



RUPRECHT-KARLS-UNIVERSITÄT HEIDELBERG
INSTITUT FÜR STAATSRECHT
VERFASSUNGSLEHRE UND RECHTSPHILOSOPHIE
Direktor Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Stellungnahme

**im Rahmen der Anhörung des
Ausschusses für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Integration**

zum Thema

Verbesserung des Landtagswahlverfahrens

am Donnerstag, den 31. März 2022 im Bayerischen Landtag

Fragenkatalog

1. Weitere Vergrößerung des Landtags verhindern

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

Die Antwort erfordert eine Prognose, die von verschiedenen Parametern abhängt, die zum erheblichen Teil juristisch nicht fest bestimmt sind.

1.2 Ist eine mögliche weitere Zunahme von Ausgleichs- und Überhangmandaten bei den kommenden Landtagswahlen zu erwarten, die zu einem Landtag mit mehr als den derzeitigen 205 Abgeordneten führen könnte, und wenn ja, wie wäre dies z.B. im Hinblick auf die Arbeitsfähigkeit/Effizienz des Parlaments und in finanzieller Hinsicht zu beurteilen?

Die Antwort erfordert gleichfalls eine Prognose, die von verschiedenen Parametern abhängt, die zum großen Teil juristisch nicht fest bestimmt sind. Mit Blick auf die Arbeitsfähigkeit und Effizienz eines größer werdenden Parlaments ist aber festzustellen, dass vergleichbare Entwicklungen in anderen Landtagen und dem Bundestag deren Arbeitsfähigkeit zumindest nicht so erheblich beeinträchtigen, dass die verfassungsrechtlich vorausgesetzte Funktionsfähigkeit erkennbar gefährdet wäre.

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

Ein Verzicht auf Ausgleichsmandate ist zumindest bei isolierter Sicht nicht ausgeschlossen. Die in Art. 14 Abs. 1 S. 6 BV geregelte explizite Erlaubnis, die Gesamtabgeordnetenzahl durch Überhang- und Ausgleichsmandate erhöhen zu dürfen, ist nicht als Pflicht ausgestaltet, sondern nur als Ermächtigung zur Einführung und Beibehaltung dieser Gestaltungsformen. Dementsprechend besteht die Möglichkeit, nicht ausgleichende Überhangmandate vorzusehen (BayVerfGH 19, 64, 71 ff.), die im Rahmen des Bundestagswahlrechts vom BVerfG bis zum Umfang einer halben Fraktionsstärke als grundsätzlich zulässig erachtet wurden. Ein entsprechender Verzicht auf Ausgleichsmandate führte voraussichtlich dazu, dass ein Anwachsen des Landtags über die Zahl des Art. 13 Abs. 1 BV hinaus erheblich begrenzt wird.

Eine andere Möglichkeit wären Änderungen hin zu einem Grabensystem, das ohne eine Verrechnung der nach Verhältnis- und nach Mehrheitswahlprinzipien zu besetzenden Sitzen auskommt. Entsprechende Änderungen könnten aber rasch an Grenzen dessen stoßen, was noch als Verbesserung des nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 BV prinzipiell zwingenden Verhältniswahlrechts angesehen werden kann. Auch Grabenwahlelemente könnten voraussichtlich dazu führen, dass ein Anwachsen des Landtags über die Zahl des Art. 13 Abs. 1 BV hinaus begrenzt wird.

Darüber hinaus ist Art. 14 Abs. 1 S. 1 BV nach h.A. offen für weitere Verbesserungen des Verhältniswahlrechts, auch wenn diese nicht ausdrücklich im Verfassungstext statuiert sind, denn Art. 14 Abs. 1 S. 1 BV hat insoweit keinen abschließenden Charakter.

Eine Möglichkeit besteht im Einfügen persönlichkeitswahlrechtlicher Elemente, die keine eigentliche Abweichung vom verhältniswahlrechtlichen Verteilungsprinzip nach Parteienproporz bedeuten, sondern z.B. die Zuteilung der Sitze auf einzelne Kandidaten innerhalb einer parteiproportionalen Sitzverteilung betreffen (vgl. auch Art. 45 Abs. 1 LWG zur Zusammenzählung der Stimmkreis- und Wahlkreisstimmen). Insbesondere wären nach Ansicht des BayVerfGH Kumulieren und Panaschieren zulässig (BayVerfGH 29, 154, 157 f.).

