW 1957, 1025 mwN). In dem durch Art. 28 I GG gezogenen

¹⁶³ BVerwG, NJW 2018, S. 3328 (3328 f.).

Rahmen steht es den Ländern frei, die entsprechende Wahlberechtigung gesetzlich näher zu definieren.

Daher schreibt Art. 20 II GG [...] selbst keine Altersgrenze für die Aktivbürger vor. Über das Homogenitätsgebot des Art. 28 I 1 GG sind den Ländern lediglich der Grundsatz der Volkssouveränität und der Volksbegriff nach Art. 20 II GG verbindlich vorgegeben. Hätte das Grundgesetz dagegen die Wahlberechtigung auch für Landtags- und Kommunalwahlen einheitlich festlegen wollen, hätte es einer ausdrücklichen Formulierung oder jedenfalls einer Bezugnahme auf Art. 38 II GG in Art. 28 I GG bedurft.

Eine analoge Anwendung des Art. 38 II GG auf Wahlen und Abstimmungen in den Ländern ist – unabhängig vom Fehlen einer Regelungslücke – auch mit Rücksicht auf die selbstständigen Verfassungsräume von Bund und Ländern ausgeschlossen. Art. 28 I 2 GG verlangt nur, dass die Grundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl auch bei politischen Wahlen in den Ländern gelten. Die Länder haben diesem Verfassungsgebot bei der Regelung des Wahlrechts zu ihren Länderparlamenten und auf kommunaler Ebene zu genügen (vgl. BVerfGE 99, 1 [7 f.] = NJW 1999, 43 = NVwZ 1999, 173 Ls. mwN).¹⁶⁴

Harmonisierend wirkt zwar das **grundgesetzliche Homogenitätsgebot**, das die Länder zu einer demokratischen Staatsorganisation (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) verpflichtet und in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt, dass das Volk in den Ländern „eine Vertretung haben [muss], die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist“; allerdings ist dieses nicht verletzt. Denn der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ist, wie aktuell in Bayern, auch bei einem Wahlalter von 18 Jahren gewahrt. Entscheidend für die Beurteilung ist dabei nicht, wie der Bundesgesetzgeber das Wahlalter festgelegt hat, sondern ob die Festlegung eines bestimmten Wahlalters – unabhängig davon – mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl in Einklang steht. Art. 28 Abs. 1 GG fordert im Übrigen Homogenität und nicht Uniformität.¹⁶⁵

¹⁶⁴ ThürVerfGH, NVwZ-RR 2019, S. 129 (131).

¹⁶⁵ Siehe BVerfGE 9, 268 (279); E 24, 367 (390); E 27, 44 (56); E 83, 37 (58); E 90, 60 (84); NVwZ-RR 2012, S. 2 (3); NVwZ-RR 2016, S. 521 (524); VerfGHE 52, 104 (138); E 66, 70 (92); BayVBl. 2018, S. 590/623 (623); Entscheidung v. 29.6.2018, Vf. 4-VII-13, Vf. 14-VII-16, juris, Rn. 67; Entscheidung v. 28.10.2019, Vf. 74-III-18, juris, Rn. 43, unter Befürwortung einer engen Interpretation des Art. 28 Abs. 1 GG; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 28 Rn. 12.

Die Festlegung eines (Mindest-)Wahlalters stellt eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl dar. Diese lässt sich aber nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 13.6.2018 mit dem im Demokratieprinzip wurzelnden Gebot rechtfertigen,

in typisierender Weise eine hinreichende Verstandesreife zur Voraussetzung des aktiven Stimmrechts zu machen, weil dadurch dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes Rechnung getragen wird. Denn Demokratie lebt vom Austausch sachlicher Argumente auf rationaler Ebene (vgl. BVerwG, NVwZ 2018, 433 Rn. 29 [zur Veröff. in BVerwGE vorgesehen]). 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.

Der Gesetzgeber hat vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund für Regelungen Sorge zu tragen, die die Einhaltung des Erfordernisses einer hinreichenden Verstandesreife gewährleisten und zugleich dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl die ihm gebührende Geltung verschaffen.¹⁶⁶

Dieses Gebot vermag nicht nur die Festsetzung eines angemessenen (Mindest-)Wahlalters zu rechtfertigen,¹⁶⁷ sondern steht zugleich einer unangemessenen Absenkung entgegen. Das Bundesverwaltungsgericht hat vor diesem Hintergrund die „Festlegung des Mindestalters für das aktive Wahlrecht auf 16 Jahre bei Kommunalwahlen“ nicht beanstandet.¹⁶⁸ Vergleichbar hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 25.9.2018 judiziert.¹⁶⁹ Als Maßstab hat er formuliert:

