

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 4. Oktober 2012

über die Popularklagen

des Herrn V. P. in T. u. a.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. des § 1 Nr. 1 Buchst. a des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Oktober 2011 (GVBl S. 506, BayRS 111-1-I),
2. des § 1 Nr. 2 und des § 2 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Oktober 2011 (GVBl S. 506, BayRS 111-1-I), soweit die Anlage zu Art. 5 Abs. 4 des Landeswahlgesetzes die Neueinteilung der Stimmkreise im Wahlkreis Oberfranken betrifft

Aktenzeichen: Vf. 14-VII-11

Vf. 20-VII-11

Vf. 21-VII-11

Vf. 1-VII-12

Leitsätze:

1. Der Grundsatz der Wahlgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV) wird nicht dadurch verletzt, dass nach dem Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Oktober 2011 (GVBl S. 506) auf die Wahlkreise Oberpfalz und Oberfranken jeweils nur noch 16 Abgeordnetenmandate entfallen. Die Verringerung der Mandatskontingente führt nicht zu einer zusätzlichen, über die 5 %-Sperrklausel des Art. 14 Abs. 4 BV hinausgehenden Sperrwirkung.
2. Die Einteilung der Stimmkreise im Wahlkreis Oberfranken, insbesondere der Zuschnitt des Stimmkreises 408 Wunsiedel, Kulmbach, verstößt nicht gegen die Bayerische Verfassung.

Entscheidung:

Die Anträge werden abgewiesen.

Gründe:

I.

Gegenstand der Popularklageverfahren ist die Frage, ob die Verringerung der Zahl der Abgeordnetenmandate für die Wahlkreise Oberpfalz und Oberfranken von jeweils 17 auf 16 sowie die Einteilung der Stimmkreise im Wahlkreis Oberfranken, insbesondere der Zuschnitt des Stimmkreises 408 Wunsiedel, Kulmbach, durch das Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Oktober 2011 (GVBl S. 506, BayRS 111-1-I) gegen die Bayerische Verfassung verstoßen.

1. Der Landtag besteht – vorbehaltlich der Zuteilung von Überhang- und Ausgleichsmandaten – aus 180 Abgeordneten (Art. 13 Abs. 1 BV), die nach einem verbesserten Verhältniswahlrecht in Wahlkreisen und Stimmkreisen gewählt werden (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV). Jeder Regierungsbezirk bildet einen Wahlkreis. Jeder Landkreis und jede kreisfreie Gemeinde bildet einen Stimmkreis (Art. 14 Abs. 1 Sätze 2 und 3 BV). Soweit es der Grundsatz der Wahlgleichheit erfordert, sind gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV räumlich zusammenhängende Stimmkreise abweichend von Satz 3 zu bilden. Auf der Grundlage des Art. 14 Abs. 5 BV regelt das Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz – LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juli 2002 (GVBl S. 277, ber. S. 620, BayRS 111-1-I), zuletzt geändert durch das angegriffene Gesetz vom 25. Oktober 2011, in Art. 21 LWG, dass die zu vergebenden 180 Abgeordnetenmandate auf die Wahlkreise nach dem Verhältnis ihrer Einwohnerzahl, definiert als Zahl der Deutschen im Sinn des Art. 116 Abs. 1 GG mit Hauptwohnung im Wahlkreis, aufgeteilt werden (Abs. 1). Weiter ist dort bestimmt, wie viele Abgeord-

netenmandate auf die einzelnen Wahlkreise treffen (Abs. 2), wie viele Stimmkreise gebildet werden und wie diese auf die einzelnen Wahlkreise verteilt sind (Abs. 3) und dass die übrigen Abgeordneten in den Wahlkreisen aus den Wahlkreislisten der einzelnen Wahlkreisvorschläge gewählt werden (Abs. 4). Vor dem Änderungsgesetz vom 25. Oktober 2011 entfielen von den 180 Abgeordnetenmandaten auf den Wahlkreis Oberbayern 58, auf den Wahlkreis Niederbayern 18, auf die Wahlkreise Oberpfalz und Oberfranken jeweils 17, auf den Wahlkreis Mittelfranken 24, auf den Wahlkreis Unterfranken 20 und auf den Wahlkreis Schwaben 26 Abgeordnetenmandate. Es waren insgesamt 91 Stimmkreise gebildet, und zwar im Wahlkreis Oberbayern 29, in den Wahlkreisen Niederbayern, Oberpfalz und Oberfranken jeweils 9, im Wahlkreis Mittelfranken 12, im Wahlkreis Unterfranken 10 und im Wahlkreis Schwaben 13.

2. Im Hinblick auf die Entwicklung der Einwohnerzahlen in den Wahl- und Stimmkreisen im Zeitraum vom 30. September 2005 bis zum 30. September 2010 wurde durch das angegriffene Änderungsgesetz vom 25. Oktober 2011 die Verteilung der Abgeordnetenmandate auf die Wahlkreise entsprechend dem Vorschlag der Staatsregierung im Bericht nach Art. 5 Abs. 5 LWG vom 29. März 2011 geändert. Bei einer Gesamteinwohnerzahl der deutschen Hauptwohnbevölkerung von 11.346.483 am 30. September 2010 wurde die Zahl der Abgeordnetenmandate für den Wahlkreis Oberbayern (3.784.484 Einwohner) auf 60 erhöht, für die Wahlkreise Oberpfalz (1.027.741 Einwohner) und Oberfranken (1.018.038 Einwohner) auf jeweils 16 herabgesetzt (§ 1 Nr. 1 Buchst. a). Ferner wurde die Zahl der Stimmkreise insgesamt von 91 auf 90 verringert, von denen auf den Wahlkreis Oberbayern 30, auf die Wahlkreise Oberpfalz und Oberfranken jeweils 8 treffen (§ 1 Nr. 1 Buchst. b). Für den Wahlkreis Oberfranken errechnet sich bei 8 Stimmkreisen bezogen auf die Einwohnerzahl am 30. September 2010 ein Wahlkreisdurchschnitt von 127.255.

Durch § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 25. Oktober 2011 wurde ferner die Anlage zu Art. 5 Abs. 4 LWG mit der darin enthaltenen Einteilung der Stimmkreise geändert.

Unter anderem wurden im Wahlkreis Oberfranken die bisherigen Stimmkreise 408 Kulmbach und 409 Wunsiedel i. Fichtelgebirge unter Abgabe einiger Gemeinden an andere Stimmkreise zu einem Stimmkreis zusammengelegt.

Im Einzelnen haben die angegriffenen Regelungen des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes folgen Wortlaut:

§ 1

Das Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz – LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juli 2002 (GVBl S. 277, ber. S. 620, BayRS 111-1-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 26. Juli 2006 (GVBl S. 367), wird wie folgt geändert:

1. Art. 21 wird wie folgt geändert:
 - a) In Abs. 2 wird nach dem Wort „Oberbayern“ die Zahl „58“ durch die Zahl „60“ und nach den Worten „Oberpfalz“ und „Oberfranken“ jeweils die Zahl „17“ durch die Zahl „16“ ersetzt.
 - b) In Abs. 3 wird nach dem Wort „werden“ die Zahl „91“ durch die Zahl „90“, nach dem Wort „Oberbayern“ die Zahl „29“ durch die Zahl „30“ und nach den Worten „Oberpfalz“ und „Oberfranken“ jeweils die Zahl „9“ durch die Zahl „8“ ersetzt.
2. Die Anlage zu Art. 5 Abs. 4 erhält die Fassung der Anlage zu diesem Gesetz.

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 28. Oktober 2011 in Kraft.

Stimmkreiseinteilung für die Wahl zum Bayerischen Landtag

...

Wahlkreis Oberfranken	
Stimmkreis Nr. Name	Gebiet des Stimmkreises (Gemeinden nach dem Gebietsstand vom 01.01.2011)
401 Bamberg-Land	Vom Landkreis Bamberg die Gemeinden Altendorf, Breitengüßbach, Buttenheim, M, Frensdorf, Heiligenstadt i. OFr., M, Hirschaid, M, Kemmern, Litzendorf, Memmelsdorf, Pettstadt, Pommersfelden, Rattelsdorf, M, Scheßlitz, St, Schlüsselfeld, St, Strullendorf, Zapfendorf, M die Verwaltungsgemeinschaften Baunach (= Baunach, St, Gerach, Lauter, Reckendorf), Burgebrach (= Burgebrach, M, Schönbrunn i. Steigerwald), Ebrach (= Burgwindheim, M, Ebrach, M), Steinfeld (= Königsfeld, Stadelhofen, Watterendorf) (übrige Gemeinden siehe Stimmkreis 402)
402 Bamberg-Stadt	Kreisfreie Stadt Bamberg, vom Landkreis Bamberg die Gemeinden

	<p>Bischberg, Gundelsheim, Hallstadt, St, Oberhaid, Viereth-Trunstadt</p> <p>die Verwaltungsgemeinschaften</p> <p>Lisberg (= Lisberg, Priesendorf), Stegaurach (= Stegaurach, Walsdorf)</p> <p>(übrige Gemeinden siehe Stimmkreis 401)</p>
403 Bayreuth	<p>Kreisfreie Stadt Bayreuth, vom Landkreis Bayreuth</p> <p>die Gemeinden</p> <p>Ahorntal, Bindlach, Eckersdorf, Goldkronach, St, Heinersreuth, Pegnitz, St, Potenstein, St, Speichersdorf, Waischenfeld, St, Warmensteinach</p> <p>die Verwaltungsgemeinschaften</p> <p>Betzenstein (= Betzenstein, St, Plech, M), Creußen (= Creußen, St, Haag, Prebitz, Schnabelwaid, M), Hollfeld (= Aufseß, Hollfeld, St, Plankenfels), Mistelbach (= Gesees, Hummeltal, Mistelbach), Mistelgau (= Glashütten, Mistelgau), Weidenberg (= Emtmannsberg, Kirchengarten, Seybothenreuth, Weidenberg, M)</p> <p>(übrige Gemeinden siehe Stimmkreis 408)</p>
404 Coburg	<p>Kreisfreie Stadt Coburg, Landkreis Coburg</p>
405 Forchheim	<p>Landkreis Forchheim</p>

406 Hof	Kreisfreie Stadt Hof, Landkreis Hof
407 Kronach, Lichtenfels	Landkreis Kronach, Landkreis Lichtenfels
408 Wunsiedel, Kulmbach	Landkreis Wunsiedel i. Fichtelgebirge, Landkreis Kulmbach, vom Landkreis Bayreuth die Gemeinden Bad Berneck i. Fichtelgebirge, St, Bi- schofsgrün, Fichtelberg, Gefrees, St, Mehlmeisel (übrige Gemeinden siehe Stimmkreis 403)

...

Das vom Landtag am 20. Oktober 2011 beschlossene Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes wurde am 25. Oktober 2011 vom Ministerpräsidenten ausgefertigt und im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt vom 27. Oktober 2011 bekannt gemacht.

II.

Die Antragsteller erheben folgende Rügen:

1. Verfahren Vf. 21-VII-11 (Popularklage des Herrn G. L. u. a.)

Die Antragsteller wenden sich insoweit gegen das Gesetz vom 25. Oktober 2011, als damit die Zahl der Abgeordnetenmandate für die Wahlkreise Oberpfalz und Oberfranken von jeweils 17 auf 16 verringert und der Stimmkreis 408 Wunsiedel, Kulmbach gebildet wird.

a) Die Zuteilung von nur noch 16 Abgeordnetenmandaten verstoße gegen Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV, weil dadurch die Chancengleichheit kleiner Parteien in einer nicht mehr hinnehmbaren Weise verschlechtert und der Erfolgswert der einzelnen Wählerstimme unterschiedlich behandelt werde. Die Verringerung der Mandate führe dazu, dass der relative Anteil an Wählerstimmen, der zur Erlangung eines Sitzes notwendig sei, überproportional erhöht und faktisch eine mit der Wahlgleichheit nicht mehr zu vereinbarende Hürde geschaffen werde. Der Verfassungsgerichtshof habe bereits 1975 auf das verfassungsrechtliche Risiko zu kleiner Wahlkreise hingewiesen (VerfGH 28, 222). Die 5 %-Sperrklausel des Art. 14 Abs. 4 BV, die gerade noch als verfassungskonform angesehen worden sei, dürfe jedenfalls nicht durch eine Verringerung der Mandatszahl in einzelnen Wahlkreisen faktisch erhöht werden. Ob nunmehr eine solche verfassungswidrige Hürde errichtet werde, dürfe nicht konkret-empirisch mit Blick auf die vergangenen Wahlergebnisse geprüft werden, sondern sei schon wegen der sich derzeit rasch verändernden Parteienlandschaft im Ausgangspunkt nach einem abstrakten Maßstab zu beurteilen. Wie die Sachverständigenanhörung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens gezeigt habe, bestehe wegen der Verringerung der Mandate die nicht nur theoretische Möglichkeit, dass eine Partei in den bevölkerungsärmeren Wahlkreisen mehr als 5 % der Wählerstimmen für ein Abgeordnetenmandat benötige. Das gelte insbesondere für den Fall, dass mehr als sechs Wahlvorschläge die 5 %-Sperrklausel überschreiten und damit an der Sitzverteilung teilnehmen sollten, wobei die Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer faktischen Hürde ansteige, wenn eine größere Zahl dieser Wahlvorschläge die 5 %-Klausel nur knapp überwinde. Eine solche Konstellation sei angesichts der derzeitigen politischen Entwicklung nicht so fernliegend, dass sie verfassungsrechtlich vernachlässigt werden dürfe.

Zudem seien bei der gebotenen abstrakten Betrachtung 16 Mandate für einen Wahlkreis von vornherein zu wenig, um ein Wahlergebnis bei der Sitzverteilung angemessen repräsentativ abbilden zu können. In bestimmten, durchaus wahrscheinlichen Konstellationen bestehe die Gefahr, dass Parteien landesweit zwar 5 % der Gesamtstimmen erreichten, aber nur mit etwa 2,6 % oder 3 % der Sitze im Landtag vertreten seien, weil sie in einzelnen Wahlkreisen etwa nur 2 % oder 3 % der Stimmen erhielten. Die Gefahr steige bei nur 16 zu vergebenden Mandaten an, wenn ein Sechs- oder gar Sieben-Parteien-System entstehen sollte, was durchaus wahrscheinlich sei. Das bedeute zum einen eine verfassungsrechtlich nicht hinnehmbare systematische Benachteiligung insbesondere sogenannter urbaner Parteien und zum anderen eine erhebliche Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit der einzelnen Wählerstimme.

b) Der neu gebildete Stimmkreis 408 Wunsiedel, Kulmbach widerspreche dem Grundsatz der Wahlgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV) und dem Gebot der Deckungsgleichheit der Stimmkreise mit dem Gebiet von Landkreisen und kreisfreien Gemeinden (Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV). Ihm gehörten als einzigem Stimmkreis Gebiete aus drei Landkreisen an. Es handle sich um ein frei aller historischer und geografischer Bezüge missbräuchlich geformtes Kunstgebilde, das sich ausschließlich an arithmetischen Gesichtspunkten orientiere und Gemeinden ohne jegliche regionale oder sonstige Verankerung zuordne. Zwar stehe der Grundsatz der Deckungsgleichheit unter der Einschränkung, dass räumlich zusammenhängende Stimmkreise abweichend von den Grenzen der Landkreise oder kreisfreien Gemeinden gebildet werden könnten, wenn dies der Grundsatz der Wahlgleichheit erfordere. Das sei indessen schon deshalb nicht der Fall, weil die Bevölkerung des neu gebildeten Stimmkreises um 24,36 % über dem Durchschnitt liege.

Könne damit aber dem Grundsatz der Wahlgleichheit keine entscheidende Bedeutung zukommen, müssten die weiter zu beachtenden Grundsätze, insbesondere der Grundsatz der Deckungsgleichheit, umso größeres Gewicht finden. Das sei aber offenkundig gerade nicht geschehen. Die zur Gesetzesbegründung angeführten Gesichtspunkte könnten den gewählten Stimmkreiszuschnitt nicht rechtferti-

gen. Das Argument, es seien zwei vollständige Landkreise in einem Stimmkreis enthalten, gehe fehl, weil der Grundsatz der Deckungsgleichheit sich auf einen (einzig) Landkreis beziehe und damit die Bedeutung der zu erstrebenden Homogenität eines Stimmkreises betone, dem die Zusammenfassung zweier, bislang voneinander völlig getrennter Landkreise zuwiderlaufe. Dem weiteren Gesichtspunkt, es sei auch für die Zukunft ein Bevölkerungsrückgang im fraglichen Gebiet zu erwarten, komme ebenfalls kein beachtliches Gewicht zu; zum einen sei dies empirisch nicht belegt, zum anderen widerspreche eine solche Prognose sämtlichen Zielen der Landesentwicklung. Gegenüber dem vom Gesetzgeber gewählten Stimmkreiszuschnitt gebe es in der parlamentarischen Debatte erörterte Alternativen, die den Grundsätzen der Wahlgleichheit und der Deckungsgleichheit besser entsprächen.

2. Verfahren Vf. 14-VII-11 (Popularklage des Herrn V. P. u. a.)

Die Antragsteller wenden sich gegen die Stimmkreiseinteilung im Wahlkreis Oberfranken und die Inkrafttretensregelung des angegriffenen Gesetzes.

a) Die Einteilung der oberfränkischen Stimmkreise widerspreche dem Grundsatz der Wahlgleichheit. Denn für die einzelnen Stimmkreise ergäben sich bezogen auf die Hauptwohnbevölkerung am 31. Dezember 2009 Abweichungen vom rechnerischen Durchschnittswert im Wahlkreis Oberfranken zwischen $-20,65\%$ für den Stimmkreis 402 Bamberg-Stadt bis $+24,36\%$ für den Stimmkreis 408 Wunsiedel, Kulmbach. Bei einer Neueinteilung von Stimmkreisen müssten Abweichungen sich aber grundsätzlich innerhalb eines Korridors von 15% halten, es sei denn, dem stünden unüberwindliche Hindernisse in Gestalt anderer Verfassungsbestimmungen entgegen. Dieser Korridor werde jedoch bei fünf der acht Stimmkreise teilweise erheblich über- oder unterschritten. Rechtfertigende Umstände für ein solches Ausmaß an Abweichungen lägen nicht vor. Sie ließen sich insbesondere nicht aus dem der Wahlgleichheit nachrangigen Grundsatz der Deckungsgleichheit herleiten. Die weiteren zur Gesetzesbegründung angeführten Gesichtspunkte seien ebenfalls nicht stichhaltig. Auf eine Prognose der künftigen Bevölke-

rungsentwicklung, die besonders hervorgehoben worden sei und weit über die nächste Landtagswahl hinausreiche, dürfe nicht abgestellt werden, zumal die Annahme eines weiteren Bevölkerungsrückgangs dem verfassungsrechtlichen Gebot zuwiderlaufe, in allen Landesteilen gleiche Lebensbedingungen herzustellen. Dass andere Zuschnitte entweder zu einer Aufteilung des erst 2003 gebildeten Stimmkreises Kronach, Lichtenfels oder zu einer wesentlich ungünstigeren Durchschneidung der Landkreise im Osten Oberfrankens geführt hätten, treffe nicht zu. Im Gegenteil erziele gerade die vom Landtag beschlossene Stimmkreiseinteilung in allen relevanten Kriterien schlechtere Ergebnisse als die erörterten Alternativmodelle. Zudem lasse sich für den neu gebildeten Stimmkreis Wunsiedel, Kulmbach das Überschreiten des Durchschnittswerts um nahezu 25 % nicht mit dem Ziel der Kontinuität eines anderen Stimmkreises rechtfertigen.

Wegen der erheblich voneinander abweichenden Einwohnerzahlen in den oberfränkischen Stimmkreisen werde der Grundsatz der gleichen Wahl auch mit Blick auf das passive Wahlrecht verletzt. Denn die Bewerber aus einem der kleineren Stimmkreise müssten das Stimmenpotenzial der auf ihre Gruppierung entfallenden Stimmen im restlichen Wahlkreis außerhalb „ihres“ Stimmkreises im Verhältnis zum Bewerber aus dem größten Stimmkreis erheblich stärker ausschöpfen, um auf dieselbe Gesamtstimmenzahl und damit auf die gleiche Chance auf Zuteilung eines Listenmandats zu kommen. Diese Ungleichheit lasse sich quantifizieren. So habe der Bewerber aus dem kleinsten Stimmkreis des Wahlkreises Oberfranken eine um 70,19 % schlechtere Chance auf die Erringung eines Mandats über die Wahlkreisliste als der Bewerber aus dem größten Stimmkreis. Bei der vorgeschlagenen Alternativlösung betrage der Grad der Wahlungleichheit hingegen nur 25,56 %.

Die Stimmkreiseinteilung sei auch deshalb verfassungswidrig, weil im Gesetzgebungsverfahren lediglich der Verband der bayerischen Bezirke beteiligt worden sei, nicht aber die einzelnen Gebietskörperschaften, deren Bevölkerung von den sich aus dem Gesetz ergebenden Einschränkungen des Rechts zur Entsendung eines eigenen Abgeordneten betroffen sei.

b) Die rückwirkende Inkraftsetzung des Änderungsgesetzes vom 25. Oktober 2011 durch § 2 sei ebenfalls aufzuheben, weil dadurch der rechtliche Widerstand gegen die Neueinteilung der Stimmkreise mit Blick auf die langen Fristen, die vor einer Wahl einzuhalten seien, erschwert werde.

3. Verfahren Vf. 20-VII-11 (Popularklage des Landkreises Kulmbach)

Der Antragsteller wendet sich gegen die Bildung des Stimmkreises 408 Wunsiedel, Kulmbach.

Der Zuschnitt dieses Stimmkreises sei willkürlich und verstoße gegen Art. 118 Abs. 1 BV. Er sei unter Vernachlässigung wesentlicher sachlicher Gesichtspunkte vorgenommen worden und stelle eine „Vergewaltigung der oberfränkischen Landkarte“ dar. Die Landkreise Wunsiedel i. Fichtelgebirge und Kulmbach wiesen demografisch, geografisch, ökonomisch und auch ökologisch zu starke Unterschiede auf, um sie zu einem Stimmkreis zusammenzufassen. Auch die in der Rechtsprechung betonte bevölkerungsmäßige Homogenität bestehe nicht. Die Landkreise grenzten zudem nicht aneinander, sondern seien nur über fünf, dem neuen Stimmkreis ebenfalls zugeschlagene Gemeinden des Landkreises Bayreuth verbunden. Einen sachlichen Grund für die Bildung dieser „Landbrücke“ zwischen dem durch die Täler des Weißen und des Roten Mains geprägten Landkreis Kulmbach einerseits und dem auf den Höhen des Fichtelgebirges gelegenen Landkreis Wunsiedel andererseits gebe es nicht. Anstelle der vom Gesetzgeber gewählten Lösung hätten andere Konzepte nahegelegen, wie etwa die Zusammenfassung der aneinander grenzenden und auch sonst vielfältig verbundenen Landkreise Kulmbach und Kronach. Damit wäre auch das bedenkliche Ergebnis vermieden worden, dass im Osten Oberfrankens zwei übergroße Stimmkreise entstünden, deren Einwohnerzahl um 24,2 % (Wunsiedel, Kulmbach) und 21,1 % (Bayreuth) über dem Wahlkreisdurchschnitt liege, während im Südwesten fünf Stimmkreise erhalten blieben, die alle unterdurchschnittlich klein seien.

Durch die Bildung des übergroßen Stimmkreises Wunsiedel, Kulmbach werde der Gleichheitssatz auch im Hinblick auf das passive Wahlrecht schwerwiegend verletzt. Ein Bewerber, der im übergroßen Stimmkreis Wunsiedel, Kulmbach nicht direkt gewählt worden sei, besitze beste Chancen, über die Wahlkreisliste seiner Partei oder Gruppierung in den Landtag einzuziehen, weil er wegen der großen Anzahl an Wählern die erforderlichen Stimmanteile leichter erringen könne als ein Listenbewerber in den unterproportional kleinen Stimmkreisen.

4. Verfahren Vf. 1-VII-12 (Popularklage des Landkreises Wunsiedel i. Fichtelgebirge)

Der Antragsteller wendet sich ebenfalls gegen die Neubildung des Stimmkreises 408 Wunsiedel, Kulmbach, die seiner Meinung nach gegen das Willkürverbot des Art. 118 Abs. 1 BV verstößt.

Sei die Bildung landkreisübergreifender Stimmkreise erforderlich, müsse besonders auf das Merkmal der zusammengehörenden Einheit abgestellt werden. Eine solche Zusammengehörigkeit bestehe zwischen den in einem Stimmkreis zusammengefassten Landkreisen Kulmbach und Wunsiedel i. Fichtelgebirge jedoch gerade nicht. Sie grenzten an keiner Stelle aneinander; der Abstand zwischen den besiedelten Gebieten beider Landkreise betrage in der Luftlinie etwa 18 km. Die Gesetzesbegründung enthalte keinerlei Anhaltspunkte dazu, woraus sich die von der Verfassung zwingend vorgeschriebene Zusammengehörigkeit ergeben solle. Es komme vielmehr klar zum Ausdruck, dass zwei Landkreise willkürlich zu einem Stimmkreis zusammengefasst und fünf Gemeinden aus dem Landkreis Bayreuth lediglich noch dazu gezogen worden seien, um zumindest einen räumlichen Zusammenhang in Gestalt eines schmalen Korridors zu verwirklichen. Aus der Blickrichtung des Landkreises Wunsiedel i. Fichtelgebirge gebe es durchaus Vernetzungsräume zu den angrenzenden Landkreisen nach Norden und Westen. Darüber hinausreichende Verbindungen in den Landkreis Kulmbach bestünden hingegen weder landsmannschaftlich noch historisch oder wirtschaftlich. Der Gesetzgeber habe bei der Neueinteilung der acht Stimmkreise im Wahlkreis Oberfranken

zudem eine deutlich größere Spreizung der Einwohnerzahlen geschaffen, als dies zuvor bei neun Stimmkreisen der Fall gewesen sei. Während die Abweichungen vom Durchschnitt ursprünglich zwischen +17,8 % und –16 % gelegen hätten, reiche die Spanne nunmehr von +24,2 % bis –20,3 %. Die damit verbundene Verschlechterung hinsichtlich der Wahlgleichheit verstoße ebenfalls gegen das Willkürverbot.

Die Bildung des neuen Stimmkreises Wunsiedel, Kulmbach verletze zudem Art. 13 BV und das Demokratieprinzip, weil er so geschnitten sei, dass eine effiziente politische Arbeit nur unter erheblich erschwerten Bedingungen möglich sein werde. Es entstehe ein für den Stimmkreisabgeordneten unüberschaubares, innerlich nicht zusammenhängendes Gebilde, das sich mit einer Fläche von knapp 1.500 km² über drei Landkreise erstrecke und eine Ost-West-Ausdehnung von etwa 75 km habe. Die daraus resultierende Erschwernis für die Kommunikation und politische Willensbildung gehe weit über das zulässige Maß hinaus, das sich üblicherweise aus den Gegebenheiten eines Stimmkreises im ländlichen Raum ergebe.

III.

1. Der Bayerische Landtag hält die Popularklagen für unbegründet.

a) Die Verringerung der Abgeordnetenmandate in den Wahlkreisen Oberfranken und Oberpfalz sei aus verfassungsrechtlichen Gründen notwendig. Entsprechend dem von der Verfassung vorgegebenen System der verbesserten Verhältniswahl teile das Landeswahlgesetz jedem Wahlkreis nach dem Verhältnis seiner Bevölkerungszahl zur Gesamtbevölkerung des Wahlgebiets eine feste Anzahl von Abgeordnetenmandaten zu. Veränderten sich die Einwohnerzahlen, verlange der Grundsatz der Wahlgleichheit eine Anpassung. Nach den Einwohnerzahlen, wie sie die Staatsregierung in ihrem Bericht vom 29. März 2011 zugrunde gelegt habe, entfielen auf die Wahlkreise Oberfranken und Oberpfalz entsprechend ihrer Bevölkerungszahl nicht, wie bei der letzten Landtagswahl, jeweils 17, sondern nunmehr

16 Mandate. Bezugsgröße sei dabei gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG die deutsche Hauptwohnbevölkerung, weil es um die Repräsentation des Staatsvolks gehe. Selbst wenn man mit Blick auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Januar 2012 auf die deutsche Hauptwohnbevölkerung ohne Minderjährige abstellen wollte, würde sich an der Mandatsverschiebung von den Wahlkreisen Oberfranken und Oberpfalz nach Oberbayern nichts ändern.

Es gebe keine verfassungsrechtlichen Gründe dafür, die demnach gebotene Anpassung ausnahmsweise zu unterlassen. Unter Zugrundelegung einer realitätsbezogenen prognostischen Annahme sei mit großer Wahrscheinlichkeit nicht zu erwarten, dass die Zahl von 16 Abgeordnetenmandaten zu einer über die 5 %-Sperrklausel hinausgehenden faktischen Sperrwirkung führen werde. Das habe die im Gesetzgebungsverfahren durchgeführte Sachverständigenanhörung ergeben. Dass Parteien, die zwar landesweit mindestens 5 % der abgegebenen Stimmen bekämen, aber nicht in jedem Wahlkreis die 5 %-Klausel überschritten, damit unter dem landesweiten Anteil von 5 % bei der Mandatsverteilung blieben, sei Ausfluss der von der Verfassung vorgesehenen Regionalisierung der Wahl in Wahlkreisen und damit systembedingt.

b) Der Zuschnitt des Stimmkreises 408 Wunsiedel, Kulmbach entspreche den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Die angeordnete Lösung, bei der u. a. die Stimmkreiskontinuität als wichtiger Gesichtspunkt berücksichtigt worden sei, halte sich im Rahmen des dem Gesetzgeber insoweit eröffneten Beurteilungsspielraums. Die fünf Gemeinden aus dem Landkreis Bayreuth, die dem neuen Stimmkreis 408 zugeordnet seien, hätten zuvor bereits zum Stimmkreis Kulmbach gehört.

2. Nach Auffassung der Bayerischen Staatsregierung sind die Popularklagen ebenfalls unbegründet.

a) Die Zahl der den Wahlkreisen zugewiesenen Abgeordnetenmandate müsse von Verfassungs wegen an die Veränderungen der Einwohnerzahlen angepasst wer-

den. Nach den vom Gesetzgeber zugrunde gelegten Einwohnerzahlen am 30. September 2010 entfielen auf die Wahlkreise Oberfranken und Oberpfalz jeweils 16 statt bislang 17 Mandate. Maßgebliche und verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Bezugsgröße für diese Verteilung sei die deutsche Hauptwohnbevölkerung einschließlich der Minderjährigen. Das ergebe sich aus der von den Antragstellern nicht angegriffenen Regelung des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 LWG, mit der die demokratische Repräsentanz des gesamten Staatsvolks und nicht nur der wahlberechtigten Bevölkerung sichergestellt werden solle. Auch wenn man wegen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Januar 2012 allein die Zahl der Wahlberechtigten zugrunde legen würde, ändere sich an der Zahl der auf die Wahlkreise Oberfranken und Oberpfalz entfallenden Mandate nichts.

Es lägen keine besonderen Umstände vor, die der verfassungsrechtlich grundsätzlich gebotenen bevölkerungsproportionalen Verteilung der Abgeordnetenmandate auf die Wahlkreise entgegenstünden. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs stelle sich zwar für den Fall, dass eine Partei in einem Wahlkreis mehr als 5 % der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten müsse, um überhaupt ein Mandat zu erreichen, die Frage, ob mit Rücksicht auf die Wahlgleichheit Maßnahmen ergriffen werden müssten, um ungerechtfertigte Differenzierungen des Erfolgswerts der abgegebenen Stimmen zu beseitigen. Es bestehe aber jedenfalls so lange kein Anlass für ein Tätigwerden des Gesetzgebers, als eine theoretisch denkbare Grenzsituation sich nicht verwirkliche, mit ihrem Eintritt auch nicht mit Wahrscheinlichkeit zu rechnen sei. Danach gebe es keinen Handlungsbedarf. Das ergebe sich aus einer Analyse der letzten beiden Landtagswahlen 2003 und 2008, wie sie im Ergänzenden Bericht der Staatsregierung vom 3. Mai 2011 dargelegt worden sei. Diese Annahme werde auch nicht durch rein rechnerisch darstellbare Grenzsituationen widerlegt, weil mit deren Eintritt nicht mit Wahrscheinlichkeit gerechnet werden müsse. Das sei bei der Sachverständigenanhörung im Gesetzgebungsverfahren bestätigt worden. Bestehe somit kein Anlass für eine Änderung des Wahlsystems, könne dahinstehen, welche Maßnahmen geeignet wären, den Eintritt einer faktischen Sperrwirkung von mehr als 5 %

der gültigen Gesamtstimmen zu verhindern, und ob es hierzu einer Änderung der Verfassung bedürfte.

Die Reduzierung der Zahl der Abgeordnetenmandate auf 16 führe nicht dazu, dass eine angemessene Repräsentation der Wahlvorschläge im Wahlkreis nicht mehr gegeben wäre. Auch wenn mehr als fünf Wahlvorschläge Erfolg haben sollten, könne die Verhältniswahl noch ihr Ziel erfüllen, den politischen Willen der Wählerschaft abzubilden. Der Mandatsreduzierung könne auch nicht mit dem Hinweis entgegengetreten werden, dass Parteien, die zwar landesweit mindestens 5 % der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen bekämen, aber aufgrund ihrer heterogenen Verteilung in einzelnen Wahlkreisen durch einen faktischen Schwellenwert unterhalb der Größenordnung von 5 % kein Mandat in diesem Wahlkreis erringen könnten, im Landtag nicht entsprechend ihrem landesweiten Anteil vertreten wären. Denn derartige Effekte seien als Ausfluss der in der Verfassung vorgesehenen Regionalisierung der Wahl in Wahlkreisen systembedingt hinzunehmen. Im Übrigen sei ein solches Ergebnis seit der Umstellung des Sitzzuteilungsverfahrens von d'Hondt auf Hare/Niemeyer im Jahr 1994 nicht aufgetreten. Bei keiner Landtagswahl sei es seitdem vorgekommen, dass eine Partei, die die landesweite 5 %-Klausel überschritten habe, in einzelnen Wahlkreisen kein Mandat errungen habe. Außerdem habe das jeweilige Gesamtergebnis weitestgehend mit dem Landesproporz übereingestimmt.

b) Die Neueinteilung der Stimmkreise im Wahlkreis Oberfranken durch das Gesetz vom 25. Oktober 2011 sei mit der Verfassung vereinbar.

Es könne nicht beanstandet werden, dass der Gesetzgeber für die erforderlich gewordene Auflösung eines Stimmkreises bei dem bisherigen Stimmkreis Wunsiedel i. Fichtelgebirge angesetzt habe. Denn dieser Stimmkreis wäre infolge der Bildung von acht statt bisher neun Stimmkreisen hinsichtlich seiner Einwohnerzahl als einziger im Wahlkreis um mehr als 25 % vom Wahlkreisdurchschnitt mit steigender Tendenz abgewichen und habe sich damit ohnehin als änderungsbedürftig erwiesen. Die vom Gesetzgeber beschlossene Lösung ermögliche es, die bisheri-

ge Durchschneidung des Landkreises Hof aufzuheben und damit insoweit einen dem Grundsatz der Deckungsgleichheit in vollem Umfang entsprechenden Stimmkreiszuschnitt zu schaffen. Außerdem hätten die zum bisherigen Stimmkreis Kulmbach gehörenden Gemeinden des Landkreises Bayreuth wieder größtenteils dem Stimmkreis Bayreuth zugeordnet werden können. Die vom Neuzuschnitt betroffenen Stimmkreise hielten sich damit weitestgehend in den jeweiligen Landkreisgrenzen. Die Änderungen in Oberfranken hätten so im Interesse der Stimmkreiscontinuität auf insgesamt vier der bisher neun Stimmkreise beschränkt werden können. Fünf der bisherigen Stimmkreise blieben auch nach der Reduzierung auf acht Stimmkreise unverändert.

Auch der Grundsatz der Wahlgleichheit sei nicht verletzt; es bestehe insoweit kein Optimierungsgebot. Die Einwohnerzahlen in den neu zugeschnittenen Stimmkreisen überschritten die gesetzlich festgelegte und verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Höchstgrenze für Abweichungen vom Wahlkreisdurchschnitt in Höhe von 25 % nicht. Die Abweichungen von +24,2 % im neu gebildeten Stimmkreis Wunsiedel, Kulmbach und von +21,1 % im neu zugeschnittenen Stimmkreis Bayreuth seien hinnehmbar, weil in den betroffenen Landkreisen die Einwohnerzahlen in den vergangenen fünf Jahren zurückgegangen seien und mit einem weiteren Rückgang auch über die kommende Legislaturperiode hinaus zu rechnen sei. Entsprechendes gelte für den Stimmkreis Hof. Mit dem Neuzuschnitt der Stimmkreise im Osten Oberfrankens könne daher einerseits dem Grundsatz der Deckungsgleichheit bestmöglich entsprochen werden und andererseits unter Berücksichtigung des bisher prognostizierten Bevölkerungsrückgangs in dieser Region eine auf längere Sicht stabile, Kontinuität wahrende Stimmkreiseinteilung geschaffen werden. Für die Stimmkreise im Westen Oberfrankens würden sich die hohen Abweichungswerte von -19,3 % (Bamberg-Land) und -20,3 % (Bamberg-Stadt) demgegenüber unter Zugrundelegung der bisherigen Bevölkerungsentwicklung auch ohne Eingriff in den bestehenden Stimmkreiszuschnitt weiter verringern, so dass insoweit kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf erkennbar sei. Der erst zur Landtagswahl 2003 aus den beiden Landkreisen Lichtenfels und Kronach gebildete Stimmkreis habe sich als nicht änderungsbedürftig erwiesen; Gleiches gelte für

die Stimmkreise Coburg und Forchheim. Dass dem Zuschnitt der Stimmkreise Prognosen zugrunde lägen, die auf einer linearen Fortschreibung der bisherigen Bevölkerungsentwicklung im betroffenen Gebiet beruhten, sei nicht verfassungswidrig. Ungeachtet politischer Bemühungen um eine Stärkung des ländlichen Raums sei es vielmehr verfassungsrechtlich geboten, die Auswirkungen eines konkreten Stimmkreiszuschnitts auf den Grundsatz der Wahlgleichheit in den Blick zu nehmen.

Die Rüge, die von den Änderungen betroffenen Bezirke, Landkreise und kreisfreien Städte seien nicht am Verfahren beteiligt worden, lasse die umfassende Einbindung der Öffentlichkeit während des gesamten Verfahrens außer Acht. Von diesen Beteiligungsmöglichkeiten hätten betroffene Gebietskörperschaften auch Gebrauch gemacht.

c) Insbesondere halte sich die Neubildung des Stimmkreises 408 Wunsiedel, Kulmbach im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen.

Der Gesetzgeber sei nicht daran gehindert, die Landkreise Wunsiedel i. Fichtelgebirge und Kulmbach trotz der in den Popularklagen vorgetragenen Unterschiede zu einem Stimmkreis zusammenzufassen. Bei einer aus Gründen der Wahlgleichheit vorgenommenen Zusammenlegung zweier Landkreise lasse es sich nicht vermeiden, dass in Anknüpfung an regelmäßig historisch gewachsene Verwaltungseinheiten zwei kommunal in sich geschlossene Bevölkerungsgruppen verbunden würden. Der Umstand, dass beide Landkreise keine gemeinsame Grenze hätten und erst im Wege der Inanspruchnahme einiger Gemeinden aus dem nördlichen Landkreis Bayreuth räumlich miteinander verbunden seien, stehe der beschlossenen Lösung nicht entgegen. Der Gesetzgeber sei verfassungsrechtlich nicht verpflichtet gewesen, einem der von den Antragstellern angesprochenen Alternativmodelle den Vorzug zu geben, auch wenn dadurch niedrigere Abweichungswerte bei den Einwohnerzahlen hätten erreicht werden können. Nicht erkennbar sei, dass der neu gebildete Stimmkreis Wunsiedel, Kulmbach aufgrund seines räumlichen Zuschnitts oder im Hinblick auf seine Ausdehnung es dem Stimmkreisabge-

ordneten unmöglich machen oder unzumutbar erschweren würde, seiner Aufgabe gerecht zu werden.

d) Die Inkrafttretensregelung in § 2 des Änderungsgesetzes vom 25. Oktober 2011 sei verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden.

IV.

Die zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Popularklagen sind im Wesentlichen zulässig.

1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen. Gesetze und Verordnungen in diesem Sinn sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Zu ihnen zählen die von den Antragstellern angegriffenen Bestimmungen des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Oktober 2011.

Dass der Antrag im Verfahren Vf. 14-VII-11 am 27. Oktober 2011, also noch vor dem Inkrafttreten des angegriffenen Gesetzes am 28. Oktober 2011 (vgl. § 2), eingereicht wurde, steht der Zulässigkeit nicht entgegen; denn das Gesetz war zu diesem Zeitpunkt bereits verkündet und damit zulässiger Gegenstand einer Popularklage (vgl. VerfGH vom 15.2.1974 = VerfGH 27, 14/21).

2. Die Antragsteller haben – mit Ausnahme der Regelung zum Inkrafttreten im Verfahren Vf. 14-VII-11 – für die von ihnen jeweils angegriffenen Rechtsvorschriften entsprechend den Anforderungen des Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG hinreichend substantiiert dargelegt, inwiefern diese ihrer Meinung nach zu einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung in Widerspruch stehen.

a) Mit ihren Popularklagen haben sie in zulässiger Weise ausgeführt, weshalb die Verringerung der Abgeordnetenmandate für die Wahlkreise Oberpfalz und Oberfranken (Vf. 21-VII-11) sowie die Einteilung der Stimmkreise im Wahlkreis Oberfranken im Allgemeinen (Vf. 14-VII-11) und der Zuschnitt des Stimmkreises 408 Wunsiedel, Kulmbach im Besonderen (Vf. 21-VII-11, Vf. 20-VII-11 und Vf. 1-VII-12) aus ihrer Sicht die Grundrechte auf Wahlgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV) und auf willkürfreie Entscheidung des Gesetzgebers (Art. 118 Abs. 1 BV) verfassungswidrig einschränken. Ob die Landkreise in den Verfahren Vf. 20-VII-11 und Vf. 1-VII-12 als juristische Personen des öffentlichen Rechts mit der Popularklage nur die Verletzung von Grundrechten geltend machen können, die ihrem Wesen nach auf sie selbst anwendbar sind, kann dahinstehen; denn diese Voraussetzung ist erfüllt, soweit sie dem von ihnen angegriffenen Zuschnitt des Stimmkreises 408 Wunsiedel, Kulmbach Willkür entgegenhalten (vgl. VerfGH vom 10.10.2001 = VerfGH 54, 109/133 f.).

b) An einer ausreichenden Grundrechtsrüge fehlt es allerdings, soweit sich die Antragsteller im Verfahren Vf. 14-VII-11 gegen die Inkrafttretensregelung in § 2 des Gesetzes vom 25. Oktober 2011 wenden. Sie machen geltend, die „sogar rückwirkend terminierte“ Inkraftsetzung des Gesetzes und der zeitliche Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens verletzen das „Recht auf rechtlichen Widerstand“. Mit dieser Rüge wird nicht in der erforderlichen Weise (vgl. VerfGH vom 4.5.2012) dargelegt, inwiefern ein durch die Verfassung eingeräumtes Grundrecht verfassungswidrig eingeschränkt worden sein soll. Zum einen ist das am 20. Oktober 2011 beschlossene und am 27. Oktober 2011 verkündete Gesetz nach seinem § 2 erst am 28. Oktober 2011 – nicht wie im Entwurf noch vorgesehen am 1. Oktober 2011 – in Kraft getreten. Zum anderen gibt es entgegen der Sichtweise der Antragsteller kein verfassungsmäßiges Recht darauf, dass der Gesetzgeber das Gesetzgebungsverfahren und den Tag des Inkrafttretens eines Gesetzes (Art. 76 Abs. 2 BV) so gestaltet, dass noch vor dem Beginn der Rechtsverbindlichkeit eine verfassungsgerichtliche Überprüfung ermöglicht wird. Insoweit ist die Popularklage unzulässig.

3. Soweit die Popularklagen zulässig erhoben sind, erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, selbst wenn sie nicht als verletzt bezeichnet worden sind oder wenn sie keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 24.8.2009 = VerfGH 62, 167/171).

V.

Die Popularklagen sind – im Rahmen ihrer Zulässigkeit – unbegründet.

Die angegriffenen Bestimmungen des Gesetzes vom 25. Oktober 2011 zur Zuteilung von jeweils 16 Abgeordnetenmandaten auf die Wahlkreise Oberpfalz und Oberfranken (§ 1 Nr. 1 Buchst. a) und zur Einteilung der Stimmkreise im Wahlkreis Oberfranken (§ 1 Nr. 2 i. V. m. der Anlage zu Art. 5 Abs. 4 LWG), insbesondere zum Zuschnitt des Stimmkreises 408 Wunsiedel, Kulmbach, verstoßen nicht gegen die Bayerische Verfassung.

A.

Der Grundsatz der Wahlgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV) wird entgegen der Ansicht der Antragsteller im Verfahren Vf. 21-VII-11 nicht dadurch verletzt, dass auf die Wahlkreise Oberpfalz und Oberfranken nach § 1 Nr. 1 Buchst. a des Gesetzes vom 25. Oktober 2011 jeweils nur noch 16 Abgeordnetenmandate entfallen.

1. a) Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV bestimmt, dass die Abgeordneten in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl nach einem verbesserten Verhältniswahlrecht von allen wahlberechtigten Staatsbürgern in Wahlkreisen und Stimmkreisen gewählt werden. Der Grundsatz der Wahlgleichheit besagt, dass alle Wähler möglichst in formal gleicher Weise wählen können und mit ihrer Stimme den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben; die Stimme eines jeden Wahlbe-

rechtigten muss also grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben. Außerdem gewährleistet der Grundsatz der Wahlgleichheit die Chancengleichheit der Wahlbewerber. Er umfasst den gesamten Wahlvorgang einschließlich der Zuteilung der Mandate auf der Grundlage der gültigen Wählerstimmen. Er unterscheidet sich wegen seines Zusammenhangs mit dem Demokratieprinzip vom allgemeinen Gleichheitssatz durch seinen formalen Charakter.

b) Konkreten Inhalt erhält die Wahlgleichheit erst in Zusammenhang mit einem bestimmten Wahlsystem, in Bayern also dem in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV niedergelegten und auf der Grundlage des Regelungsauftrags in Art. 14 Abs. 5 BV einfachrechtlich näher ausgestalteten verbesserten Verhältniswahlrecht, nach dem die durch Art. 13 Abs. 1 BV vorgegebene Zahl von 180 Abgeordneten zu wählen ist. Das Wesen einer reinen Verhältniswahl besteht darin, dass die Stimmen jeder Partei oder Wählergruppe zusammengerechnet und die zu vergebenden Sitze nach dem zahlenmäßigen Verhältnis der erzielten Gesamtstimmen zwischen ihnen aufgeteilt werden. Demgegenüber ist das verbesserte Verhältniswahlrecht gekennzeichnet zum einen durch die Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise, die aus den Regierungsbezirken gebildet sind (Art. 14 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV), zum anderen durch die Mehrheitswahl eigener Bewerber in einer Höchstzahl an Stimmkreisen mit der Möglichkeit von Überhang- und Ausgleichsmandaten (Art. 14 Abs. 1 Sätze 1, 3 bis 6 BV), ferner durch eine – mit höherrangigem Verfassungsrecht vereinbare (VerfGH vom 18.7.2006 = VerfGH 59, 125; VerfGH vom 10.5.2010 = BayVBl 2010, 531/533 f.) – Sperrklausel von 5 % der insgesamt im Land abgegebenen gültigen Stimmen (Art. 14 Abs. 4 BV).

Den Wahlkreisen kommt im System der verbesserten Verhältniswahl die Bedeutung selbstständiger Wahlkörper und nicht lediglich die Funktion bloßer Abstimmungsbezirke zu (VerfGH vom 18.12.1975 = VerfGH 28, 222/237). Das bedeutet, dass die einzelnen Abschnitte des Wahlvorgangs, nämlich Bewerberaufstellung, Stimmabgabe und Auswertung der abgegebenen Stimmen sowie Zuteilung der Abgeordnetensitze, grundsätzlich in den Wahlkreisen vorzunehmen sind. Der Un-

terteilung des Wahlgebiets in einzelne Wahlkreise liegen zwei Erwägungen zugrunde: Zum einen soll der Wahlkreisabgeordnete eine regional abgegrenzte Bevölkerungsgruppe repräsentieren. Eine 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 eine zusammengehörige Einheit bildet. Das System der Wahl in Wahlkreisen vermeidet allzu große, unübersichtliche Landeslisten und erleichtert die persönliche Entscheidung des Wählers für „seinen“ Abgeordneten (VerfGH vom 24.4.1992 = VerfGH 45, 54/64). Zum anderen soll durch die Anlehnung an bestehende Verwaltungsbezirke verhindert werden, dass die jeweilige parlamentarische Mehrheit aufgrund einer Analyse des bisherigen Wählerverhaltens eine Abgrenzung der Wahlkreise durchsetzt, die einseitig ihre Interessen begünstigt (VerfGH 28, 222/239).

Dementsprechend teilt das Landeswahlgesetz die zu vergebenden 180 Abgeordnetenmandate vorab nach einer vor der Stimmabgabe feststehenden Größe auf die einzelnen, aus den Regierungsbezirken gebildeten Wahlkreise auf, indem es diesen nach dem Verhältnis ihrer Einwohnerzahl feste Sitzkontingente zuweist (Art. 21 Abs. 1 und 2 LWG, sog. Kontingentsystem). Die Wahl findet ausschließlich auf der Ebene der sieben Wahlkreise statt und beruht auf einem Zweistimmenwahlrecht für die Wahl der Stimmkreis- und der Wahlkreisabgeordneten (vgl. Högner in Boettcher/Högner/Spilarewicz, Landeswahlgesetz, Bezirkswahlgesetz und Landeswahlordnung Bayern, 17. Aufl. 2008, Erl. 1 f. zu Art. 36 LWG). Dabei ist insbesondere bestimmt, dass die Wahlvorschläge für die Wahlkreise aufzustellen sind (Art. 26 Abs. 1 Satz 1 LWG). Die Stimmabgabe zur Wahl eines Stimmkreisabgeordneten und eines Wahlkreisabgeordneten (Art. 36, 38 LWG) sowie die Feststellung des Wahlergebnisses (Art. 42 Abs. 1 LWG) und Zuteilung der Abgeordnetensitze (vgl. Art. 42 Abs. 2 bis 5, Art. 43 bis 45 LWG) erfolgen wahlkreisintern. Bei der Verteilung der Sitze für die Wahlkreisabgeordneten auf den einzelnen Wahlvorschlag werden die Sitze angerechnet, die ihm von Stimmkreisbewerbern im Wahlkreis zugefallen sind (vgl. Art. 44 Abs. 1 LWG). Eine Verbindung von Wahlvorschlägen über den Wahlkreis hinaus schließt das Landeswahlgesetz aus.

Es sieht auch keinen Ausgleich der für die einzelnen Wahlvorschläge bei der Sitzverteilung in den Wahlkreisen verbliebenen Reststimmen vor, die damit insgesamt ohne Stimmerfolg bleiben. Das hat anders als in einem reinen, landesweit vollzogenen Verhältniswahlssystem etwa zur Folge, dass dann, wenn eine landesweit die 5 %-Sperrklausel überschreitende Partei in einem einzelnen Wahlkreis kein Mandat erringt, die in diesem Wahlkreis für sie abgegebenen Stimmen verfallen.

Trotz der Entscheidung des Verfassungsgebers für eine regionalisierte Wahl in Wahlkreisen bildet das landesweite Wahlergebnis die maßgebliche Bezugsgröße für die Proportionalität von Abgeordnetenmandaten und Stimmen. Denn der Landtag ist ein einheitliches Verfassungsorgan des gesamten Freistaates Bayern. Er besteht aus den Abgeordneten des ganzen bayerischen Volkes (Art. 13 Abs. 1 BV). Auch wenn die Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise zwangsläufig mit Einbußen an Proportionalität verbunden ist, muss die Verteilung der Abgeordnetenmandate deshalb gleichwohl möglichst genau die Kräfteverhältnisse der im Landtag vertretenen Parteien entsprechend der Zahl der für sie landesweit abgegebenen gültigen Stimmen widerspiegeln (vgl. VerfGH 45, 54/ 63 f. zur Verfassungswidrigkeit einer Sitzverteilung in den einzelnen Wahlkreisen nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren).

c) Die Vorgaben der Wahlgleichheit wirken sich im System der verbesserten Verhältniswahl unterschiedlich aus. Dem Zweck der – die Wahl der Stimmkreisabgeordneten prägenden – Mehrheitswahl entspricht es, dass nur die für den Mehrheitskandidaten abgegebenen Stimmen zur Mandatzuteilung führen, während die auf den Minderheitskandidaten entfallenden Stimmen hingegen unberücksichtigt bleiben. Die Wahlgleichheit fordert für das dazu notwendige Auszählen, Gutschreiben und Addieren der Wählerstimmen über den gleichen Zählwert aller Stimmen hinaus nur, dass bei der Wahl alle Wähler auf der Grundlage möglichst gleich großer Stimmkreise teilnehmen können. Beim System des Verhältniswahlrechts, in dem sich noch ein Rechenverfahren anschließt, welches das Verhältnis der Stimmen für Parteilisten zu den Gesamtstimmen feststellt und dem entsprechend die Sitzzuteilung regelt, erfordert die Wahlgleichheit, dass jede Stimme ne-

ben dem gleichen Zählwert einen möglichst gleichen Erfolgswert besitzt (vgl. VerfGH 28, 222/ 235; 45, 54/63). Die Erfolgchancengleichheit gebietet hier grundsätzlich, dass jede gültig abgegebene Stimme bei dem Rechenverfahren mit gleichem Gewicht mitbewertet wird (BVerfG vom 25.7.2012 Az. 2 BvF 3/11 u. a. unter C. I. 5. a). Deshalb müssen die Umstände, die den möglichen Einfluss einer Stimme prägen, in allen Wahlkreisen annähernd gleich sein. Im verbesserten Verhältniswahlrecht nach Art. 14 Abs. 1 BV kommen mithin im Grundsatz sowohl die verhältniswahlrechtlichen als auch die mehrheitswahlrechtlichen Anforderungen der Wahlgleichheit voll zur Geltung (vgl. Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, RdNr. 24 zu Art. 14 m. w. N.).

d) Die Wahlgleichheit hat für die Frage, wie die zu vergebenden 180 Abgeordnetenmandate vorab auf die einzelnen Wahlkreise zu verteilen sind, unter zwei, zueinander in einem Spannungsverhältnis stehenden Gesichtspunkten regulierende Funktion:

aa) Die Wahlgleichheit verlangt zuvörderst, dass die Abgeordnetenmandate auf die Wahlkreise strikt nach dem Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen verteilt werden, um so jeder Wählerstimme möglichst zum gleichen Erfolgswert bei der Zusammensetzung des Landtags entsprechend dem landesweiten Proporz zu verhelfen (VerfGH vom 18.8.1966 = VerfGH 19, 64/69; VerfGH 28, 222/236; 45, 54/63).

Im Rahmen der Verhältniswahl spielt die Wahlkreiseinteilung zwar dann keine entscheidende Rolle, wenn eine überregionale Reststimmenverwertung vorgesehen ist (BVerfG vom 26.8.1961 = BVerfGE 13, 127/128 f.). Wird jedoch der Verhältnisausgleich – und damit letztlich das Ergebnis der Gesamtwahl – nicht für das ganze Wahlgebiet, sondern in Wahlkreisen mit festen Sitzkontingenten vollzogen, so müssen die jeweiligen Sitzkontingente strikt dem Verhältnis der Einwohnerzahlen in den einzelnen Wahlkreisen entsprechen; verändern sich die Einwohnerzahlen, müssen die Sitzkontingente angepasst werden, wie das einfachgesetzlich in Art. 21 Abs. 1 Sätze 2 und 3 LWG auf der Grundlage eines nach Art. 5 Abs. 5 LWG von der Staatsregierung regelmäßig zu erstellenden Berichts sichergestellt

ist. Andernfalls wäre das Gebot des gleichen Erfolgswerts jeder Wählerstimme im Verhältniswahlsystem in strukturwidriger Weise infrage gestellt (VerfGH 28, 222/236; vgl. auch VerfGH 45, 54/63 f.). Zwar kann in diesem System eine unterschiedliche Wahlbeteiligung in den Wahlkreisen dazu führen, dass die Wählerstimmen im Wahlkreisvergleich unterschiedlichen Erfolgswert aufweisen, wodurch die Genauigkeit der verhältnismäßigen Repräsentation beeinträchtigt wäre. Eine Bildung der Sitzkontingente nach der Zahl der an der Wahl tatsächlich teilnehmenden Personen in den einzelnen Wahlkreisen kommt aber als Alternative nicht in Betracht, weil mit ihr der verfassungsrechtlich nicht hinnehmbare Effekt des negativen Stimmgewichts verbunden ist (vgl. BVerfG vom 25.7.2012 unter C. II. 1. e) bb).

Der Verfassungsgerichtshof ist in seiner bisherigen Rechtsprechung davon ausgegangen, dass sich die Verteilung der Mandatskontingente nach dem Anteil der deutschen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung in den einzelnen Wahlkreisen zu richten hat (vgl. VerfGH 19, 64/69 f.; 28, 222/238). Das bedarf insoweit der Präzisierung, als im Grundsatz auf die Zahl der nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1, Art. 7 BV Wahlberechtigten abzustellen ist. Denn Anknüpfungspunkt der Wahlgleichheit sind die Träger des Wahlrechts, nicht die deutsche Hauptwohnbevölkerung insgesamt (vgl. BVerfG vom 31.1.2012 = NVwZ 2012, 622/624).

bb) Der Wahlgleichheit würde es andererseits zuwiderlaufen, wenn infolge einer strikt bevölkerungsproportionalen Mandatsverteilung die Zahl der Mandate in einem einzelnen Wahlkreis sich derart verringert, dass Parteien oder Wählergruppen, die mit ihren Wahlvorschlägen zwar die auf das landesweite Wahlergebnis abstellende 5 %-Sperrklausel des Art. 14 Abs. 4 BV überschreiten, in einem einzelnen Wahlkreis wegen der geringen Anzahl an zu vergebenden Mandaten aber mehr als 5 % der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten müssten, um dort überhaupt ein Mandat zu erreichen (VerfGH 28, 222/239 f.; s. auch VerfGH vom 2.12.1980 = 33, 168/171; VerfGH vom 28.7.1986 = VerfGH 39, 75/78 f.).

Zwar bezieht sich Art. 14 Abs. 4 BV auf den landesweiten Gesamtstimmenanteil. Daher fallen Wahlvorschläge, die im Land keine 5 % der Stimmen errungen haben, für die Mandatsverteilung auch dann aus, wenn ihr Stimmenanteil in einem Wahlkreis mehr als 5 % beträgt. Wenn es aber für einen Wahlvorschlag, der landesweit 5 % der Stimmen erhalten hat, aufgrund sonstiger Regeln des Wahlsystems, insbesondere der (zu) geringen Anzahl der jeweils zu vergebenden Mandate, erforderlich wäre, in einem oder mehreren Wahlkreisen mehr als 5 % der dort abgegebenen Stimmen zu erlangen, um ein Mandat zu erhalten, käme zu der landesweiten Sperrwirkung faktisch eine zusätzliche wahlkreisbezogene hinzu. Insofern stellt sich die Frage, ob eine solche Beeinträchtigung des gleichen Erfolgs werts jeder Wählerstimme und der Chancengleichheit der Parteien im Hinblick auf konkurrierende Wahlrechtsgrundsätze verfassungsrechtlich gerechtfertigt wäre oder ob es dann nicht der Grundsatz der Wahlgleichheit erfordern würde, an den einfachrechtlichen oder sogar den verfassungsrechtlichen Wahlregeln Änderungen vorzunehmen (vgl. VerfGH 28, 222/239; Wollenschläger/Milker, BayVBI 2012, 65/75 ff.).

e) Der Grundsatz der Wahlgleichheit unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot. Allerdings folgt aus seinem formalen Charakter, dass dem Gesetzgeber bei der ihm durch Art. 14 Abs. 5 BV aufgegebenen näheren Ausgestaltung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen bleibt. Solche Differenzierungen bedürfen zu ihrer Rechtfertigung besonderer, zwingender Gründe, also solcher Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlgleichheit die Waage halten kann (VerfGH 59, 125/129 m. w. N.; BVerfG vom 10.4.1997 = BVerfGE 95, 408/418; BVerfG NVwZ 2012, 622/624 m. w. N.). Stehen dem Wahlgesetzgeber verschiedene, mit dem Prinzip der verbesserten Verhältniswahl vereinbare Gestaltungsmöglichkeiten offen, so hat er derjenigen den Vorzug zu geben, die bei Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Wahl dem Grundsatz der Wahlgleichheit möglichst weitgehend Rechnung trägt (VerfGH 28, 222/238; vgl. auch VerfGH 45, 54/63).

2. Gemessen an diesen Maßstäben wird die Wahlgleichheit nicht dadurch verletzt, dass auf die Wahlkreise Oberpfalz und Oberfranken nach § 1 Nr. 1 Buchst. a des Gesetzes vom 25. Oktober 2011 jeweils nur noch 16 Abgeordnetenmandate entfallen.

a) Diese Mandatskontingente entsprechen – was die Antragsteller im Verfahren Vf. 21-VII-11 nicht bezweifeln – dem Gebot der bevölkerungsproportionalen Verteilung.

aa) Im Zeitraum zwischen dem 30. September 2005 und dem 30. September 2010 sind die Einwohnerzahlen der deutschen Hauptwohnbevölkerung in der Oberpfalz um 1,04 % (auf 1.027.741) und in Oberfranken um 2,64 % (auf 1.018.038) zurückgegangen, während sie in Oberbayern um 3,34 % (auf 3.784.484) angestiegen sind. Wegen dieser divergierenden Entwicklung entfallen nach strikt bevölkerungsproportionaler Verteilung der zu vergebenden 180 Abgeordnetenmandate bei einer Gesamteinwohnerzahl von 11.346.483 (am 30. September 2010) auf die Wahlkreise Oberpfalz und Oberfranken statt bislang jeweils 17 nur noch 16 Mandate, während für den Wahlkreis Oberbayern sich die Zahl von bisher 58 auf 60 erhöht (vgl. den Bericht der Bayerischen Staatsregierung über die Veränderung der Einwohnerzahlen in den Wahl- und Stimmkreisen nach Art. 5 Abs. 5 des Landeswahlgesetzes vom 29.3.2011, S. 3 f.).

Der Gesetzgeber hat sich unter Zugrundelegung dieser Einwohnerzahlen an die in Art. 21 Abs. 1 Sätze 2 und 3 LWG selbst gesetzte Vorgabe gehalten und auf die jeweilige Zahl der Deutschen im Sinn des Art. 116 Abs. 1 GG mit Hauptwohnung im Wahlkreis abgestellt. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass er infolgedessen nicht zwischen Wahlberechtigten als den Trägern des Wahlrechts und Minderjährigen unterschieden hat. Die Wahlgleichheit wird durch die Einbeziehung der Minderjährigen nicht beeinträchtigt, solange sich deren Anteil an der deutschen Hauptwohnbevölkerung regional nur unerheblich unterscheidet (vgl. BVerfG NVwZ 2012, 622/624 f.). Wie die Staatsregierung in ihrer Stellungnahme vom 9. März 2012 (S. 8 f.) zur Popularklage Vf. 21-VII-11 ausgeführt hat,

weichen nach dem Jahresendstand vom 31. Dezember 2010 die Anteile der Minderjährigen an der deutschen Hauptwohnbevölkerung zwischen den sieben Wahlkreisen Bayerns lediglich um maximal 1,9 Prozentpunkte und zwischen allen Stimmkreisen um maximal 8,2 Prozentpunkte voneinander ab; innerhalb der Wahlkreise Oberpfalz und Oberfranken liegt die Abweichung bei maximal 3,4 % und 3,1 %. Bei einem Herausrechnen der Minderjährigen würde sich an der Mandatszuteilung auf die Wahlkreise nichts ändern, wie im Bericht der Staatsregierung nach Art. 5 Abs. 5 LWG (S. 2) unter Heranziehung der Zahl der Stimmberechtigten beim Volksentscheid vom 4. Juli 2010 ausgeführt ist. Landesweit würde nur ein einziger, nämlich der verfahrensgegenständliche Stimmkreis 408 die in Art. 5 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 LWG geregelte Höchstabweichungsgrenze von 25 % in Bezug zum Durchschnitt der Stimmkreise in dem jeweiligen Wahlkreis um 0,1 % überschreiten. Bei diesen geringfügigen regionalen Abweichungen des Minderjährigenanteils sind die Vorgaben der Wahlgleichheit sowohl mit Blick auf die Verteilung der Abgeordnetenmandate auf die Wahlkreise als auch hinsichtlich der Einteilung der Stimmkreise gewahrt. Dahinstehen kann deshalb, ob eine – unterstellte – Beeinträchtigung der Wahlgleichheit durch eine Mandatsverteilung unter Einbeziehung der Minderjährigen, wie der Vertreter des Landtags und die Staatsregierung meinen, über den Grundsatz demokratischer Repräsentation gerechtfertigt werden könnte.

bb) Keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet es ferner, dass der Gesetzgeber bei Beschluss des Änderungsgesetzes am 20. Oktober 2011 die im Bericht der Staatsregierung nach Art. 5 Abs. 5 LWG vom 29. März 2011 genannten Einwohnerzahlen zum 30. September 2010 zugrunde gelegt hat (vgl. LT-Drs. 16/8800 S. 23). Die Verfassung gibt schon wegen des notwendigen zeitlichen Vorlaufs des Gesetzgebungsverfahrens und der Wahl selbst keinen bestimmten Stichtag vor. Sie gebietet nur, einen Stichtag zu wählen, der dem Wahltag möglichst nahekommt, zugleich aber die notwendige Zeit für die Vorbereitungen lässt (Wollenschläger/Milker, BayVBI 2012, 65/73 f.). Ein bestimmter Stichtag lässt sich auch nicht einfachrechtlich aus Art. 5 Abs. 5 LWG herleiten, wonach die Staatsregierung dem Landtag spätestens 30 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 und gegebenenfalls Vorschläge zur Änderung der Zahl der auf die Wahlkreise entfallenden Abgeordnetensitze und zur Stimmkreiseinteilung zu unterbreiten hat. Es genügt jedoch dem Gebot der abstrakten Vorherbestimmtheit und Widerspruchsfreiheit, wenn der Gesetzgeber zumindest mittelbar gesteuert durch Art. 5 Abs. 5 LWG auf die von der Staatsregierung im Rahmen ihrer Berichtspflicht vorgelegten – und zu diesem Zeitpunkt aktuellen – Einwohnerzahlen zurückgreift.

b) Die Verringerung des Mandatskontingents in den Wahlkreisen Oberpfalz und Oberfranken auf jeweils 16 führt nicht zu einer zusätzlichen, über die 5 %-Sperrklausel des Art. 14 Abs. 4 BV hinausgehenden Sperrwirkung.

Welchen Stimmenanteil ein Wahlvorschlag in einem Wahlkreis erreichen muss, um dort ein Mandat zu erhalten, lässt sich weder abstrakt noch im Voraus bestimmen. Die Antwort hängt von vier, teilweise nicht vorhersehbaren Variablen ab, nämlich von der Zahl der dem Wahlkreis vorab zugeteilten Mandate, von der Zahl der an der Sitzverteilung teilnehmenden Wahlkreisvorschläge, von der für die Mandatsverteilung relevanten Gesamtstimmenzahl und schließlich von den Stimmenanteilen, die die einzelnen an der Sitzverteilung teilnehmenden Wahlkreisvorschläge aufweisen. Eine Berechnung nach der Formel „100 dividiert durch die Anzahl der Mandate des Wahlkreises“ ist unergiebig; sie lässt insbesondere nicht den Schluss zu, bei 16 im Wahlkreis zu vergebenden Mandaten seien 6,25 % der Stimmen zur Erreichung eines Sitzes erforderlich (vgl. im Einzelnen Thum, BayVBI 2011, 428/431; Horn, BayVBI 2012, 97/98 f.). Denn der notwendige Mindeststimmenanteil errechnet sich zum einen nur in Bezug auf den Gesamtstimmenanteil, der auf die an der Sitzverteilung tatsächlich teilnehmenden Wahlvorschläge entfällt. Unberücksichtigt bleiben die Stimmenanteile derjenigen Wahlvorschläge, die an der 5 %-Sperrklausel des Art. 14 Abs. 4 BV gescheitert sind (vgl. Art. 42 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Satz 2 LWG; vgl. dazu VerfGH BayVBI 2010, 531/534). Diese bei der Sitzverteilung ausscheidenden Stimmenanteile lagen bei den Landtagswahlen 2003 und 2008 in Oberfranken zwischen 10,1 % und 13,1 %. Zum anderen ver-

kennt die genannte Formel das Niemeyer-Verfahren, das Art. 42 Abs. 2 und 4 LWG für die Sitzverteilung in den einzelnen Wahlkreisen vorschreibt. Danach sind für die Sitzverteilung nicht nur ganzzahlige „Sitzansprüche“ maßgeblich; es kann vielmehr bereits dann ein Mandat zugeteilt werden, wenn der „Sitzanspruch“ kleiner als eins ist (vgl. die Berechnungsbeispiele bei Horn, BayVBl 2012, 97/99).

Dass diese einfachrechtliche Ausgestaltung des Wahlsystems in aller Regel zu weit unter 5 % liegenden Mindeststimmenanteilen für die Zuteilung eines Mandats führt, zeigen die von der Staatsregierung auf der Grundlage der Ergebnisse der Landtagswahlen 2003 und 2008 erstellten Modellberechnungen (vgl. den Ergänzenden Bericht der Bayerischen Staatsregierung über Möglichkeiten und Auswirkungen einer Änderung der Bayerischen Verfassung zur Festschreibung einer Mindestzahl von Mandaten für jeden Regierungsbezirk vom 3.5.2011, www.stmi.bayern.de/buerger/wahlen/landtag). Setzt man danach unter den Wahlvorschlägen, die landesweit mindestens 5 % der Gesamtstimmen erreicht haben, bei denjenigen Wahlvorschlägen mit dem geringsten Stimmenanteil die Stimmenzahl in den Wahlkreisen Oberpfalz und Oberfranken jeweils so weit herab, dass diese gerade noch einen der damals zu vergebenden 17 Sitze erhalten hätten, und werden die in Abzug gebrachten Stimmen den Wahlvorschlägen zugeschlagen, die nicht an der damaligen Sitzverteilung teilgenommen haben, so hätten bei den Landtagswahlen 2003 und 2008 in der Oberpfalz bereits 2,8 % und 3,5 %, in Oberfranken 3,4 % und 1,7 % der gültigen Gesamtstimmen für die Erreichung eines Mandats genügt. Im Fall einer fiktiven Reduzierung der Gesamtmandatszahl auf 16, wie sie nunmehr durch das angegriffene Gesetz vom 25. Oktober 2011 für die kommende Landtagswahl vorgesehen ist, wäre der Mindeststimmenanteil bei der Landtagswahl 2003 in der Oberpfalz auf 3,3 % gestiegen und in Oberfranken auf 2,4 % gesunken, bei der Landtagswahl 2008 in der Oberpfalz auf 2,9 % gesunken, in Oberfranken auf 2,0 % gestiegen. Ähnliche Prozentwerte (zwischen 1,6 % und 3,7 %) würden sich selbst dann ergeben, wenn jeweils auf den Stimmenanteil abgestellt würde, den eine damals nicht an der Sitzverteilung teilnehmende Partei benötigt hätte, um im betreffenden Wahlkreis ein Mandat zu erhal-

ten, falls sie landesweit die 5 %-Sperrklausel des Art. 14 Abs. 4 BV überwunden hätte.

Der Eintritt einer die Wahlgleichheit berührenden wahlkreisbezogenen faktischen Hürde über die 5 %-Sperrklausel hinaus lässt sich allerdings schon wegen der unterschiedlichen Größe der mit den Regierungsbezirken identischen Wahlkreise und der Unvorhersehbarkeit des künftigen Wahlverhaltens nicht eindeutig ausschließen. Nach Modellberechnungen, die im Gesetzgebungsverfahren im Rahmen einer Sachverständigenanhörung durchgeführt wurden, ist das Auftreten einer solchen Grenzsituation rechnerisch allerdings nur dann möglich, wenn mindestens sechs Wahlvorschläge – also drei mehr als 2003 und einer mehr als 2008 – die 5 %-Sperrklausel des Art. 14 Abs. 4 BV überschreiten und damit an der Sitzverteilung teilnehmen und wenn zugleich der Anteil der nicht an der Sitzverteilung teilnehmenden Stimmen einen bestimmten Wert unterschreitet, nämlich bei sechs an der Sitzverteilung teilnehmenden Wahlvorschlägen 4,000 %, bei sieben Wahlvorschlägen 6,667 % und bei acht Wahlvorschlägen 8,571 %. Ob unter diesen Voraussetzungen dann ein an der Sitzverteilung teilnehmender Wahlvorschlag trotz eines Anteils von mindestens 5 % der Stimmen im Wahlkreis tatsächlich kein Mandat erhält, hängt des Weiteren von den realen Stimmenergebnissen und damit von den Mandatsquoten ab, die die anderen an der Sitzverteilung teilnehmenden Wahlkreisvorschläge erringen (vgl. Horn, BayVBI 2012, 97/101).

Unter Berücksichtigung dieser Umstände ist auch nach Herabsetzung des Mandatskontingents auf 16 der Eintritt einer zusätzlichen faktischen Sperrwirkung im Wahlkreis entgegen der Ansicht der Antragsteller im Verfahren Vf. 21-VII-11 so wenig wahrscheinlich, dass eine verfassungsrechtlich beachtliche Beeinträchtigung der Wahlgleichheit ausgeschlossen werden kann. Solange eine theoretisch zwar denkbare Grenzsituation sich nicht verwirklicht, mit ihrem Eintritt auch nicht mit Wahrscheinlichkeit zu rechnen ist, besteht schon deshalb für ein Tätigwerden des Gesetzgebers kein Anlass (VerfGH 33, 168/172; 39, 75/79). Es braucht daher nicht entschieden zu werden, ob die in einer solchen – theoretischen – Grenzsituation eintretende zusätzliche Differenzierung beim Erfolgswert der für einzelne

Wahlkreisvorschläge abgegebenen Stimmen durch die Entscheidung der Verfassung für eine Wahl in Wahlkreisen und durch das Gebot der bevölkerungsproportionalen Verteilung der Abgeordnetensitze auf die Wahlkreise gerechtfertigt wäre (vgl. BVerfG vom 25.7.2012 unter C. II. 1. d) bb). Die damit verbundene Erschwerung für kleinere Parteien hätte demgegenüber jedenfalls eher geringes Gewicht, weil sie nicht deren Vertretung im Landtag als solche infrage stellt, sondern lediglich die Zahl der auf sie entfallenden Sitze verringert; denn bei der derzeitigen Einteilung der Wahlkreise kann ausgeschlossen werden, dass eine Partei, die landesweit 5 % der Stimmen erreicht, wegen zusätzlicher Sperrwirkungen in einzelnen Wahlkreisen im Landtag überhaupt keinen Sitz erhält.

Es verbleibt die Möglichkeit, dass ein Wahlvorschlag landesweit die 5 %-Sperrklausel überschreitet, in einzelnen Wahlkreisen aber unter diesem Stimmenanteil bleibt und deshalb dort kein Mandat erringt. Eine daraus möglicherweise entstehende Benachteiligung kleinerer Parteien mit einer regional ungleichmäßig verteilten Anhängerschaft ist jedoch wegen der Entscheidung des Verfassungsgebers in Art. 14 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV für eine getrennte Wahl in sieben Wahlkreisen als systembedingt hinzunehmen (vgl. VerfGH 45, 54/64).

B.

Die Einteilung der Stimmkreise im Wahlkreis Oberfranken, insbesondere der Zuschnitt des Stimmkreises 408 Wunsiedel, Kulmbach, in der durch § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 25. Oktober 2011 neu gefassten Anlage zu Art. 5 Abs. 4 LWG verstößt ebenfalls nicht gegen die Bayerische Verfassung.

1. Für die Stimmkreiseinteilung sind vor allem die Grundsätze der Wahlgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV) und der Deckungsgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV) maßgebend.

a) Der Grundsatz der Wahlgleichheit fordert in seiner mehrheitswahlspezifischen Ausprägung (s. oben A. 1. c) im Ansatz, dass möglichst gleich große Stimmkreise

gebildet werden (vgl. VerfGH vom 12.7.1990 = VerfGH 43, 100/104 f. m. w. N.; VerfGH 54, 109/136; VerfGH vom 20.12.2001 = VerfGH 54, 181/196). Denn im Stimmkreis werden die Bewerber mit relativer Mehrheit gewählt (Art. 43 LWG). Die Stimmkreisbewerber ziehen unter Anrechnung auf die Sitze, die den jeweiligen Wahlkreisvorschlägen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zustehen, in den Landtag ein (vgl. Art. 44 Abs. 1 LWG). Damit hat das Landeswahlgesetz den Gedanken eines personalisierten, durch Elemente der Mehrheitswahl verbesserten Verhältniswahlrechts konkretisiert. Den Stimmkreisabgeordneten, die aus einer räumlich auf den Stimmkreis beschränkten Mehrheitswahl hervorgegangen sind, kommt für die Vertretung der Interessen ihrer Wählerschaft besonderes Gewicht zu. Wegen des Instituts der Überhangmandate (Art. 44 Abs. 2 Satz 1 LWG) kann die Gestaltung der Stimmkreise die Zahl der auf einen Wahlkreisvorschlag entfallenden Abgeordnetensitze beeinflussen, wobei allerdings auftretende Überhangmandate durch eine Erhöhung der insgesamt auf den Wahlkreis entfallenden Sitze ausgeglichen werden (Art. 44 Abs. 2 Satz 2 LWG) und sich das mehrheitswahlrechtliche Element somit voll und ganz in das verhältniswahlrechtliche Verteilungsprinzip einfügt (Möstl, a. a. O., RdNr. 16 zu Art. 14 und AöR 2002, 401/417). Darüber hinaus kann sich 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 (Art. 45 Abs. 1 Satz 2 LWG). Um zu vermeiden, dass die Gesamtwählerschaft eines Stimmkreises im Verhältnis zu der eines anderen Stimmkreises bei der Repräsentation durch Stimmkreisabgeordnete bevorzugt oder benachteiligt wird, müssen möglichst gleich große Stimmkreise gebildet werden.

b) Die Verfassung schreibt zudem in Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV als Grundsatz vor, dass die Stimmkreise mit dem Gebiet von Landkreisen und kreisfreien Gemeinden deckungsgleich sind. Mit 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 (vgl. VerfGH 43, 100/104 f. m. w. N.; 54, 109/136).

c) Zwischen dem Grundsatz der Wahlgleichheit und dem Grundsatz der Deckungsgleichheit, die gleichrangig in das verfassungsrechtlich vorgegebene System der verbesserten Verhältniswahl eingeordnet sind, besteht ein Spannungsverhältnis, das durch Abwägung der beiden Prinzipien innerhalb dieses Systems zu lösen ist (VerfGH 54, 109/160; 54, 181/196 f.).

Eine starre Bindung an die bestehenden Landkreise und kreisfreien Gemeinden hätte zur Folge, dass die Stimmkreise hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl stark voneinander abweichen; dadurch könnten die Gesamtwählerschaft eines Stimmkreises oder die Stimmkreisbewerber in gleichheitswidriger Weise bevorzugt oder benachteiligt sein (vgl. VerfGH 43, 100/105; 54, 109/136). Deshalb wird der Grundsatz der Deckungsgleichheit durch Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV modifiziert. Danach müssen räumlich zusammenhängende Stimmkreise abweichend von Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV gebildet werden, soweit es der Grundsatz der Wahlgleichheit erfordert. 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 Ge-

sichtspunkte 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 (vgl. VerfGH 43, 100/105; 54, 181/196 f.).

d) Wenngleich Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV keine arithmetisch gleiche Einteilung der Stimmkreise gebietet, dürfen die Unterschiede in den Einwohnerzahlen der Stimmkreise dennoch bestimmte Grenzen nicht überschreiten. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs verstößt eine Stimmkreiseinteilung jedenfalls dann gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV, wenn die Zahl der deutschen Einwohner um mehr als $33 \frac{1}{3}$ % vom Durchschnitt der Stimmkreise des Wahlkreises abweicht (vgl. VerfGH 43, 100/106).

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 10. April 1997 für das Bundeswahlrecht zum Ausdruck gebracht, es genüge unter Gesichtspunkten der Wahlgleichheit künftig nicht, die bisher zugelassene Abweichungsgrenze von $33 \frac{1}{3}$ % einzuhalten (BVerfGE 95, 335/365). Ob dies trotz der andersartigen Ausgestaltung des Bundeswahlrechts auf Bayern zu übertragen ist, kann dahinstehen. Der Gesetzgeber hat in Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG bestimmt, dass die Einwohnerzahl eines Stimmkreises von der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Stimmkreise im jeweiligen Wahlkreis nicht um mehr als 15 % nach oben oder unten abweichen soll; beträgt die Abweichung mehr als 25 % ist eine Neuabgrenzung vorzunehmen. Diese einfachgesetzliche Festlegung von Soll- und Höchstgrenzen bei der Stimmkreiseinteilung ist verfassungsgemäß (VerfGH 54, 109/137 ff.). Dass der Gesetzgeber dabei, wie in Art. 21 Abs. 1 Sätze 2 und 3 LWG, von der Zahl der deutschen Hauptwohnbevölkerung einschließlich der Minderjährigen ausgeht, ist aus den oben genannten Gründen (A. 2. a) aa) verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden.

e) Bei der Stimmkreiseinteilung steht dem Gesetzgeber in Anbetracht des – schon wegen der unterschiedlichen tatsächlichen Gegebenheiten nicht ohne Brüche zu lösenden – Spannungsverhältnisses zwischen den Grundsätzen der Wahlgleichheit und der Deckungsgleichheit ein angemessener, relativ weiter, verfassungsgerichtlich nicht überprüfbarer Beurteilungsspielraum zu (VerfGH 54, 109/141 m. w. N.).

Eine Stimmkreiseinteilung erfordert 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 Charakters der bei einer Stimmkreiseinteilung zu treffenden Entscheidungen und Abwägungsvorgänge nicht gezwungen sein, unterschiedslos und ohne Rücksicht auf die besonderen örtlichen Gegebenheiten stets demselben Sachgesichtspunkt 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 erschweren (VerfGH 54, 109/145).

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 (VerfGH 54, 109/141 f.).

Aus dem Grundsatz der Chancengleichheit der Wahlbewerber ergeben sich entgegen der Ansicht der Antragsteller keine strengeren Anforderungen.

2. Nach diesem Maßstab ist die Stimmkreiseinteilung im Wahlkreis Oberfranken einschließlich des Zuschnitts des Stimmkreises 408 Wunsiedel, Kulmbach durch das Gesetz vom 25. Oktober 2011 verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Der Gesetzgeber stand bei der Einteilung der Stimmkreise im Wahlkreis Oberfranken vor zwei Aufgaben: Zum einen durften nur noch acht statt bislang neun Stimmkreise gebildet werden, weil im Wahlkreis wegen der Bevölkerungsentwicklung insgesamt nur noch 16 Abgeordnetenmandate zu vergeben sind (oben A.) und gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 5 BV je Wahlkreis höchstens ein Stimmkreis mehr gebildet werden darf als Abgeordnete aus der Wahlkreisliste zu wählen sind. Zum anderen bestand für den bisherigen Stimmkreis 409 Wunsiedel i. Fichtelgebirge Handlungsbedarf, weil dieser bei nur noch acht Stimmkreisen als bevölkerungsärmster Stimmkreis im Wahlkreis Oberfranken von der durchschnittlichen Einwohnerzahl bezogen auf die deutsche Hauptwohnbevölkerung um 25,4 % nach unten abgewichen wäre und damit die Höchstabweichungsgrenze des Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG verletzt hätte. Bei dieser Ausgangslage hat sich der Gesetzgeber im Grundsatz dafür entschieden, den ohnehin änderungsbedürftigen Stimmkreis Wunsiedel und den bisherigen Stimmkreis 408 Kulmbach in den wesentli-

chen Gebieten zusammenzulegen. Dabei wurden zum einen die bislang zum Stimmkreis Kulmbach gehörenden Gemeinden aus dem Landkreis Bayreuth wieder weitestgehend dem Stimmkreis Bayreuth zugeordnet mit Ausnahme von fünf Gemeinden im Norden des Landkreises Bayreuth, die zur räumlichen Verbindung der nunmehr in einem Stimmkreis zusammengefassten Landkreise Wunsiedel und Kulmbach dienen. Zum anderen wurden die sechs bislang dem Stimmkreis 409 Wunsiedel i. Fichtelgebirge zugeordneten Gemeinden aus dem Landkreis Hof dem Stimmkreis Hof zugeschlagen, der damit vollständig innerhalb der Grenzen dieses Landkreises liegt. Sowohl die angegriffene Stimmkreiseinteilung nach dem Gesetz vom 25. Oktober 2011 als auch die Alternativlösungen, die in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht worden sind oder von den Antragstellern vorgetragen werden, weisen Vorteile wie Nachteile auf. Diese gegeneinander abzuwägen und sich für eine dieser Lösungen zu entscheiden, ist Aufgabe des Gesetzgebers. Dieser hat mit der im Gesetz vom 25. Oktober 2011 getroffenen Entscheidung und den ihr zugrunde liegenden Erwägungen (LT-Drs. 16/8800 S. 25 f.) den ihm zustehenden Beurteilungsspielraum nicht überschritten.

a) Die Rüge der Antragsteller im Verfahren Vf. 14-VII-11, im Gesetzgebungsverfahren hätten die betroffenen Gemeinden, Landkreise und Bezirke beteiligt werden müssen, kann unter keinem Gesichtspunkt zu einem Verfassungsverstoß führen. Eine formelle Beteiligung schreibt die Verfassung nicht vor. Für eine unzureichende Aufklärung der für die Stimmkreiseinteilung maßgeblichen Gesichtspunkte und eine daraus folgende Überschreitung des Beurteilungsspielraums ist kein Anhaltspunkt ersichtlich. Vielmehr ging dem Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Oktober 2011 eine weite Beteiligung der Öffentlichkeit und auch der kommunalen Gebietskörperschaften voraus. So wurden unter anderem bereits im Bericht der Staatsregierung nach Art. 5 Abs. 5 LWG vom 29. März 2011 Alternativlösungen für die Stimmkreiseinteilung im Wahlkreis Oberfranken dargestellt, die von Kommunen und Parlamentsfraktionen dem Regierungsvorschlag entgegengehalten worden waren (S. 26). Ferner fand zum Gesetzentwurf der Staatsregierung (LT-Drs. 16/8800) im Landtag eine Sachverständigenanhörung durch die Ausschüsse für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Verbraucherschutz so-

wie für Kommunale Fragen und Innere Sicherheit statt. Dabei wurde unter anderem die Oberbürgermeisterin der Stadt Marktredwitz angehört, die in ihrer Stellungnahme die ablehnende Haltung der betroffenen Kommunen im östlichen Oberfranken zu der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen und später beschlossenen Stimmkreiseinteilung eingehend erläutert hat (Wortprotokoll vom 26.9.2011, insbes. S. 16 f. und Anlage 7).

b) Die Stimmkreiseinteilung im Wahlkreis Oberfranken durch das Gesetz vom 25. Oktober 2011 trägt sowohl dem Grundsatz der Wahlgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV) als auch dem Grundsatz der Deckungsgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV) hinreichend Rechnung.

aa) Der Grundsatz der Wahlgleichheit ist trotz der relativ hohen Abweichungen bei den Einwohnerzahlen in den einzelnen Stimmkreisen vom Wahlkreisdurchschnitt nach dem vom Gesetzgeber zugrunde gelegten Einwohnerstand am 30. September 2010 nicht verletzt.

Die in Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG bestimmte Höchstabweichungsgrenze von 25 %, die an die deutsche Hauptwohnbevölkerung anknüpft (vgl. Art. 21 Abs. 1 Satz 3 LWG), ist eingehalten. Dass die als Sollgebot vorgegebene Grenze von 15 % bei fünf von acht Stimmkreisen deutlich mit bis zu -20,3 % im Stimmkreis Bamberg-Stadt unterschritten und mit bis zu +24,2 % im neu gebildeten Stimmkreis Wunsiedel, Kulmbach überschritten wird, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Dahingestellt bleiben kann, inwieweit der Gesetzgeber angesichts der grundsätzlichen Gleichrangigkeit einfachgesetzlicher Regelungen bei der Einteilung der Wahlkreise in Stimmkreise in verfassungsgerichtlich überprüfbarer Weise an die Vorgaben des Sollgebots gebunden wäre. Der Gesetzgeber darf jedenfalls von der 15 %-Sollgrenze im Rahmen seines Ermessens abweichen, wenn sachgerechte Erwägungen dies rechtfertigen. Das ist der Fall.

Da der bislang bestehende Stimmkreis 409 Wunsiedel i. Fichtelgebirge als bevölkerungsärmster im Wahlkreis nicht mehr in seinen bisherigen Grenzen bestehen

bleiben konnte, ist es sachgerecht, für die Neueinteilung bei ihm und den benachbarten Stimmkreisen im Osten des Wahlkreises Oberfranken anzusetzen. Dabei hat sich der Gesetzgeber von dem Ziel leiten lassen, die Stimmkreise entsprechend dem Grundsatz der Deckungsgleichheit möglichst weitgehend entlang den jeweiligen Landkreisgrenzen zu bilden (LT-Drs. 16/8800 S. 26). Dieses Ziel ist sowohl für sich betrachtet als auch im Vergleich mit der vorhergehenden Stimmkreiseinteilung in den vom Neuzuschnitt berührten Landkreisen Wunsiedel, Kulmbach, Hof und Bayreuth in einem Maß verwirklicht worden, das ohne Weiteres die damit verbundenen Überschreitungen des Wahlkreisdurchschnitts bei der Einwohnerzahl in den jeweiligen Stimmkreisen (Hof: +8,5 %; Wunsiedel, Kulmbach: +24,2 %; Bayreuth: +21,1 %) rechtfertigt. Mit Ausnahme des Landkreises Bayreuth wird keiner dieser Landkreise von einer Stimmkreisgrenze durchschnitten. Dass demgegenüber in den unverändert gebliebenen südwestlichen Stimmkreisen mit –20,3 % (Bamberg-Stadt), –19,3 % (Bamberg-Land) und –15,5 % (Forchheim) durchaus hohe Unterschreitungen des Wahlkreisdurchschnitts entstehen, durfte der Gesetzgeber als hinnehmbar ansehen. Die Erwägung, sowohl die Überschreitungen als auch die Unterschreitungen würden sich wegen der regional unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung im Wahlkreis tendenziell verringern (LT-Drs. 16/8800 S. 26), ist mit Blick auf die Veränderungen im Zeitraum zwischen 2005 und 2010 (Bericht der Staatsregierung vom 29.3.2011, S. 23) sachlich gerechtfertigt und widerspricht nicht der verfassungsrechtlichen Wertordnung. Dass der Gesetzgeber bei Abwägung der Alternativen von einem Neuzuschnitt der Stimmkreise in den übrigen Teilen des Wahlkreises abgesehen hat, ist deshalb verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es liegt im System einer Stimmkreisneueinteilung, die – wie hier – einen Stimmkreis einsparen muss, dass die hierbei auftretenden Zielkonflikte unter Umständen zulasten einer bestimmten Region gelöst werden müssen (VerfGH 54, 181/206). Der Gesetzgeber ist nicht gehindert, den Gesichtspunkt der Stimmkreiskontinuität bei seiner Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen und deshalb etwa von einer Änderung des Stimmkreises Kronach, Lichtenfels abzusehen, der erst zur Landtagswahl 2003 aus zwei Landkreisen neu gebildet worden war und für sich betrachtet mit einer Abweichung der Einwohnerzahl vom Wahlkreisdurchschnitt von +4,8 % nicht änderungsbedürftig ist.

Verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich auch nicht daraus, dass der Gesetzgeber bei seiner Abwägung in Übereinstimmung mit Art. 5 Abs. 2 Satz 3, Art. 21 Abs. 1 Satz 3 LWG von der Zahl der Deutschen einschließlich der Minderjährigen mit Hauptwohnung in den einzelnen Stimmkreisen ausgegangen ist. Zwar würde das Herausrechnen der Minderjährigen in Durchbrechung des einfachgesetzlichen Maßstabs (vgl. oben A. 1. d) aa), 2. a) aa) dazu führen, dass die Höchstabweichungsgrenze von 25 % beim früheren Stimmkreis 409 Wunsiedel i. Fichtelgebirge entgegen der Annahme im Gesetzgebungsverfahren möglicherweise knapp eingehalten gewesen wäre, jedenfalls aber nunmehr beim aktuellen Stimmkreis 408 Wunsiedel, Kulmbach leicht überschritten würde (+25,1 %). Diese geringfügigen Abweichungen in einem einzigen Stimmkreis vermögen jedoch die Systemgerechtigkeit insgesamt aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht infrage zu stellen.

bb) Mit den dargestellten Erwägungen hat der Gesetzgeber zugleich dem Grundsatz der Deckungsgleichheit ausreichend Rechnung getragen. Insbesondere ist es unter diesem Gesichtspunkt nicht zu beanstanden, dass dem neu gebildeten Stimmkreis Wunsiedel, Kulmbach neben den – vollständigen – Landkreisen Wunsiedel und Kulmbach noch fünf Gemeinden aus dem Landkreis Bayreuth zugeordnet sind.

Die beiden Landkreise Wunsiedel und Kulmbach können wegen zu geringer Bevölkerungszahlen jeweils für sich keinen eigenen Stimmkreis bilden und daher zwingend nur Teil eines übergreifenden Stimmkreises sein. Die Verfassung selbst schreibt in Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV die Bildung räumlich zusammenhängender Stimmkreise abweichend von dem Grundsatz der Deckungsgleichheit vor, soweit es der Grundsatz der Wahlgleichheit erfordert. Damit nimmt sie zugleich in Kauf, dass homogene, in sich geschlossene Gebiete auf verschiedene Stimmkreise aufgeteilt oder in neuen Stimmkreisen Bevölkerungsgruppen zusammengefasst werden, die nicht in allen ihren Teilen eine organische Einheit bilden (vgl. VerfGH 54, 181/201). In Übereinstimmung mit diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben hat der Gesetzgeber einen räumlich zusammenhängenden Stimmkreis aus den bei-

den Landkreisen gebildet, indem er die zum Landkreis Bayreuth gehörenden Städte Bad Berneck und Gefrees sowie die Gemeinden Bischofsgrün, Fichtelberg und Mehlmeisel gleichsam als „Landbrücke“ zwischen den nicht aneinander grenzenden Landkreisen einbezogen hat. Die Einbeziehung dieser fünf Gemeinden bot sich dem Gesetzgeber schon deshalb an, weil sie bereits zuvor mit dem Landkreis Kulmbach dem früheren Stimmkreis Kulmbach, nicht etwa dem Stimmkreis Bayreuth, zugeordnet waren. Dass die Landkreise Wunsiedel und Kulmbach nach Ansicht der Antragsteller keine organische Einheit bilden, sondern sich in geographischer, historischer, wirtschaftlicher, kultureller und landsmannschaftlicher Hinsicht unterscheiden, steht der Zusammenfassung verfassungsrechtlich nicht zwingend entgegen.

cc) Die sonstigen Einwendungen der Antragsteller gegen den Zuschnitt des Stimmkreises 408 Wunsiedel, Kulmbach sind ebenfalls unbegründet. Es ist nichts dafür ersichtlich, dass die Bildung dieses Stimmkreises gegen Art. 13 BV und das Demokratieprinzip verstoßen könnte, weil eine effiziente politische Arbeit des Abgeordneten gar nicht oder nur unter erheblich erschwerten Bedingungen möglich wäre (vgl. VerfGH 54, 109/143; BVerfG vom 18.7.2001 = BayVBI 2002, 18/19). Die von den Antragstellern angeführten Gesichtspunkte, wie die Ausdehnung und geographische Gestalt des Stimmkreises oder die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Unterschiede, dürften die üblichen Schwierigkeiten in einem großen Stimmkreis nicht überschreiten; jedenfalls ergeben sich hieraus keine gravierenden Hindernisse für die Arbeit des Stimmkreisabgeordneten. Dass möglicherweise die Interessen der in einem neu geschnittenen Stimmkreis zusammengefassten Bürger wegen einer Trennung organisch zusammenhängender Bevölkerungsgruppen 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 (VerfGH 54, 109/144).

c) Das in Art. 118 Abs. 1 BV enthaltene Willkürverbot ist ebenfalls nicht verletzt. Die Stimmkreiseinteilung im Wahlkreis Oberfranken beruht, wie oben dargelegt, auf hinreichenden sachlichen Gründen.

VI.

Die Verfahren sind kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).