In die gegenteilige Richtung laufen Ansätze, Überhangmandate nicht zuzuteilen bzw. zu kappen. Dieses Vorgehen führt allerdings zu einer rechtspolitisch bedenklichen Schwächung der mit der (Mehrheits)Wahl in Stimmkreisen intendierten Bindung und Rückkoppelung zwischen Wählern und lokalen Kandidaten. Auch bestehen verfassungsrechtliche Einwände, wenn die Auswahl bzw. der Modus der Kappung in die Wahl in Stimmkreisen in einer Art und Weise eingreift, die die Wahlrechtsgleichheit der Wähler, Kandidaten und Parteien tangiert, was vor allem der Fall sein kann, wenn die Kappung (auch) nach Kriterien erfolgt, die außerhalb des Stimmkreises liegen (vgl. dazu näher *Rauber*, ZG 2020, S. 149 ff.). Schließlich führen Kappungen zu intensiven regionalen Proporzverzerrungen.

Eine Reduzierung der Anzahl der Stimmkreise ist gleichfalls aus rechtspolitischer Sicht problematisch, da auch dadurch die mit der Wahl in Stimmkreisen intendierte Repräsentanz von Kandidaten, die zu lokalen Wählern eine engere Bindung und Rückkoppelung haben, geschwächt wird, denn ihr Anteil an den Abgeordneten sinkt und die Stimmkreise werden größer und damit schwieriger zu betreuen. Zudem bestehen verfassungsrechtliche Einwände, da der in Art. 14 Abs. 1 LV geregelte Grundgedanke des bayerischen Landtagswahlrecht, die Verhältniswahl durch Bildung von Wahlkreisen und Mehrheitswahl in Stimmkreisen zu verbessern, in der Tendenz entwertet wird. Der BayVerfGH hat daraus die Konsequenz gezogen, dass Art. 14 Abs. 1 S. 1 LV am ehesten entsprochen wird, wenn die Zahl der Stimmkreis- und Wahlkreisabgeordneten etwa gleich groß ist (BayVerfGH 46, 281, 288).

Hinzu kommt, dass durch eine relevante Reduzierung der Anzahl der Stimmkreise der in Art. 14 Abs. 1 S. 3 und S. 4 normierte Grundsatz der Deckungsgleichheit von Stimmkreis und Landkreis bzw. kreisfreier Stadt in der Sache wohl prinzipiell nicht mehr zu halten sein wird.

Änderungen mit Auswirkungen auf das Verhältnis von auf einen Wahlvorschlag (bzw. eine Partei) entfallenen Stimmen und zugeteilten Mandaten sind nicht grundsätzlich unzulässig. Die Grenzen für die Zulässigkeit der Abweichungen vom verhältniswahlrechtlichen Proporzprinzip sind allerdings möglicherweise enger, als dies bei den verfassungsrechtlich ausdrücklich vorgesehenen Verbesserungen der Fall ist.

Eine Antwort auf die Frage nach den konkreten Auswirkungen solcher oder entsprechender Änderungen auf die Zahl der Abgeordneten erfordert eine Prognose, die von verschiedenen Parametern abhängt, die zum erheblichen Teil juristisch nicht fest bestimmt sind.

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

Über die zuvor dargestellten Maßnahmen hinaus könnten möglicherweise auch grundlegendere Änderungen in Betracht kommen, die auch die verfassungsrechtlichen Vorgaben betreffen. Änderungen der Landesverfassungen sind in den Grenzen des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG zulässig. Allerdings bedeuteten solche grundlegenderen Änderungen eine Abkehr von den tradierten Grundsätzen des Landtagswahlrechts in seiner spezifischen Form der verbesserten Verhältniswahl und damit zugleich eine Abkehr von den darauf ausgerichteten politischen Prozessen und Erwartungen, was auch aus rechtspolitischer Sicht zu reflektieren ist.

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

Betonungen der personalen Elemente bzw. der mehrheitswahlrechtlichen Komponente können dazu führen, dass der verhältniswahlrechtliche Proporz verändert wird. Zuteilungen von Ausgleichsmandaten sowie vergleichbare Formen des Ausgleichs sollen den Parteienproporz herstellen, sind aber mit Nachteilen für das verfassungsrechtlich vorgesehene System der Wahl in Wahlkreisen (i.S.v. selbständigen Wahlkörpern) verknüpft, da entweder ein wahlkreisübergreifender Ausgleich nötig wird oder – wie gegenwärtig – der Regionalproporz zwischen den Wahlkreisen beeinflusst wird.

2. Unterschiedliche Erfolgswerte der Wählerstimmen in den Wahlkreisen

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

Gemäß der zutreffenden Rspr. des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs war der Anfall von Überhang- und Ausgleichsmandaten bei der Landtagswahl 2018 zulässig (BayVerfGH vom 28. Oktober 2019 – Vf. 74-III-18 – sowie vom 1. Februar 2021 – Vf. 14-VII-19 –). In Art. 14 Abs. 1 S. 6 BV kommt zum Ausdruck, dass der Verfassungsgeber Überhang- und Ausgleichsmandate als grundsätzlich mit dem von der Bayerischen Verfassung vorgegebenen Wahlsystem kompatibel erachtet. Art. 44 Abs. 2 LWG, der das Entstehen von Überhang- und Ausgleichsmandaten näher regelt, verstößt nicht gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit i.S.v. Art. 14 Abs. 1 S. 1 BV. Es ist deshalb nicht zu beanstanden, dass die Zuteilung von Landtagsmandaten auf der Grundlage sehr unterschiedlicher Stimmzahlen erfolgen kann.

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

Für die Vergangenheit ist eine Abhängigkeit von der Wahlkreisgröße nicht erkennbar. Die Antwort erfordert für die Zukunft eine Prognose, die ganz maßgeblich vom Wahlverhalten der Bürger abhängt.

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

S. dazu die obigen Antworten insbesondere zu 1.3.

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

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

Verfassungsrechtlich ist die Änderung zulässig, die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur demokratischen Repräsentation und zur Gleichheit der Wahl werden nicht tangiert oder gar beeinträchtigt.

Die Antwort auf die Frage nach der künftigen Verteilung der Mandate erfordert eine Prognose, die von verschiedenen Parametern abhängt, die zum erheblichen Teil juristisch nicht fest bestimmt sind.

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

Die Antwort erfordert eine Prognose, die von verschiedenen Parametern abhängt, die zum erheblichen Teil juristisch nicht fest bestimmt sind.

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?

Die Antwort erfordert eine Berechnung anhand der einschlägigen Daten.

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

(EU-)Ausländer sind von der Wahl ausgeschlossen und können nach h.M. und Rspr. des BVerfG und der Landesverfassungsgerichte mangels Zugehörigkeit zum Staatsvolk (vgl. dazu Art. 2 Abs. 1 BV) auch nicht durch Änderung des LWG das Wahlrecht erlangen; die gegenteilige Ansicht hat sich nicht durchsetzen können. Anknüpfungspunkt für das Wahlvolk ist stets die deutsche Staatsangehörigkeit. Die Einführung eines Ausländerwahlrechts bei den Landtagswahlen verstieße deshalb gegen Art. 28 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 2 GG.

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?

Eine Möglichkeit besteht in der Umstellung der Bemessungsgrundlage in Art. 21 Abs. 1 S. 3 LWG auf volljährige Deutsche anstatt auf alle (also auch minderjährige) Deutschen, da der ländliche Raum besonders von Abwanderung betroffen ist und dort weniger Minderjährige leben.

Eine weitere Möglichkeit besteht in der – rechtlich zulässigen – Umstellung des Umrechnungsverfahrens auf das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers.

Nach der Rspr. des VerfGH wäre ein verfassungsrechtlich problematischer Bereich erst dann erreicht, wenn ein Wahlkreis nur noch so wenige Mandate hätte, dass es dort für kleinere Parteien zu einer über die 5 %-Klausel hinausgehenden faktischen Sperrwirkung käme (BayVerfGH 28, 222, 239); diese ist bei 16 Mandaten noch nicht gegeben (BayVerfGH vom 04.10.2012 – Vf. 14-VII-11 u.a. –).

Darauf reagierende Alternativen bestehen z.B. in einer wahlkreisüberschreitenden Reststimmenverwertung (vgl. dazu auch BayVerfGH 28, 222, 239), einer Erhöhung der Zahl der Abgeordnetenmandate oder Änderungen bei der konkreten Zusammenstellung der sieben Wahlkreise.

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

Siehe dazu die Antworten zu 3.5.

4. Stimmkreise gerecht zuschneiden

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

Die zwingende Neuabgrenzung der Stimmkreise erst bei Überschreitung der 25 %-Grenze zu verlangen ist verfassungskonform. Selbst dann, wenn sowohl die einschlägige Rspr. des BayVerfGH, wonach Abweichungen bis zu 33 1/3 % zulässig sein können (BayVerfGH 43, 100, 106, 54, 109, 137; BayVerfGH vom 04.10.2012 – Vf. 14-VII-11 u.a. –), als auch der Einfluss des gegenwärtigen Vollaussgleichs von Überhangmandaten, nach dem der Parteienproporz im Ergebnis vollständig hergestellt wird und insoweit die unterschiedlichen Einwohnerzahlen in den Stimmkreisen keinen Einfluss haben, vernachlässigt werden und der insoweit strengere Maßstab der zum BWahlG ergangenen BVerfG-Entscheidungen angelegt wird, ist auf der Grundlage von Art. 14 Abs. 1 S. 3 und S. 4 BV eine Abweichung bis zu 25% verfassungsgemäß (BayVerfGH vom 04.10.2012 – Vf. 14-VII-11 u.a. –).

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

Die Grenzziehung mit der Soll-Vorgabe bei einer 15 %-Abweichung ist verfassungskonform (BayVerfGH vom 04.10.2012 – Vf. 14-VII-11 u.a. –); zu den Grundlagen s. Antwort zu 4.1.

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

Der Wahlgesetzgeber hat innerhalb der Grenzen, die in den zu 4.1 und 4.2. gegebenen Antworten skizziert sind, einen Handlungsspielraum. Der VerfGH hat die Neuabgrenzung von Stimmkreisen für vergangene Landtagswahlen, soweit er damit befasst war, nicht beanstandet (BayVerfGH vom 04.10.2012 – Vf. 14-VII-11 u.a. –).

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?

Art. 5 Abs. 2 S. 3 LWG enthält bei Überschreitung der 15 %-Grenze nur eine Sollvorschrift; dies ist verfassungskonform (s. Antworten zu 4.1 und 4.2).

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?

Zur Klarstellung ist voranzustellen, dass sich aus dem Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 S. 3, Abs. 5 LWG ein spezifisches Begründungserfordernis nicht ergibt.

Der Bericht stellt in Übereinstimmung mit Art. 5 Abs. 5 LWG die Veränderung der Einwohnerzahlen dar; Änderungsvorschläge müssen wegen einer Veränderung der Einwohnerzahl geboten sein. Eine Änderung ist erst bei einer 25 %-Abweichung zwingend. Diese liegt laut Bericht prognostisch nicht vor, wenn als Grundlage nicht auf die deutsche Wohnbevölkerung abgestellt wird, sondern nur auf die volljährigen Deutschen (Wahlberechtigten).

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?

Art. 5 Abs. 2 S. 3 LWG enthält hinsichtlich der 15%-Grenze nur eine Soll-Vorschrift. Neueinteilungen der Stimmkreise laufen der Stimmkreiskontinuität und ggf. der Deckungsgleichheit entgegen, können aber die Wahlgleichheit fördern, was mit Blick auf die Deckungsgleichheit gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 4 BV zulässig sein kann.

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?

Die Erstreckung eines Stimmkreises auf mehrere Landkreise soll grundsätzlich verhindert werden (Grundsatz der Deckungsgleichheit). Der Stimmkreisabgeordnete soll eine kommunal in sich geschlossene und örtlich, historisch, wirtschaftlich und kulturell miteinander verbundene Bevölkerungsgruppe repräsentieren. Dies soll die Bindung zwischen den Wählern und „ihren“ Abgeordneten fördern.

Allerdings kann eine starre Bindung an bestehende Landkreise dazu führen, dass Stimmkreise hinsichtlich Einwohnerzahl stark voneinander abweichen, sodass die Gesamtwählerschaft eines Stimmkreises bzw. ein Stimmkreisbewerber in gleichheitswidriger Weise bevorzugt bzw. benachteiligt werden können.

Es kann ein Zielkonflikt zwischen (gleichwertiger) Wahl- und Deckungsgleichheit entstehen. Bei dessen Auflösung kann dem Gesetzgeber nach Rspr. und h.L. ein Spielraum verbleiben. Die Zusammenfassung von verschiedenen Landkreisen zu einem Stimmkreis ist daher nicht zwingend ausgeschlossen. Eine Grenze ist allerdings dann erreicht, wenn die Gestalt der Stimmkreise eine effiziente politische Arbeit nicht mehr oder nur unter erheblich erschwerten Bedingungen zulässt.

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

Siehe dazu die zuvor unter 4.1 bis 4.7 gegebenen Antworten.

4.9 Welche Grenzen setzt Art. 14 Abs. 1 S. 3 BV für eine Reform der Stimmkreise? Ist Satz 3 in Hinblick auf die Realitäten überhaupt noch umsetzbar?

Siehe dazu die oben unter 4.1 bis 4.8 gegebenen Antworten.

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

Soweit eine Antwort über die zuvor erörterten Aspekte hinausgehen soll, sind Prognosen v.a. des künftigen Wahlverhaltens sowie der künftigen Bevölkerungsentwicklungen erforderlich. Die damit verbundenen Unsicherheiten könnten nahelegen, statt des Versuchs einer – vermeintlich oder tatsächlich – vorauseilenden Problembewältigung die Entwicklungen zeitnah zu verfolgen und zu reflektieren.

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

Siehe dazu die Antwort zu 4.10.

4.12 Wie kann am besten gleichermaßen den wahlrechtlichen Zielen der gleichen Gewichtung aller Stimmen, der möglichst Landkreis- bzw. sozialräumlichen Strukturen entsprechende Stimmkreise, der Stimmkreiscontinuität sowie einer Sollgröße des Landtags nahe 180 Abgeordneten Rechnung getragen werden?

Wie aus den zuvor gegebenen Antworten ersichtlich ist, erfordert die gleichzeitige Verwirklichung der genannten Ziele, innerhalb der rechtlichen Spielräume Kompromisse zu finden. Rechtspolitische Konsequenzen und mögliche Präferenzen wurden bei den einzelnen Antworten bereits skizziert.

5. Wählen mit 16

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

Unmittelbare verfassungsrechtliche Auswirkungen würden nicht eintreten. Maßgeblich ist die Frage, wie weit Art. 28 Abs. 1 GG reicht. Ob die Länder, sollten sie das Wahlalter für die Landtage abweichend vom Bundesrecht regeln, gegen Bundesverfassungsrecht verstießen,

erscheint sehr zweifelhaft, denn Art. 38 Abs. 2 GG hat in Art. 28 Abs. 1 GG keine Entsprechung (dazu *Dreier*, in: Ders. (Hrsg.), GG, Band 2, 3. Aufl., 2015, Art. 28 Rn. 63 m.N. Anders generell *Nopper*, Minderjährigenwahlrecht, 1999, S. 129 ff. sowie differenzierend *Schreiber*, in: BerlKomm-GG, Art. 38 [Stand Aug. 2013] Rn. 254 mit der Annahme einer gesamtstaatlichen Einschätzungsprärogative des Bundesverfassungsgebers für das Wahlalter bei Parlamentswahlen, nicht aber für das Wählbarkeitsalter und generell nicht für die kommunale Ebene). Auch sind Unterschiede des Wahlalters zwischen der Wahl zum Deutschen Bundestag und zu einem Landtag möglich; so besteht in Hessen das passive Wahlrecht erst ab 21 Jahren.

Verfassungspolitisch mag ein einheitliches Wahlalter für EP-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen vielleicht wünschenswert sein. Aber auch Differenzierungen sind rechtspolitisch durchaus vertretbar, u.a. mit dem Argument, dass insbesondere im kommunalen Bereich die Kenntnis konkreter Sachverhalte, Umstände und Personen in der Regel rascher zu erlangen ist kann als auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene. Eine unmittelbare und inhaltlich strikte rechtliche Bindung bei der Ausübung des Gestaltungsspielraums des jeweiligen Gesetzgebers besteht jedoch nicht.

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

Nach der Landesverfassung steht das passive Wahlrecht gemäß Art. 14 Abs. 2 BV jedem wahlfähigen Staatsbürger zu, der das 18. Lebensjahr vollendet hat. Für das aktive Wahlrecht ist Art. 7 Abs. 2 BV einschlägig, wonach Staatsbürger an Wahlen teilnehmen können, und das Staatsbürgersein setzt die Vollendung des 18. Lebensjahrs voraus. Über den Begriff „Staatsbürger“ bezieht sich das passive Wahlrecht auf die Definition des Staatsbürgers in Art. 7 Abs. 1 BV. Art. 14 Abs. 2 BV ergänzt über die Staatsbürgereigenschaft hinaus noch eine spezifische Altersgrenze, derer es nicht bedürfte, nähme man den Verweis ernst.

Diese Regelungstechnik spricht dafür, dass unterschiedliche Festlegungen der Altersgrenzen verfassungsrechtlich zulässig sein können. Ob dies rechtspolitisch sinnvoll ist, kann allerdings bezweifelt werden, da damit aus Bürgerperspektive die demokratische Grundvorstellung, von seinesgleichen Personen durch Rechtsetzung regiert zu werden, unterlaufen wird.

Darüber hinaus ist die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahren generell rechtspolitisch sehr umstritten. Insbesondere ist nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, dass die Berechtigung zur Teilnahme an der Wahl als demokratischer Grundakt mit zahlreichen und weitreichenden Auswirkungen auch auf andere Bürger bereits mit 16 Jahren zulässig sein soll, dagegen auch kleinere Rechtsgeschäfte mit beschränkten Wirkungen und Folgen grundsätzlich erst mit 18 Jahren unbeschränkt vorgenommen werden dürfen.

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?

16-Jährige sind nach Maßgabe von §§ 107-113 BGB in ihrer Geschäftsfähigkeit beschränkt, § 106 BGB.

6. Notwendiger Zeitpunkt für gesetzgeberische Entscheidungen

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

Für Änderungen bezüglich der Wahlkreise und bzw. oder Stimmkreise nach bereits erfolgten Bewerbernominierungen enthält das LWG keine expliziten Regelungen. Die im LWG geregelten Fristen für die Aufstellungsschritte sind nach Wortlaut, Genese und Systematik darauf gerichtet, Kandidatenaufstellungen vor den genannten Zeitpunkten auszuschließen. Dies entspricht auch dem Regelungszweck, wonach bei der Kandidatenaufstellung ein möglichst enger zeitlicher Zusammenhang zwischen dem Beginn der Kandidatenaufstellung und dem Termin der Landtagswahl bestehen soll, damit die Aufstellung am Wahltag möglichst aktuell dem politischen Willen der Nominierenden entspricht. Den Regelungen des LWG kann deshalb eine Wirkung als Grenze oder Sperre gegen eine spätere Kandidatenaufstellung nicht entnommen werden.

Die Änderung eines Stimmkreises bzw. Wahlkreises betrifft die Grundlagen der Nominierung der Wahlbewerber. Sollten in einem Stimmkreis bzw. Wahlkreis Wahlbewerber bereits nominiert worden sein, werden mit der Änderung des Stimmkreises bzw. Wahlkreises diese Schritte fehlerhaft, und müssen Wahl und Nominierung auf der Grundlage der neuen Einteilung vorgenommen werden.

Die einfachgesetzlichen Vorgaben zu den Wahlvorbereitungen stehen Änderungen der Wahlkreis- und Stimmkreiseinteilungen durch den Gesetzgeber nicht stets und zwingend entgegen (zum Folgenden *Grzeszick ZG 2021, 42 ff. m.N.*). Maßgeblich sind vielmehr die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Nominierung.

Der aus der Änderung eines Wahlkreises bzw. Stimmkreises folgende Wegfall der im Bewerbungsverfahren bereits erlangten Position eines Wahlbewerbers ist grundsätzlich keine Verletzung der Freiheit der Wahl, da es dem Bewerber offensteht, sich erneut um die Nominierung zu bewerben. Der mögliche Eingriff in die Wahlfreiheit besteht allein darin, dass eine auf der Grundlage der alten Wahlkreiseinteilung im Bewerbungsverfahren bereits erlangte Position wegfällt.

Darin liegt nur dann ein Eingriff in die Freiheit des Bewerbers, wenn die bereits erlangte Position aus dem Aspekt der Freiheit der Wahl einen von der weiterhin gegebenen Freiheit zur Bewerbung um eine Nominierung unabhängigen, eigenständigen Schutz genießt. Der Annahme einer verselbständigten Rechtsposition des Bewerbers stehen aber die dargelegten Regelungen und Zwecke der Aufstellungsfristen des LWG entgegen. Die Aufstellungsfristen haben Ausschlusswirkung nur gegenüber zu frühen Nominierungsschritten, nicht aber gegenüber späten Nominierungsschritten. Dafür ist allein die Ausschlussfrist des Art. 26 LWG relevant. Zudem ist nach den Regelungen der Art. 31 f. LWG die Rücknahme und Änderung von Wahlkreisvorschlägen bis zum Ablauf der Einreichungsfrist des Art. 26 LWG jederzeit und aus jedem Grund möglich, insbesondere nicht auf den Grund des Beseitigens eines Fehlers beschränkt. Der bereits nominierte Kandidat hat dabei keine eigenständige materielle oder verfahrensrechtliche Position, die bei der Rücknahme bzw. Änderung zu berücksichtigen wäre. Damit wird deutlich, dass eine im Bewerbungsverfahren bereits errungene Position zumindest vor Ablauf der Einreichungsfrist des Art. 26 LWG keine dem Bewerber zugeordnete, verfestigte Rechtsposition ist. Erst nach diesem Zeitpunkt kann die Überlegung greifen, dass Wahlbewerber, die im Einklang mit den wahlrechtlichen Bestimmungen bereits nominiert worden sind, einen Anspruch auf Zulassung zur Wahl haben.

Die im Verfahren bereits erlangte Position eines Bewerbers könnte zwar vor Ablauf der Einreichungsfrist des Art. 26 LWG möglicherweise als ein der Partei zugeordnetes Recht verstanden werden. Allerdings ist auch dann nicht ersichtlich, dass der in Folge der Neugestaltung von Wahlkreisen eintretende Wegfall der Rechtsposition die Parteienfreiheit verletzt, denn der betroffene Bewerber kann sich ohne weiteres erneut um die Nominierung bewerben; die Freiheit zur Bewerbung sowie die entsprechende Betätigungsfreiheit der Partei bestehen weiterhin.

Anders könnte dies gesehen werden, wenn der Wegfall der bereits erlangten Position so spät erfolgt, dass eine erneute Bewerbung des Kandidaten im Rahmen eines Aufstellungsverfahrens tatsächlich weitgehend eingeschränkt oder sogar ausgeschlossen ist, weil aufgrund der Zeitknappheit und bzw. oder des nötigen finanziellen und organisatorischen Aufwands eine die Erfolgsaussichten wahrende Kandidatur praktisch unmöglich oder übermäßig erschwert ist.

An diesen Vorgaben gemessen können Änderungen der Wahlkreiseinteilung nach Ansicht der Rspr. auch noch in einer den Jahresabstand unterschreitenden zeitlichen Nähe zur Wahl zulässig sein, solange die Wahl durch die zu Wählenden bzw. die Parteien effektiv vorbereitet und durchgeführt werden kann, insbesondere die Möglichkeit einer angemessenen Wahlvorbereitung besteht (vgl. dazu auch HmbgVerfG, BeckRS 2016, 40220 Rn. 31, 33 f. sowie BVerfGE 135, 312, 316 m.N. zur weiteren Rspr. des BVerfG).

Damit ist aber noch nicht gesagt, ob dies rechtspolitisch sinnvoll ist. Die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise und die Stimmkreiseinteilung bedarf gründlicher Vorbereitung und sorgfältiger Abwägung, und sollte zudem die Möglichkeit bieten, bei allen davon Betroffenen Akzeptanz zumindest herstellen zu können. Dies spricht dafür, entsprechende Festlegungen nach Möglichkeit deutlich vor dem Start der Wahlvorbereitungen zu treffen. Sollte dies nicht mehr möglich sein, bietet sich als Alternative an, Änderungen erst nach der nächsten Wahl greifen zu lassen.

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?

Die Antwort erfordert eine Prognose, die von verschiedenen Parametern abhängt, die zum erheblichen Teil juristisch nicht fest bestimmt sind. Relativ sicher ist aber absehbar, dass eine Verfassungsänderung wegen der nötigen fachlichen und politischen Abstimmungsarbeiten sowie wegen der im Ergebnis zwingend erforderlichen Beteiligung des Volkes (entweder gemäß Art. 75 Abs. 2 S. 2 BV oder gemäß Art. 74 BV) erheblichen zeitlichen Bedarf mit sich bringt.

Bernd Grzeszick