Die Absenkung des Mindestwahlalters auf 16 Jahre verletzt den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht, da hiermit der Kreis der Wahlberechtigten nicht eingeschränkt, sondern erweitert wird. Absenkungen des Mindestwahlalters finden ihre Begrenzung allerdings in der Funktion der Wahlen als zentrale politische Integrationsvorgänge einer Demokratie. Dabei handelt es sich um eine immanente (bzw. ungeschriebene) Grenze des Grundsatzes der Allgemeinheit. Das Wahlrecht muss insoweit nicht nur den Charakter der Wahl als einen formal geordneten Vorgang der politischen Willensbildung des Volkes gewährleisten, sondern auch die Kommunikationsfunktion der Wahl sichern. Demokratie setzt, soll sie sich nicht in einem rein formalen Zurechnungsprinzip erschöpfen, freie und

¹⁶⁶ BVerwG, NJW 2018, S. 3328 (3329, Rn. 14 f.).

¹⁶⁷ BVerfGE 42, 312 (340 f.); (K), NVwZ 2002, S. 69 (69 f.).

¹⁶⁸ BVerwG, NJW 2018, S. 3328 (Ls. 1).

¹⁶⁹ ThürVerfGH, NVwZ-RR 2019, S. 129.

offene Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten voraus. Dies gilt nicht nur für den Wahlakt selbst, in dem sich die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin und nicht umgekehrt vollziehen muss. Als gleichermaßen wichtig für die Legitimität demokratischer Ordnung erweist sich der beständige Dialog zwischen Parlament und gesellschaftlichen Kräften (vgl. BVerfGE 132, 39 [50 f.] = NVwZ 2012, 1167 Rn. 32 f. mwN). Eine solche Kommunikation erfordert ein Mindestmaß an Kommunikationsvermögen des Wählers, das wiederum Verständnis für die Wahl, Kenntnisse von der Politik und die Fähigkeit, sich eine eigene Meinung zu bilden, voraussetzt. Diese Bedingungen ziehen einer Absenkung des Wahlalters eine verfassungsrechtliche Grenze.

Allerdings ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und die Sicherung ihrer politischen Kommunikationsfunktion zum Ausgleich zu bringen. [...] ¹⁷⁰

Jenseits bundesverfassungsrechtlicher Anforderungen aufgrund des Homogenitätsgebots ist in Bayern dem einfachen Landeswahlgesetzgeber eine Absenkung des Wahlalters versperrt. Vielmehr setzt eine solche Änderung der Bayerischen Verfassung voraus, knüpfen Art. 7 Abs. 1 und 2 BV das aktive und Art. 14 Abs. 2 BV das passive Wahlrecht an die Vollendung des 18. Lebensjahrs. Einer entsprechenden Änderung der Verfassung stünde die Grenze des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV nicht entgegen, da die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre nach dem oben Ausgeführten den demokratischen Grundgedanken der Verfassung nicht widerspricht.

Die Absenkung des Wahlalters stellt mithin – im skizzierten verfassungsrechtlichen Rahmen – eine verfassungspolitisch zu entscheidende Frage dar. Zu bewerten sind die politische Reife und Urteilsfähigkeit, die Gefahr einer Manipulation durch Bezugspersonen, das Anliegen einer frühen Heranführung an Politik und Demokratie sowie eines Gegengewichts zum demographischen Wandel. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Rechtsordnung die Volljährigkeit als Voraussetzung für die unbeschränkte Geschäftsfähigkeit qualifiziert (§ 106 BGB) und mit dem Jugendgerichtsgesetz auch ein Sonderregime für die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Jugendlichen und Heranwachsenden existiert.

¹⁷⁰ ThürVerfGH, NVwZ-RR 2019, S. 129 (132).

2. Frage 5.2

Sollte man aktives und passives Wahlrecht mit 16 Jahren unterschiedlich behandeln oder es gleichzeitig einführen?

