

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 28. Oktober 2019
über den Antrag
des Herrn Dr. M. C. H. in M. u. a.

auf Entscheidung über die Gültigkeit der Landtagswahl 2018

Aktenzeichen: Vf. 74-III-18

Leitsätze:

1. Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV, der Überhang- und Ausgleichsmandate bei der Landtagswahl zulässt, verstößt nicht gegen das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG.
2. Die Bestimmungen in Art. 44 Abs. 2 LWG, die den Anfall von Überhang- und Ausgleichsmandaten im Einzelnen regeln, sind mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit vereinbar; eine unzulässige Missachtung des Regionalproporz wird hierdurch nicht bewirkt.
3. Durch die Beschränkung des Wahlvorschlagsrechts auf politische Parteien und sonstige organisierte Wählergruppen (Art. 23 LWG) wird die Bewerbung von Kandidaten vermieden, die über keine ernsthafte Unterstützung verfügen. Hierbei handelt es sich um ein legitimes Anliegen des Gesetzgebers, das dem Schutz der Wähler und der Verhinderung übermäßiger Stimmenzersplitterung dient.

4. Das Landtagswahlrecht sieht im Hinblick auf die Vergabe der Zweitstimmen keine unzulässige Parteienwahl vor.

Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

I.

- 1 Gegenstand des Verfahrens ist ein Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit der Landtagswahl 2018.
- 2 1. Am 14. Oktober 2018 fand die Wahl zum Bayerischen Landtag für die 18. Legislaturperiode statt, bei der die Antragsteller stimmberechtigt waren. Die Bekanntmachung des Landeswahlleiters des Freistaates Bayern vom 31. Oktober 2018 zum Ergebnis der Wahl wurde am 23. November 2018 veröffentlicht (StAnz Nr. 47). Danach fielen auf die im Landtag vertretenen Parteien folgende Anteile der abgegebenen Stimmen: CSU 5.046.081 (= 37,2 %, 85 Sitze), GRÜNE 2.392.356 (= 17,6 %, 38 Sitze), FREIE WÄHLER 1.572.792 (= 11,6 %, 27 Sitze), AfD 1.388.622 (= 10,2 %, 22 Sitze), SPD 1.309.078 (= 9,7 %, 22 Sitze), FDP 690.499 (= 5,1 %, 11 Sitze). In den 205 verteilten Sitzen sind 10 Überhang- und 15 Ausgleichsmandate enthalten.
- 3 2. Mit Schreiben vom 28. Oktober 2018 an den Bayerischen Landtag erhoben die Antragsteller zu 1 und 2 „Einspruch“ gegen die Gültigkeit der Landtagswahl, insbesondere im Fall der 15 Abgeordneten mit sog. Ausgleichsmandat. Der Beanstandung schlossen sich die Antragsteller zu 3 bis 6 an.

