

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 9. Oktober 2018
über die Popularklage
des Herrn M. L. in Z.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. des Art. 22 Satz 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über Landtagswahl, Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung (Landeswahlgesetz – LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juli 2002 (GVBl S. 277, ber. S. 620, BayRS 111-1-I), das zuletzt durch § 8 des Gesetzes vom 12. Juli 2017 (GVBl S. 362) geändert worden ist,
2. des Unterlassens des bayerischen Gesetzgebers, ein Gesetz über die Staatsangehörigkeit zu erlassen

Aktenzeichen: Vf. 1-VII-17

Leitsätze:

1. Der einzelne Bürger hat keinen mit der Popularklage einklagbaren Anspruch darauf, dass der Landtag ein Gesetz über die bayerische Staatsangehörigkeit erlässt.
2. Art. 7 Abs. 3 BV, wonach die Teilnahme an Wahlen zum Landtag von der Dauer eines Aufenthalts in Bayern bis zu einem Jahr abhängig gemacht werden kann, gilt sowohl für das aktive als auch für das passive Wahlrecht.

Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

I.

- 1 Gegenstand der Popularklage ist Art. 22 Satz 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über Landtagswahl, Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung (Landeswahlgesetz – LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juli 2002 (GVBl S. 277, ber. S. 620, BayRS 111-1-I), das zuletzt durch § 8 des Gesetzes vom 12. Juli 2017 (GVBl S. 362) geändert worden ist. In den angegriffenen Vorschriften sind Voraussetzungen für die Wählbarkeit zum Bayerischen Landtag geregelt. Des Weiteren betrifft die Popularklage die Frage, ob der Landtag verpflichtet ist, in diesem Zusammenhang ein Gesetz über die bayerische Staatsangehörigkeit zu erlassen.
- 2 Die angegriffenen Vorschriften des Landeswahlgesetzes lauten wie folgt:

Art. 1

Voraussetzungen des Stimmrechts

(1) Stimmberechtigt bei den Wahlen zum Landtag, bei Volksbegehren, Volksentscheiden und Volksbefragungen sind alle Deutschen im Sinn des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die am Tag der Abstimmung, bei Volksbegehren spätestens am letzten Tag der Eintragsfrist,

1.,

2. seit mindestens drei Monaten in Bayern ihre Wohnung, bei mehreren Wohnungen ihre Hauptwohnung, haben oder sich sonst in Bayern gewöhnlich aufhalten,

...

Art. 22
Wählbarkeit

¹Wählbar ist jede stimmberechtigte Person. ...

II.

- 3 Der Antragsteller ist in Bayern geboren und lebt in der Schweiz. Nach seiner Auffassung verletzt die gesetzliche Regelung, wonach die Kandidatur für die Wahlen zum Landtag eine Wohnung oder einen gewöhnlichen Aufenthalt in Bayern seit mindestens drei Monaten voraussetzt, die verfassungsmäßig gewährleisteten Rechte der Allgemeinheit der Wahl (Art. 14 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 BV) und auf Teilhabe an der Staatsgewalt durch Teilnahme an Wahlen (Art. 7 Abs. 2 BV). Außerdem ist er der Meinung, der Gesetzgeber sei verpflichtet, ein Ausführungsgesetz über die bayerische Staatsangehörigkeit zu erlassen, um die Wählbarkeit bayerischer Staatsangehöriger ohne Wohnsitz in Bayern zu ermöglichen.
- 4 Im Wesentlichen macht er geltend:
- 5 Bayern sei in der Bundesrepublik Deutschland das einzige Land, das sein Staatsvolk über eine eigene Staatsangehörigkeit definiere. Art. 6 Abs. 3 BV sehe ein Gesetz zur Regelung des Näheren über die bayerische Staatsangehörigkeit ausdrücklich vor. Ein solches Gesetz habe der Landtag trotz verschiedener Anläufe bisher nicht erlassen. Es sei jedoch notwendig, damit der zum Landtag wählbare Personenkreis korrekt abgegrenzt werden könne und „auswärtige“, nicht in Bayern wohnende oder sich dort gewöhnlich aufhaltende Personen für den Landtag kandidieren könnten. Die Unterlassung des parlamentarischen Gesetzgebers verletze Rechte des Volksgesetzgebers.
- 6 Die Differenzierung nach bayerischer Staatsangehörigkeit für die Wählbarkeit zum Landtag sei sachlich sinnvoll; denn die Staatsangehörigkeit und/oder der Wohnsitz würden jeweils den rechtlich fassbaren Bezug zum bayerischen Staat konstituie-

ren. Eines der beiden Kriterien müsse erfüllt sein, um Rechte gegenüber dem bayerischen Staat geltend machen zu können. Dabei könne die Staatsangehörigkeit als dauerhaftes staatsrechtliches Zugehörigkeitsverhältnis zum bayerischen Staatsverband angesehen werden, das der Disposition des einfachrechtlichen Gesetzgebers entzogen sei. Mögliche Anwendungsfälle seien das aktive und das passive Wahlrecht.

- 7 Die in Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 und Art. 22 Satz 1 LWG festgelegte Ortsbindung als Voraussetzung für die Teilnahme an Wahlen sei verfassungswidrig, soweit sie bayerische Staatsangehörige ohne Wohnsitz in Bayern von der Wählbarkeit ausschließe. Die Ortsansässigkeit als Wählbarkeitsvoraussetzung treffe besonders Regionen, die mit Abwanderung zu kämpfen hätten. Die Wohnsitzverlagerung eines Bayern ins Ausland aus beruflichen oder persönlichen Gründen sei heute kein Ausnahmefall mehr. Da die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes seien, sei es konsequent, dass auch sie selbst nicht in Bayern wohnen müssten. Die Möglichkeiten, ein Mandat von einem anderen Bundesland oder vom Ausland aus wahrzunehmen, hätten sich erheblich verbessert. Mit der Wählbarkeit Auswärtiger könnten die Wähler im Interesse des politischen Wettbewerbs geeignete Kandidaten aus einem größeren Personalreservoir auswählen. Unter den nicht in Bayern wohnhaften Deutschen könne die bayerische Staatsangehörigkeit zum ausschlaggebenden Kriterium für subjektive Rechte werden.
- 8 Von zentraler Bedeutung für das passive Wahlrecht sei der in Art. 14 Abs. 2 BV verwendete Begriff „wahlfähig“, der – wie die Historie belege – mit den Begriffen „wahlberechtigt“ und „wählbar“ nicht deckungsgleich und auch von der Ortsbindung zu unterscheiden sei. Mit der „Wahlfähigkeit“ kopple Art. 14 Abs. 2 BV die Wählbarkeit an einen Begriff, der zwar einen Großteil des Begriffsgehalts von Wahlberechtigung umfasse, an der entscheidenden Stelle aber genügend Spielraum lasse. Man könne auch von „latenter“ oder „manifestierter“ Wahlberechtigung sprechen. Art. 14 Abs. 2 BV regle das passive Wahlrecht für den Landtag abschließend und verdränge als *lex specialis* die Regelung in Art. 7 Abs. 3 BV, die zudem nur eine „Kann-Bestimmung“ enthalte. Eine verfassungsrechtliche Not-

wendigkeit der Ortsbindung beim passiven Wahlrecht bestehe nicht. Vielmehr widerspreche diese dem Wortlaut des Art. 14 Abs. 2 BV und sei daher verfassungswidrig.

III.

- 9** 1. Der Bayerische Landtag hält die Popularklage für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet.
- 10** Ein Unterlassen des Gesetzgebers könne nur gerügt werden, wenn in substantiierter Weise die Verletzung eines Anspruchs auf Erlass einer bestimmten Rechtsvorschrift geltend gemacht werde und der Gesetzgeber zum Erlass verpflichtet wäre. Der Verfassungsgerichtshof habe jedoch mehrfach ein subjektives Recht auf Besitz oder Bestätigung der Landesstaatsangehörigkeit verneint. Die gesetzlichen Bestimmungen über das passive Wahlrecht seien verfassungskonform.
- 11** 2. Die Bayerische Staatsregierung ist ebenfalls der Auffassung, die Popularklage sei unzulässig, jedenfalls aber unbegründet.
- 12** a) Soweit der Antragsteller die Feststellung beantrage, dass der Gesetzgeber verpflichtet sei, ein Ausführungsgesetz zur bayerischen Staatsangehörigkeit zu erlassen, sei die Popularklage unzulässig. Wie der Verfassungsgerichtshof bereits entschieden habe, sei ein Anspruch auf Erlass eines solchen Gesetzes nicht ersichtlich.
- 13** b) Hinsichtlich der geltend gemachten Verfassungswidrigkeit von Vorschriften des Landeswahlgesetzes bestünden mit Blick auf das Erfordernis einer substantiierten Grundrechtsrüge Zweifel an der Zulässigkeit der Popularklage. Diese sei jedenfalls unbegründet. Die angegriffenen gesetzlichen Bestimmungen über die Wählbarkeit zum Landtag (Art. 22 Satz 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 LWG) seien mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.

- 14 Der Begriff der „Wahlfähigkeit“ in Art. 14 Abs. 2 BV sei nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs und der Kommentarliteratur im Sinn der Wahlberechtigung, also des Besitzes des aktiven Wahlrechts, zu verstehen. Die Anknüpfung an einen Wohnsitz oder Mindestaufenthalt in Bayern sei auch mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV vereinbar. Das Bundesverfassungsgericht habe mehrfach bestätigt, dass das Erfordernis der Sesshaftigkeit im Wahlgebiet, dem der Gedanke der besonderen Verbundenheit mit diesem Gebiet zugrunde liege, zu den verfassungsrechtlich zulässigen Begrenzungen der Allgemeinheit der Wahl gehöre.
- 15 Der Gesetzgeber sei nicht verpflichtet, den Kreis der Wahlberechtigten um die Auslandsdeutschen zu erweitern. Der Bundesgesetzgeber habe zwar inzwischen auch im Ausland wohnenden Deutschen das Wahlrecht eingeräumt. Dies bedeute aber nicht, dass auch der Landesgesetzgeber entsprechende Regelungen schaffen müsse. Nach Art. 7 Abs. 3 BV könne der Gesetzgeber das Wahlrecht davon abhängig machen, dass der Staatsbürger in Bayern wohne oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt habe. Art. 7 Abs. 3 BV lasse die Anknüpfung an einen Mindestaufenthalt auch beim passiven Wahlrecht zu. Von dieser Möglichkeit habe der Gesetzgeber mit der in Art. 22 Satz 1 LWG normierten Bezugnahme auf Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 LWG Gebrauch gemacht. Damit werde eine für die parlamentarische Arbeit im Landtag wichtige Ortsbindung des Gewählten zu den Wählern und eine Vertrautheit mit den hiesigen Verhältnissen erreicht.
- 16 Das Wohnsitzprinzip im Hinblick auf das aktive und passive Wahlrecht gelte auch in allen anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Bei mehreren Wohnsitzen werde auf die Hauptwohnung abgestellt. Hierdurch würden eine Mehrfachmitgliedschaft in verschiedenen Landtagen und eine erweiterte Möglichkeit der Einflussnahme auf die Gesetzgebung des Bundes und die Bundespolitik, in der Bundesversammlung und bei der Wahl der Bundesrichter verhindert, was innerhalb der föderalen Staatsordnung der Bundesrepublik bedenklich wäre. Historische Vergleiche mit früheren Wählbarkeitsvorschriften im Königreich Bayern, im Norddeutschen Bund und im Deutschen Reich könnten eine Verfassungswidrigkeit der geltenden Wählbarkeitsbestimmungen oder einen Anspruch auf Erstreckung

der Wählbarkeit auf außerhalb Bayerns wohnende „bayerische Staatsangehörige“ nicht begründen.

- 17** Auch aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV) in Verbindung mit dem Recht auf Teilnahme der Staatsbürger an der Wahl (Art. 14 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 2 BV) ergebe sich keine verfassungsrechtliche Verpflichtung, den Kreis der wählbaren „Staatsbürger“ durch ein Ausführungsgesetz zur bayerischen Staatsangehörigkeit zu bestimmen und ihnen auch außerhalb Bayerns die Wählbarkeit zum Landtag einzuräumen. Der Begriff des wahlberechtigten bzw. wahlfähigen Staatsbürgers sei auch ohne ein solches Ausführungsgesetz klar bestimmt. Staatsbürger sei jeder, der die deutsche Staatsangehörigkeit besitze und in Bayern wohnhaft sei. Aber selbst wenn ein Ausführungsgesetz zur bayerischen Staatsangehörigkeit erlassen würde, bliebe es dem Gesetzgeber unbenommen, das passive Wahlrecht gemäß Art. 7 Abs. 3 BV weiterhin an einen Wohnsitz oder Mindestaufenthalt in Bayern zu knüpfen. Im Übrigen würde die Zuerkennung des passiven Wahlrechts für „bayerische Staatsangehörige“, die außerhalb Bayerns wohnten, dazu führen, dass deutsche Staatsangehörige ohne bayerische Staatsangehörigkeit, die nach dem Wegzug aus Bayern das Wahlrecht verlören, insoweit ungleich behandelt und benachteiligt würden. Art. 33 Abs. 1 GG als Gebot der strikten Gleichbehandlung schließe die Landeszugehörigkeit als Differenzierungskriterium in Bezug auf den Bestand und die Reichweite staatsbürgerlicher Rechte und Pflichten in den Ländern aus.

IV.

- 18** Die Popularklage ist unzulässig.
- 19** Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit einer Rechtsvorschrift des bayerischen Landesrechts kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen (Art. 55 Abs. 1

Satz 1 VfGHG). Hierzu muss er darlegen, dass ein durch die Verfassung gewährleitetes Grundrecht verfassungswidrig eingeschränkt wird (Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG).

- 20** Zwar bestehen keine Bedenken gegen die Zulässigkeit der Popularklage unter dem Gesichtspunkt der Antragsberechtigung (1.). Die Ausführungen des Antragstellers genügen allerdings nicht den Anforderungen an die Darlegung einer verfassungswidrigen Grundrechtseinschränkung durch die angegriffenen Normen oder durch das beanstandete Unterlassen des Gesetzgebers (2.).
- 21** 1. Der Zulässigkeit der Popularklage steht nicht entgegen, dass der Antragsteller über keinen Wohnsitz in Bayern verfügt. Im Hinblick auf den Gesetzeswortlaut des Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG („jedermann“) lässt der Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung alle natürlichen und juristischen Personen als Popularkläger zu, stellt also insoweit keine weiteren Anforderungen als die, dass der Popularkläger rechtsfähig sein muss. Die Befugnis zur Erhebung einer Popularklage ist daher nicht davon abhängig, dass der Antragsteller in Bayern seinen Wohnsitz hat oder sonst in bestimmten Rechtsbeziehungen zum Freistaat Bayern steht (vgl. VerfGH vom 12.6.2013 VerfGHE 66, 70/80 f. m. w. N.).
- 22** 2. Zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage gehört nach Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG, dass der Antragsteller darlegt, inwiefern die angegriffene Rechtsvorschrift oder der Nichterlass einer Norm ein in der Verfassung gewährleitetes Grundrecht verfassungswidrig einschränkt.
- 23** a) Eine ausreichende Grundrechtsrüge liegt nicht schon dann vor, wenn ein Antragsteller lediglich behauptet, eine Rechtsvorschrift oder der Nichterlass einer solchen verstoße gegen Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung. Vielmehr muss er seinen Vortrag so präzisieren, dass eine Verletzung der bezeichneten Grundrechtsnorm zumindest möglich erscheint (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 21.2.1986 VerfGHE 39, 17/21; vom 12.4.1988 VerfGHE 41, 33/36 f.; vom 26.6.2012 VerfGHE 65, 118/122 f.; vom 17.7.2017 – Vf. 9-VII-15 – juris Rn. 46; vom 26.6.2018 – Vf. 8-VII-17 – juris Rn. 35).

- 24** Besondere Anforderungen gelten, wenn der Antragsteller ein gesetzgeberisches Handeln anstrebt. Zwar kann auch ein Unterlassen des Gesetzgebers Gegenstand einer Popularklage sein. Allerdings besteht nach bayerischem Verfassungsrecht grundsätzlich kein verfassungsgerichtlich verfolgbare Anspruch auf ein bestimmtes Handeln des Gesetzgebers. Das Verlangen nach Erlass einer bestimmten Regelung kann nur ausnahmsweise im Wege einer Popularklage geltend gemacht werden. Hierzu muss der Antragsteller in substantiierte Weise darlegen, dass der Normgeber aufgrund einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung zum Erlass einer bestimmten Regelung verpflichtet ist (VerfGH vom 25.9.2015 VerfGHE 68, 198 Rn. 115 m. w. N.; vom 12.9.2016 BayVBI 2017, 478 Rn. 44; vom 26.3.2018 NVwZ-RR 2018, 457 Rn. 56, 122; vom 26.6.2018 – Vf. 8-VII-17 – juris Rn. 41).
- 25** b) Diesen Anforderungen genügt die Popularklage nicht.
- 26** Zwar enthalten Art. 7 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 2 BV subjektive verfassungsmäßige Rechte, die mit der Popularklage geltend gemacht werden können (aa). Aus dem Vorbringen des Antragstellers ergibt sich jedoch weder, dass der einzelne Bürger einen Anspruch auf Erlass eines Gesetzes über die bayerische Staatsangehörigkeit hätte, noch, dass die angegriffenen Vorschriften des Landeswahlgesetzes über den Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Bayern seit mindestens drei Monaten als Voraussetzung für das aktive und passive Wahlrecht ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken würden (bb).
- 27** aa) Nach Art. 7 Abs. 2 BV übt der Staatsbürger seine Rechte durch Teilnahme an Wahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie Volksbegehren und Volksentscheiden aus. Wählbar bei der Wahl zum Landtag ist nach Art. 14 Abs. 2 BV jeder wahlfähige Staatsbürger, der das 18. Lebensjahr vollendet hat.
- 28** Der Verfassungsgerichtshof geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass Art. 7 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 2 BV Grundrechtscharakter haben und daher im Wege der Popularklage geltend gemacht werden können (VerfGH vom 24.11.1966 VerfGHE 19, 105/108 f.; vom 12.4.1967 VerfGHE 20, 58/59 f.; vom

12.3.1986 VerfGHE 39, 30/33 ff.; VerfGHE 66, 70/83; vom 21.11.2016 BayVBl 2017, 192 Rn. 87, 102; VerfGH NVwZ-RR 2018, 457 Rn. 66, 75, 99). Dabei erstreckt sich das gemäß Art. 14 Abs. 2 BV als Grundrecht garantierte passive Wahlrecht darauf, vom Staat als wählbar behandelt und bei einer Kandidatur nicht einseitig behindert oder benachteiligt zu werden. Dies beinhaltet das Recht, sich um ein Mandat zu bewerben, es anzunehmen und auszuüben (VerfGH vom 1.8.1958 VerfGHE 11, 103/107; vom 6.5.2005 VerfGHE 58, 113/124; VerfGH NVwZ-RR 2018, 457 Rn. 75).

- 29** bb) Eine mögliche Verletzung dieser Rechte durch den Nichterlass eines Gesetzes über die bayerische Staatsangehörigkeit (1) oder durch die angegriffenen Vorschriften des Landeswahlgesetzes (2) hat der Antragsteller trotz seiner umfangreichen Ausführungen nicht ausreichend dargelegt.
- 30** (1) Aus seinem Vorbringen geht nicht plausibel hervor, dass ohne den Erlass eines Gesetzes über die bayerische Staatsangehörigkeit subjektive, in der Bayerischen Verfassung gewährleistete Rechte einzelner Bürger verletzt würden.
- 31** Der Verfassungsgerichtshof hat bereits mehrfach entschieden, dass dem einzelnen Bürger kein subjektives, mit der Popularklage einklagbares Recht darauf zusteht, dass der Landtag ein Gesetz über die bayerische Staatsangehörigkeit erlässt (VerfGH vom 15.12.1959 VerfGHE 12, 171/176; vom 21.7.1965 VerfGHE 18, 79/82 f.; VerfGHE 39, 30/33 ff.; a. A. Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 6 Rn. 6). Zwar habe Art. 6 BV die bayerische Staatsangehörigkeit als Institution wieder eingeführt. Allerdings sei Art. 6 BV für sich allein nicht vollziehbar, sondern bedürfe der Ergänzung durch das in Absatz 3 vorgesehene Gesetz. Art. 6 gewähre jedoch ebenso wenig wie Art. 7 und 8 BV ein subjektives Recht auf den Besitz und die Bestätigung der bayerischen Staatsangehörigkeit. Auf den Erlass eines bayerischen Staatsangehörigkeitsgesetzes habe der einzelne Bürger keinen Anspruch. Deshalb könne offenbleiben, ob Art. 6 Abs. 3 BV den bayerischen Gesetzgeber verpflichte, ein solches Gesetz zu erlassen.

- 32** Aus den Ausführungen des Antragstellers ergeben sich keine neuen Gesichtspunkte, die für einen subjektiven Anspruch auf Erlass eines Gesetzes über die bayerische Staatsangehörigkeit sprechen würden. Insbesondere würde ein solches Gesetz bayerischen Staatsangehörigen, die außerhalb Bayerns wohnen oder sich dort gewöhnlich aufhalten, weder ein aktives noch ein passives Wahlrecht vermitteln.
- 33** Die Bayerische Verfassung ist am 8. Dezember 1946 in Kraft getreten. Art. 6 BV hatte die Schaffung einer neuen selbständigen Landeszugehörigkeit zum Ziel (VerfGHE 12, 171/175). Zu diesem Zeitpunkt war die staatsrechtliche Zukunft Deutschlands, insbesondere die Errichtung der Bundesrepublik Deutschland, noch nicht absehbar. Nachdem der Bayerische Landtag mit Beschluss vom 20. Mai 1949 (Stenographischer Bericht über die Verhandlungen des Bayerischen Landtags Nr. 110 S. 177, Beilage 2479) die Rechtsverbindlichkeit des Grundgesetzes auch für Bayern gemäß Art. 144 Abs. 1 GG deklaratorisch anerkannt hat (vgl. VerfGH vom 16.7.1991 VerfGHE 44, 85/89; vom 21.1.2016 BayVBl 2016, 337 Rn. 36 f.), hat die in Art. 6 BV vorgesehene bayerische Staatsangehörigkeit aufgrund der in Art. 116 Abs. 1 GG getroffenen Regelung über die deutsche Staatsangehörigkeit ihre praktische Bedeutung eingebüßt (VerfGHE 39, 30/33 ff.).
- 34** Ein passives Wahlrecht potenzieller Kandidaten mit Wohnsitz außerhalb Bayerns für die Wahlen zum Landtag ergibt sich nicht daraus, dass nach Art. 14 Abs. 2 BV jeder wahlfähige Staatsbürger wählbar ist, der das 18. Lebensjahr vollendet hat. Entgegen der Auffassung des Antragstellers knüpft der Begriff „wahlfähig“ an die Wahlberechtigung, also an das aktive Wahlrecht (Art. 7 Abs. 2 BV), an. Wie der Verfassungsgerichtshof bereits entschieden hat (vgl. VerfGHE 11, 103/108), sind die Voraussetzungen der Wählbarkeit zum Landtag in Art. 14 Abs. 2 BV geregelt. Dabei kann Art. 14 Abs. 2 BV nach seinem Wortlaut nur bedeuten, dass die Wählbarkeit von dem Besitz der Wahlberechtigung, d. h. des aktiven Wahlrechts, und dem festgelegten Lebensalter abhängig sein soll. Der Ausdruck „wahlfähig“ lässt hier eine andere Auslegung nicht zu. Es kann hierunter nicht etwa die Wählbarkeit, also der Besitz des passiven Wahlrechts verstanden werden; denn dann hätte

Art. 14 Abs. 2 BV den nicht sinnvollen Inhalt: „Wählbar ist jeder wählbare Staatsbürger, der ...“ (vgl. VerfGHE 11, 103/108).

- 35** Diese Entscheidung zitiert der Antragsteller zwar in seiner Antragsbegründung, setzt sich mit ihr aber nicht weiter auseinander. Dies wäre jedoch für eine ausreichende Substanziierung gemäß Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG erforderlich gewesen. Der notwendigen Darlegung einer möglichen Verletzung subjektiver Rechte genügen auch nicht die rechtspolitischen und historischen Ausführungen des Antragstellers. Für die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen nicht in Bayern ansässigen Personen das aktive und passive Wahlrecht zum Landtag zusteht, sind ausschließlich die Bestimmungen der Bayerischen Verfassung und die auf ihrer Grundlage erlassenen gesetzlichen Regelungen maßgeblich.
- 36** Das Volk als Träger der Staatsgewalt (Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BV) tut seinen Willen durch Wahlen und Abstimmungen kund (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BV). Dabei ist die Ausübung der Staatsgewalt hinsichtlich der Landtagswahlen auf die stimm- bzw. wahlberechtigten Staatsbürger (Art. 7 Abs. 1 BV) und die ihnen gleichgestellten deutschen Staatsangehörigen, die in Bayern ihren Wohnsitz haben (Art. 8 BV), beschränkt (Art. 4, 14 Abs. 1 Satz 1 BV). Gemäß Art. 7 Abs. 3 BV, der nach dem Vorstehenden sowohl für das aktive als auch für das passive Wahlrecht gilt, kann die Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte von der Dauer eines Aufenthalts bis zu einem Jahr abhängig gemacht werden. Auch der Erlass eines Gesetzes über die bayerische Staatsangehörigkeit, wozu dem Landtag seit der Aufhebung der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit gemäß Art. 74 Nr. 8 GG für die Staatsangehörigkeit in den Ländern durch Gesetz vom 27. Oktober 1994 (BGBl I S. 3146) die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zusteht, würde somit nicht zwangsläufig dazu führen, dass bayerische Staatsangehörige mit einem (Haupt-) Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt außerhalb Bayerns berechtigt wären, als Wähler oder Kandidaten an den Landtagswahlen teilzunehmen.
- 37** Die nach Art. 98 Satz 4 BV i. V. m. Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG erforderliche Darlegung einer verfassungswidrigen Grundrechtseinschränkung ergibt sich auch

nicht aus den Ausführungen des Antragstellers, die Unterlassung des parlamentarischen Gesetzgebers verletze „Rechte des Volksgesetzgebers“. Unabhängig davon, ob es sich dabei um popularklagefähige Grundrechte handelt, auf die sich der Einzelne unmittelbar berufen kann, ist weder dargelegt noch ersichtlich, inwieweit der Nichterlass eines Gesetzes über die bayerische Staatsangehörigkeit durch den Landtag einer Gesetzesinitiative durch das Volk gemäß Art. 71 und 74 BV entgegenstehen sollte. Die gesetzgebende Gewalt steht dem Volk und der Volksvertretung gleichermaßen zu (Art. 5 Abs. 1, Art. 72 Abs. 1 BV). Gesetzesvorlagen können vom Ministerpräsidenten namens der Staatsregierung, aus der Mitte des Landtags oder vom Volk (Volksbegehren) eingebracht werden (Art. 71 BV). Das Recht des Volkes zur Gesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid und die Gesetzgebungsbefugnis des Parlaments stehen nach Maßgabe der Verfassung grundsätzlich gleichberechtigt nebeneinander (VerfGH vom 17.9.1999 VerfGHE 52, 104/126; vom 31.3.2000 VerfGHE 53, 42/61).

- 38** (2) Der Antragsteller hat auch nicht hinreichend dargelegt, dass die in Art. 22 Satz 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 LWG getroffene Regelung über die Ortsbindung als Wählbarkeitsvoraussetzung subjektive verfassungsmäßige Rechte verletzen würde.
- 39** Wie bereits ausgeführt, kann die Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte des Art. 7 Abs. 2 BV, insbesondere die Teilnahme an Wahlen, von der Dauer eines Aufenthalts bis zu einem Jahr abhängig gemacht werden (Art. 7 Abs. 3 BV). Die in Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 und Art. 22 Satz 1 LWG getroffenen Regelungen, die das aktive und passive Wahlrecht an eine (Haupt-)Wohnung in Bayern bzw. in Ermangelung einer solchen an einen gewöhnlichen Aufenthalt in Bayern seit mindestens drei Monaten knüpfen, schöpfen in ihrer jetzigen Fassung die verfassungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage des Art. 7 Abs. 3 BV nicht aus und stehen mit ihr offensichtlich in Einklang.
- 40** Der Gesetzgeber verfügt hinsichtlich der Voraussetzungen für die Wahlberechtigung über einen Ermessensspielraum, der nur durch die Wahlrechtsnormen der

Verfassung, das Willkürverbot und einschlägiges Bundesrecht begrenzt wird. Den Ausführungen des Antragstellers ist nicht zu entnehmen, dass der Gesetzgeber diesen Ermessensspielraum überschritten hätte. Art. 7 Abs. 3 BV und das auf seiner Grundlage erlassene Wohnungs- bzw. Aufenthaltserfordernis in Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 und Art. 22 Satz 1 LWG lassen den Gedanken der Sesshaftigkeit zum Zuge kommen und widersprechen nicht dem in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV verankerten Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl (VerfGHE 19, 105/111; 20, 58/59). Nach Art. 19 BV geht die Mitgliedschaft beim Landtag während der Wahldauer unter anderem durch Verlust der Wahlfähigkeit verloren. Da die Wahlfähigkeit den Besitz der Wahlberechtigung, also das aktive Wahlrecht voraussetzt, das wiederum von der Dauer eines Aufenthalts bis zu einem Jahr abhängig gemacht werden kann, ist die Möglichkeit einer Ortsbindung für das passive Wahlrecht auch in Art. 19 BV angelegt.

- 41** Gewisse Grundvoraussetzungen, wie das Erfordernis einer bestimmten Aufenthaltsdauer für die Ausübung des Wahlrechts, müssen die Bürger hinnehmen (VerfGHE 19, 105/108 f.; 20, 58/59 f.). Im Hinblick auf das Gebot der Gleichbehandlung aller Staatsbürger bei der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts, das eine der wesentlichen Grundlagen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung darstellt (zuletzt VerfGH NVwZ-RR 2018, 457 Rn. 77, 99; vom 30. Juli 2018 – Vf. 11-VIII-17 – juris Rn. 57), bestünden erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Regelung, die das Wahlrecht für den Landtag nicht an das Wohnungs- bzw. Aufenthaltserfordernis koppeln würde. Ohne dieses Erfordernis könnten in Bayern wahlberechtigte Staatsbürger, die nicht im Ausland, sondern in einem anderen Bundesland leben, ihre Stimme bei Landtagswahlen in mehreren Bundesländern abgeben. Hierdurch könnten sie im Vergleich zu Personen, die lediglich in einem Bundesland stimmberechtigt sind, mehr Einfluss auf die Zusammensetzung des Bundesrates und der Bundesversammlung sowie auf die Wahl von Bundesrichtern nehmen (vgl. hierzu Thum, BayVBI 2016, 579/584; 774/775). Gleiches gilt für ein passives Wahlrecht in mehreren Bundesländern, das eine Mehrfachmitgliedschaft in verschiedenen Länderparlamenten zur Folge haben könnte. Das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG, das

bei der Auslegung der verfassungsrechtlichen Gewährleistungen in Art. 7 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 BV und bei der Bestimmung des Inhalts des Demokratieprinzips zu berücksichtigen ist (VerfGH NVwZ-RR 2018, 457 Rn. 97, 111), will dasjenige Maß an struktureller Homogenität zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten gewährleisten, das für das Funktionieren eines Bundesstaates unerlässlich ist (VerfGHE 66, 70/92). Deshalb müssen Stimmenungleichgewichte und eine Mehrfachwahl durch Regelungen ausgeschlossen werden, die eine Wahl grundsätzlich nur in einem Bundesland zulassen. Hierzu ist das in Art. 7 Abs. 3 BV und Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 LWG festgelegte Wohnungs- oder Aufenthaltserfordernis als Wahlberechtigungsvoraussetzung das geeignete und „übliche“ Instrumentarium, das in vergleichbarer Weise auch in allen anderen Bundesländern vorgesehen ist.

V.

- 42** Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).