Auch hierbei handelt es sich um eine verfassungspolitisch zu entscheidende Frage. Für eine Differenzierung und damit gegen eine Absenkung des Mindestalters für das passive Wahlrecht sprechen die im Vergleich zum Wahlakt weiter reichenden Anforderungen und Entscheidungsbefugnisse aufgrund der Mandatsausübung. Dies gilt nicht nur mit Blick auf zu treffende Sachentscheidungen im Rahmen der Mandatsausübung, sondern auch mit Blick auf die auszuübende Funktion, etwa eine Behördenleitung einschließlich umfassender Personalverantwortung (z.B. Landrätin oder Bürgermeister) oder eine Arbeitgeberrolle (Wahlkreisbüro). Insoweit zieht bereits das BGB-Minderjährigenrecht Grenzen mit Blick auf im Rahmen der Mandatsausübung notwendige Rechtsgeschäfte (wie Beschaffungen, Mietverträge oder Einstellungen für das Stimmkreisbüro, die die/der Abgeordnete persönlich abschließt), ist doch der selbstständige Betrieb eines Erwerbsgeschäfts nur mit Ermächtigung des gesetzlichen Vertreters und Genehmigung des Familiengerichts möglich (§ 112 BGB, dessen analoge Anwendung zu erwägen wäre). Im Übrigen entstünden gerade bei finanzwirksamen Entscheidungen Wertungswidersprüche zu den aufgrund des BGB-Minderjährigenrechts nur beschränkten Entscheidungsbefugnissen in eigenen finanziellen Angelegenheiten.

3. Frage 5.3

Wie würde nach Einführung des passiven Wahlrechts mit 16 Jahren in Bayern bei den Landtagswahlen und Kommunalwahlen die Handlungsfähigkeit eines bzw. einer 16-jährigen und damit minderjährigen Mandatsträgerin- oder Mandatsträger zu beurteilen sein mit Blick auf die Regelungen zur Geschäftsfähigkeit?

Die Befugnis zur Vornahme unmittelbar mandatsbezogener Handlungen, wie die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen, knüpft an das passive Wahlrecht an und ist von diesem gedeckt. Handlungsfähigkeit für im Rahmen des Mandats notwendige verwaltungsverfahrenrechtliche Handlungen dürfte als Ausfluss des passiven Wahlrechts gemäß Art. 12 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. VwVfG bestehen. Privatrechtliche Handlungen – etwa die Bestellung von Büromaterial für das Stimmkreisbüro, der Abschluss von Mietverträgen oder die Einstellung von Personal – wären nur im Rahmen der Regelungen zur (beschränkten) Geschäftsfähigkeit zulässig, die nicht zur Disposition des Landesgesetzgebers stehen; (analog) anwenden ließe sich vorrangig § 112 BGB mit seinen Erfordernissen einer Ermächtigung durch den gesetzlichen Vertreter und einer Genehmigung des Familiengerichts (u.U. § 113 BGB).

IX. Fragenkomplex 6: Notwendiger Zeitpunkt für gesetzgeberische Entscheidungen

1. Frage 6.1

Bis wann muss der Gesetzgeber die notwendigen Entscheidungen für die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise und die Stimmkreiseinteilung getroffen haben, um vor dem Hintergrund der gesetzlichen Fristen, ab denen Wahlen für Vertreterversammlungen und Aufstellungsversammlungen zulässig sind, den Parteien und sonstigen organisierten Wählergruppen ihre Wahlvorbereitung für eine anstehende Wahl nicht in unzulässiger Weise zu verkürzen?

Hinsichtlich der Terminierung von Vertreter- und Aufstellungsversammlungen bestimmt Art. 28 Abs. 2 LWG:

Die Stimmkreisbewerber und die Vertreter für die Vertreterversammlungen werden in geheimer Abstimmung gewählt. ²Jeder stimmberechtigte Teilnehmer der Versammlung ist hierbei vorschlagsberechtigt. ³Den sich bewerbenden Personen ist Gelegenheit zu geben, sich und ihr Programm der Versammlung in angemessener Zeit vorzustellen. ⁴Die Wahlen dürfen frühestens 46 Monate, für die Vertreterversammlungen frühestens 43 Monate nach dem Tag, an dem der Landtag gewählt worden ist, stattfinden; dies gilt nicht im Fall der Auflösung oder Abberufung des Landtags.

Vertreterversammlungen dürfen mithin ab dem 15.5.2022 und Aufstellungsversammlungen ab dem 15.8.2022 stattfinden. Diese Termine lassen sich nicht wahren, wenn insoweit relevante Änderungen nicht bis zu diesem Zeitpunkt in Kraft getreten sind. Dies begrenzt die zur Verfügung stehende Zeit für die Realisierung einer Wahlrechtsreform für die kommende Legislaturperiode.

2. Frage 6.2

Wie wäre der zeitliche Bedarf für eine Wahlrechtsreform zu veranschlagen, wenn dafür eine Verfassungsänderung und in dessen Folge dann auch noch gesetzgeberische Umsetzungsmaßnahmen notwendig wären?

Ist eine Verfassungsänderung erforderlich, ist zu berücksichtigen, dass entsprechende Beschlüsse des Landtags gemäß Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV „dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden“ müssen.

München, den 28. März 2022

Gez. Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger