

Pressemitteilung

-
zur

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 4. Oktober 2012

über mehrere Popularklagen

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit
des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Oktober 2011 (GVBl S. 506,
BayRS 111-1-I)

I.

Der Bayerische Landtag besteht nach den Vorgaben der Bayerischen Verfassung aus 180 Abgeordneten, die nach einem verbesserten Verhältniswahlrecht in Wahlkreisen und Stimmkreisen gewählt werden. Jeder Regierungsbezirk bildet einen Wahlkreis. Das Landeswahlgesetz bestimmt in Art. 21, dass die zu vergebenden Abgeordnetenmandate auf die Wahlkreise nach dem Verhältnis ihrer Einwohnerzahl aufgeteilt werden, wobei es auf die Zahl der Deutschen mit Hauptwohnung im Wahlkreis abstellt. Weiter ist geregelt, wie viele Abgeordnetenmandate auf die einzelnen Wahlkreise treffen, wie viele Stimmkreise gebildet werden, wie diese auf die einzelnen Wahlkreise verteilt und wie sie zugeschnitten sind.

Im Hinblick auf die Entwicklung der Einwohnerzahlen hat das angegriffene Gesetz vom 25. Oktober 2011 die Verteilung der Abgeordnetenmandate auf die Wahlkreise geändert. Die Zahl der Abgeordnetenmandate wurde für den Wahlkreis Oberbayern von 58 auf 60 erhöht, für die Wahlkreise Oberpfalz und Oberfranken jeweils von 17 auf 16 herabgesetzt. Die Zahl der Stimmkreise wurde von insgesamt 91 auf 90 verringert, von denen auf die Wahlkreise Oberpfalz und Oberfranken jeweils nur noch 8 statt bislang 9 treffen, weshalb die Stimmkreise auch neu zugeschnitten werden mussten. Dabei wurden im Wahlkreis Oberfranken die bisherigen Stimmkreise 408 Kulmbach und 409 Wunsiedel unter Abgabe einiger Gemeinden an andere Stimmkreise zum Stimmkreis 408 Wunsiedel, Kulmbach zusammengelegt.

Gegenstand der Popularklageverfahren sind die Fragen, ob

- die Verringerung der Zahl der Abgeordnetenmandate für die Wahlkreise Oberpfalz und Oberfranken von jeweils 17 auf 16,

- 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 gegen die Bayerische Verfassung verstoßen.

II.

1. Die **Antragsteller** rügen u. a., die Zuteilung von nur noch 16 Abgeordnetenmandaten auf die Wahlkreise Oberfranken und Oberpfalz verletze das in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 der Bayerischen Verfassung verbürgte Grundrecht der Wahlgleichheit. Die Verringerung der Mandate führe dazu, dass eine über die 5 %-Sperrklausel hinausgehende und mit der Wahlgleichheit nicht mehr zu vereinbarende Hürde geschaffen werde. Es bestehe die Möglichkeit, dass eine Partei mehr als 5 % der Wählerstimmen für ein Abgeordnetenmandat benötige. Auch die Einteilung der Stimmkreise widerspreche dem Grundsatz der Wahlgleichheit. Denn im Wahlkreis Oberfranken ergäben sich für einzelne Stimmkreise Abweichungen vom Bevölkerungsdurchschnitt zwischen –20,65 % und +24,36 %. Bei dem neu gebildeten Stimmkreis 408 Wunsiedel, Kulmbach handle es sich um ein frei aller historischer und geografischer Bezüge geformtes Kunstgebilde aus drei Regionen, das sich ausschließlich an arithmetischen Gesichtspunkten orientiere und Gemeinden ohne jegliche regionale oder sonstige Verankerung zuordne. Die Landkreise Wunsiedel und Kulmbach grenzten an keiner Stelle aneinander und wiesen demografisch, ökonomisch und kulturell zu starke Unterschiede auf, um sie zu einem Stimmkreis zusammenzufassen. Es sei Ausdruck von Willkür, dass der Gesetzgeber fünf Gemeinden aus dem Landkreis Bayreuth lediglich deshalb noch dem Stimmkreis hinzugefügt habe, um wenigstens einen räumlichen Zusammenhang in Gestalt eines schmalen Korridors zu schaffen.

2. Der **Bayerische Landtag** und die **Bayerische Staatsregierung** halten die Popularklagen für unbegründet. Die Zahl der den Wahlkreisen zugewiesenen Abgeordnetenmandate müsse von Verfassungs wegen an die Veränderungen der Einwohnerzahlen angepasst werden. Die Reduzierung der Mandate auf 16 im Wahlkreis Oberfranken führe nicht dazu, dass eine Partei mehr als 5 % der im Wahlkreis abgegebenen gültigen Stimmen erhalten müsse, um überhaupt ein Mandat zu erreichen. Der Zuschnitt insbesondere des Stimmkreises 408 Wunsiedel, Kulmbach entspreche den verfassungsrechtlichen Vorgaben; er beruhe auf sachlichen Erwägungen und halte sich im Rahmen des dem Gesetzgeber eröffneten Beurteilungsspielraums.

III.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die Popularklagen am 4. Oktober 2012 abgewiesen. Die Entscheidung kommt zu folgenden Ergebnissen:

1. Der Grundsatz der Wahlgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 der Bayerischen Verfassung – BV) wird nicht dadurch verletzt, dass 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.

Zu der Entscheidung im Einzelnen:

A.

Zur Verringerung der Zahl der Abgeordnetenmandate in den Wahlkreisen Oberpfalz und Oberfranken auf 16:

1. Diese Mandatskontingente entsprechen dem Gebot der bevölkerungsproportionalen Verteilung und verstoßen daher nicht gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV).

a) In den letzten Jahren sind die Einwohnerzahlen der deutschen Hauptwohnbevölkerung in der Oberpfalz um 1,04 % und in Oberfranken um 2,64 % zurückgegangen, während sie in Oberbayern um 3,34 % angestiegen sind. Wegen dieser divergierenden Entwicklung entfallen nach strikt bevölkerungsproportionaler Verteilung der zu vergebenden 180 Abgeordnetenmandate bei einer Gesamteinwohnerzahl von 11.346.483 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.

Der Gesetzgeber hat sich unter Zugrundelegung der Einwohnerzahlen an die in Art. 21 Abs. 1 Sätze 2 und 3 Landeswahlgesetz selbst gesetzte Vorgabe gehalten und auf die jeweilige Zahl der Deutschen mit Hauptwohnung im Wahlkreis abgestellt. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass er nicht zwischen Wahlberechtigten als den Trägern des Wahlrechts und Minderjährigen unterschieden hat, weil sich der Anteil der Minderjährigen regional nur unerheblich unterscheidet.

b) Keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet es ferner, dass der Gesetzgeber die Einwohnerzahlen zum 30. September 2010 zugrunde gelegt hat. Die Verfassung gibt schon wegen des notwendigen zeitlichen Vorlaufs des Gesetzgebungsverfahrens und der Wahl 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. Ein bestimmter Stichtag lässt sich auch nicht aus Art. 5 Abs. 5 Landeswahlgesetz herleiten; danach hat die Staatsregierung dem Landtag spätestens 30 Monate nach der Landtagswahl 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. Es genügt dem Gebot der abstrakten Vorherbestimmtheit und Widerspruchsfreiheit, wenn der Gesetzgeber auf die von der Staatsregierung im Rahmen ihrer Berichtspflicht vorgelegten – und zu diesem Zeitpunkt aktuellen – Einwohnerzahlen zurückgreift.

2. 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. Dass die 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. Auch nach Herabsetzung des Mandatskontingents auf 16 ist der Eintritt einer zusätzlichen faktischen Sperrwirkung im Wahlkreis so wenig wahrscheinlich, dass eine verfassungsrechtlich beachtliche Beeinträchtigung der Wahlgleichheit ausgeschlossen werden kann und schon deshalb für ein Tätigwerden des Gesetzgebers kein Anlass besteht.

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.

B.

Zur Einteilung der Stimmkreise in Oberfranken, insbesondere zum Zuschnitt des Stimmkreises 408 Wunsiedel, Kulmbach:

Der Gesetzgeber stand bei der Einteilung der Stimmkreise im Wahlkreis Oberfranken vor zwei Aufgaben: Statt bislang neun Stimmkreise durften nur noch acht gebildet werden. Außerdem bestand für den bisherigen Stimmkreis 409 Wunsiedel als bevölkerungsärmsten Stimmkreis

Handlungsbedarf. Der Gesetzgeber hat sich dafür entschieden, den ohnehin änderungsbedürftigen Stimmkreis Wunsiedel und den bisherigen Stimmkreis 408 Kulmbach in den wesentlichen 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 zugeordneten Gemeinden aus dem Landkreis Hof dem Stimmkreis Hof zugeschlagen, der damit vollständig innerhalb der Grenzen dieses Landkreises liegt. Sowohl die angegriffene Stimmkreiseinteilung 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 getroffenen Entscheidung und den ihr zugrunde liegenden Erwägungen den ihm zustehenden Beurteilungsspielraum nicht überschritten.

Die Stimmkreiseinteilung im Wahlkreis Oberfranken 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. Dass die Landkreise Wunsiedel und Kulmbach nach Ansicht der Antragsteller keine organische Einheit bilden, sondern sich in geografischer, historischer, wirtschaftlicher, kultureller und landsmannschaftlicher Hinsicht unterscheiden, steht der Zusammenfassung in einem Stimmkreis verfassungsrechtlich nicht zwingend entgegen.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