- 4 a) Die Wahlbevölkerung sei nur zu einem sehr geringen Teil von etwa 2 % Mitglied einer politischen Partei. Trotzdem stellten die Parteien 100 % der Landtagsabgeordneten. Bayern sei aber kein Parteien-, sondern ein Volksstaat. Daraus folge, dass diejenigen Bürger, die sich zu Parteien zusammengeschlossen hätten, kein Nominierungsmonopol bei Wahlen beanspruchen könnten. Anders als das Bundeswahlgesetz lasse das Gesetz für die Landtagswahl in Bayern jedoch nicht zu, dass aus der Mitte der Stimmkreise heraus von wahlberechtigten Bürgern parteilose Einzelbewerber als „Bürgerkandidaten“ nominiert werden könnten. Die Kandidatur setze die Mitgliedschaft in einer Partei oder einer parteiähnlichen Gruppierung voraus. Das bayerische Wahlrecht verletze daher den Grundsatz der allgemeinen Wahl.
- 5 b) Durch den Einzug von 205 Abgeordneten in den Landtag ergebe sich ein Zuwachs von 25 und damit von mehr als 10 % im Vergleich zur normalen Besetzung mit 180 Mitgliedern. Die fälschlich so genannten Überhangmandate zögen die zum Teil sogar überproportionale Aufstockung der Listenplätze durch nachgeschobene Bonusmandate nach sich. Die Abstände bei den Mandaten aus der Erst- und Zweitstimmen-Wahl entstünden durch die Missachtung der personalisierten Verhältniswahl. Die gespaltene Abstimmung durch die Erst- und die Zweitstimme, das sog. Stimmensplitting, sei die Hauptursache für die sog. Überhänge, die keine Direktmandate, sondern systemwidrige Listenplätze seien. Der nachträgliche, sogar überproportionale Ausgleich fuße nicht nur auf einer Verkennung der Rechtsnatur der sog. Überhänge, er beruhe in sich auch auf einem fundamentalen Wertungswiderspruch.
- 6 c) Die Landtagswahl in Bayern sei eine sog. Grabenwahl. Zum einen seien 91 Abgeordnete in Stimmkreisen unmittelbar gewählt worden; an diesem Teil der Wahl sei nichts zu kritisieren. Zum anderen gebe es aber 114 Volksvertreter, die über die Listen in den sieben Regierungsbezirken Abgeordnete geworden seien. Dabei sei das vorgesehene Kontingent von 89 Sitzen überschritten und der Proporz zwischen den Regierungsbezirken missachtet worden.

- 7 Die Landtagswahl sei nur zu einem kleinen Teil unmittelbar und frei. Mit der Erststimme würden 91 Personen in 91 Stimmkreisen unmittelbar gewählt. Bei den restlichen Mitgliedern des Landtags sei das nur sehr bedingt bzw. gar nicht der Fall. Abgesehen von der Vorzugsstimme, mit der auch bei der Zweitstimme eine Direktwahl ermöglicht werde, stimmten die Wähler über die verbleibenden Listenplätze „en bloc“ ab. Dies sei mit dem verfassungsrechtlich garantierten Grundsatz der unmittelbaren Wahl unvereinbar.
- 8 Bei den zehn sog. Überhängen sei die Doppelwahl mit beiden Stimmen gesprengt und zu zwei voneinander getrennten Wahlen umfunktioniert worden, sodass daraus nicht ein, sondern zwei Mandate entstünden. Die 15 Abgeordneten, die lediglich ein nachgeschobenes Ausgleichsmandat bekleideten, seien überhaupt nicht gewählt worden.
- 9 d) Im Schrifttum werde die „Grabenwahl“, die bei den jüngsten Landtagswahlen zum Einsatz gekommen und ungleich sei, mit überraschender Heftigkeit kritisiert. Wenn die Zahl der 91 Stimmkreise hinter der Regelzahl der 180 Sitze im Landtag zurückfalle, bleibe die personalisierte Verhältniswahl, also die Doppelwahl mit beiden Stimmen, zwangsläufig ein Bruchstück. Dann werde das Wahlgeschehen auf der anderen Seite des Grabens von der Listenwahl dominiert, bei der über die Volksvertreter nicht unmittelbar abgestimmt werden könne. Eine bloße Parteienwahl schließe die Verfassung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber aus. Der Widersinn der „verbesserten Verhältniswahl“ lasse sich durch Beispiele belegen.
- 10 e) Zusammengefasst ergebe sich folgendes Bild: Das duale Wahlverfahren mit zwei Stimmen für die außerparlamentarische und basisdemokratische Urwahl der Mitglieder des Landtags sei ein mixtum compositum. Wer mit zwei Stimmen wähle und beide im Verbund abgebe, votiere zweimal für die gleiche Sache. Mit der Erststimme wähle er eine Person, die sich von der Partei, der sie angehöre, nicht abtrennen lasse. Die Zweitstimme für die Partei des direkt gewählten Abgeordneten sei daher überflüssig, aber nicht zwingend verfassungswidrig. Wenn die

Wähler beide Stimmen gegeneinander richteten, werde ihre doppelte Willenserklärung jedoch zweideutig und in sich widersprüchlich. Eine Wahl mit zwei Stimmen sei umständlich und überflüssig. Es bedürfe eines Wahlrechts, in dem die zur Vertretung des Volkes bestimmten Männer und Frauen aus einer unmittelbaren, freien und gleichen Wahl hervorgingen und in dem es keine mit diesen Wahlrechtsgrundsätzen unvereinbaren Überhänge und erst recht keine Ausgleichsmandate gebe.

- 11 g) Es werde daher beantragt, Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV für unvereinbar mit der in Art. 28 GG garantierten Unmittelbarkeit und Freiheit der Wahl zu erklären, zu verwerfen und eine Wahlwiederholung unter einem verfassungskonformen Landeswahlrecht ohne Überhang- und Ausgleichsmandate durchzuführen.
- 12 3. Am 11. April 2019 beschloss der Ausschuss für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Integration, die Wahlbeanstandung zurückzuweisen (LT-Drs. 18/1663). Auf dieser Grundlage stellte die Vollversammlung des Bayerischen Landtags am 8. Mai 2019 die Gültigkeit der Landtagswahl 2018 fest (LT-Drs. 18/1885).

II.

- 13 1. Parallel zu ihrem „Einspruch“ gegenüber dem Landtag wandten sich die Antragsteller zu 1 und 2 mit einem weitgehend inhaltsgleichen Schreiben ebenfalls vom 28. Oktober 2018 an den Verfassungsgerichtshof. Dieser erteilte ihnen am 31. Oktober 2018 und erneut am 11. März 2019 den Hinweis, dass die Wahlprüfung durch den Landtag dem Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof vorausgehen habe und die Voraussetzungen für ein Tätigwerden des Verfassungsgerichtshofs daher derzeit offensichtlich nicht gegeben seien.
- 14 2. Mit Wahlprüfungsbeschwerde vom 31. Mai 2019 verfolgen die Antragsteller zu 1 bis 6 nunmehr ihr Anliegen weiter. Sie beantragen, den Beschluss des Landtags vom 8. Mai 2019 aufzuheben, Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV für unvereinbar mit Art. 38

(richtig wohl: 28) GG zu erklären und eine Wiederholung der Landtagswahl unter einem verfassungskonformen Wahlrecht ohne Überhang und ohne Ausgleich anzuordnen. Zur Begründung vertiefen und ergänzen sie ihr früheres Vorbringen u. a. mit folgenden Ausführungen:

- 15** Der Wahlgesetzgeber in Bayern habe sich für eine Doppelwahl entschieden. Zweck des Verfahrens sei es, dass die Zweitstimme durch die Erststimme personalisiert werde. Das Stimmensplitting verletze dieses Prinzip der personalisierten Verhältniswahl, bei der die Personenwahl und die Verhältniswahl untrennbar miteinander verbunden seien, und müsse unterbunden werden.
- 16** Die Zahl der Sitze im Landtag könne a priori keine unbestimmte Größe sein. Wer ein Überhang- und wer ein Ausgleichsmandat erhalte, habe der Wähler vor der Wahl nicht erkennen können. Für die Ausgleichsmandate habe niemand kandidiert; ohne Kandidatur könne kein Mandat erlangt werden. Weder sei die Abgabe von Eventualstimmen vorgesehen noch eine entsprechende Nachwahl. Die Ausgleichssitze, denen die demokratische Legitimation fehle, würden den Wählern nachträglich oktroyiert. Die Zahl der Abgeordneten könne nicht über den Kopf der Wähler hinweg nachträglich in beliebiger Höhe obrigkeitlich aufgestockt werden. Wer das Wahlergebnis nachträglich ausgleiche, der verfälsche es auch. Erschwerend komme hinzu, dass die Anzahl der Ausgleichsmandate (15) größer sei als die der Überhangmandate (10). Es sei nicht ausgeschlossen, höchststrichterlich ein Wahlrecht ganz ohne Überhang- und Ausgleichsmandate anzuordnen.
- 17** In seiner Entscheidung vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) habe das Bundesverfassungsgericht die Überhänge gedeckelt; für Bayern bedeute dies eine Obergrenze von 1,6 Überhängen. Ähnlich wie das Bundesverfassungsgericht habe das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht in einem Urteil vom 30. August 2010 festgehalten, es sei ein Landeswahlrecht zu schaffen, das in der politischen Realität die Entstehung von Überhang- und Ausgleichsmandaten so weit wie möglich verhindere, was bekanntlich zu einer Wahlwiederholung geführt habe.

Demgegenüber nehme der Bayerische Landtag in Kauf, dass sowohl der Überhang als auch der Ausgleich bisher unbekannte Rekordhöhen erreichten.

- 18 3. Die Antragsteller beantragen ferner, die 15 Abgeordneten mit sog. Ausgleichsmandaten aus der parlamentarischen Willensbildung des Bayerischen Landtags so lange auszuschließen, bis die Streitfrage in der Hauptsache entschieden ist.

III.

- 19 1. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat dem Bayerischen Landtag gemäß Art. 48 Abs. 3 VfGHG Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Der Bayerischen Staatsregierung und dem Landeswahlleiter wurden die Verfahrensunterlagen zur Kenntnisnahme zugeleitet.
- 20 2. Der Bayerische Landtag hält die Anträge für unbegründet.
- 21 Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV könne durch Überhang- und Ausgleichsmandate die (reguläre) Zahl der Abgeordneten nach Art. 13 Abs. 1 BV überschritten werden. Der Gesetzgeber habe von dieser verfassungsrechtlich ausdrücklich eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht und in Art. 44 Abs. 2 LWG bestimmt, dass in den Stimmkreisen errungene Sitze dem Wahlkreisvorschlag auch dann verblieben, wenn sie die nach Art. 42 Abs. 2 LWG ermittelte Zahl der Sitze überstiegen (Überhangmandate). Die Zahl der auf den Wahlkreis treffenden Sitze (Art. 21 Abs. 2 LWG) werde so lange erhöht, bis sich bei ihrer Verteilung nach Art. 42 Abs. 2 LWG für diesen Wahlkreisvorschlag die Zahl der für ihn in den Stimmkreisen errungenen Sitze ergebe (Art. 44 Abs. 2 Satz 2 LWG). Auf diese Weise könnten auch die anderen Wahlkreisvorschläge zusätzliche Mandate (sog. Ausgleichsmandate) erhalten, um den Verhältnisproporz im jeweiligen Wahlkreis zu wahren. Durch die getrennte Wahl in sieben Wahlkreisen könne dabei auch systembedingt nicht ausgeschlossen werden, dass es im Vergleich der Wahlkreise untereinander zu einer unterschiedlichen Erhöhung der dort regulär zu wählenden

Abgeordneten komme. Die 10 Überhang- und 15 Ausgleichsmandate seien jedenfalls verfassungs- und gesetzeskonform zugeteilt worden.

IV.

- 22** Von der Durchführung einer mündlichen Verhandlung wird abgesehen, da eine solche nach der Sach- und Rechtslage nicht geboten erscheint (Art. 48 Abs. 3 Satz 4 VfGHG).

V.

- 23** Der Antrag auf Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs über die Gültigkeit der Landtagswahl ist zulässig.
- 24** Nach Art. 48 Abs. 1 Nr. 3 VfGHG können Stimmberechtigte, deren Wahlbeanstandung vom Landtag verworfen worden ist, die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs beantragen. Der Antrag ist binnen eines Monats seit der Beschlussfassung des Landtags über die Gültigkeit der Landtagswahl schriftlich einzureichen; er ist durch die Anführung von Tatsachen und Beweismitteln zu begründen (Art. 48 Abs. 2 Satz 1 VfGHG).
- 25** Zwar war der von den Antragstellern zu 1 und 2 zunächst eingereichte Antrag vom 28. Oktober 2018 unzulässig, da die Wahlprüfung durch den Landtag gemäß Art. 33 Satz 1 BV, Art. 51 ff. LWG, die dem Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof vorgeschaltet ist, zu diesem Zeitpunkt noch nicht stattgefunden hatte. Nachdem der Landtag diese Prüfung jedoch zwischenzeitlich vorgenommen und am 8. Mai 2019 die Gültigkeit der Landtagswahl 2018 festgestellt hat (LT-Drs. 18/1885), ist der am 31. Mai 2019 erneut gestellte Antrag auf Wahlprüfung statthaft. Er wurde zulässigerweise von den Antragstellern zu 1 bis 6 eingereicht, die

bei der Landtagswahl 2018 stimmberechtigt waren und deren Wahlbeanstandungen vom Landtag zurückgewiesen wurden.

VI.

- 26** Der Antrag auf Feststellung der Ungültigkeit der Landtagswahl 2018 ist unbegründet.

A.

- 27** Die Wahlprüfung durch den Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 33 Satz 2, Art. 63 BV, Art. 48 VfGHG dient in erster Linie dem Schutz des objektiven Wahlrechts und ist nicht auf die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Wahl beschränkt. Ihr Ziel ist die Feststellung der verfassungs- und gesetzmäßigen Zusammensetzung des Landtags in der laufenden Legislaturperiode. Nach dem im Wahlprüfungsverfahren geltenden Erheblichkeitsgrundsatz kann ein Antrag nur dann zum Erfolg führen, wenn Wahlfehler behauptet und festgestellt werden, die die konkrete Mandatsverteilung beeinflusst haben könnten. Eine solche Möglichkeit darf nicht nur theoretisch bestehen, sondern muss vielmehr nach allgemeiner Lebenserfahrung konkret und nicht ganz fernliegend sein.
- 28** Bei der Entscheidung über die Gültigkeit der Landtagswahl prüft der Verfassungsgerichtshof zum einen, ob die Wahlvorschriften richtig angewendet worden sind. Als Wahlfehler in diesem Sinn sind Verstöße gegen das materielle und formelle Wahlrecht zu verstehen. Prüfungsmaßstab sind danach die das Wahlverfahren unmittelbar regelnden Vorschriften, z. B. des Landeswahlgesetzes, daneben aber auch andere Vorschriften, die den ungestörten und ordnungsgemäßen Verlauf der Wahl gewährleisten, wie etwa die in Art. 14 Abs. 1 BV niedergelegten Wahlrechtsgrundsätze. Zum anderen erstreckt sich die Kontrolle darauf, ob die der Wahl zugrunde liegenden einfachrechtlichen Vorschriften mit der Verfassung vereinbar

sind, da die verfassungsmäßige Rechtsgrundlage Voraussetzung für eine gültige Wahl ist (VerfGH vom 23.10.2014 VerfGHE 67, 263 Rn. 27 ff. m. w. N.).

B.

- 29** Nach diesen Grundsätzen haben die Beanstandungen der Antragsteller keinen Erfolg.
- 30** 1. Die Wahl zum Bayerischen Landtag wird durch die im Folgenden dargestellten grundlegenden Strukturen geprägt (vgl. auch VerfGH vom 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 – juris Rn. 7 ff.):
- 31** a) Sie erfolgt gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl nach einem verbesserten Verhältniswahlrecht durch alle wahlberechtigten Staatsbürger in Wahlkreisen und Stimmkreisen. Jeder der sieben Regierungsbezirke bildet einen selbstständigen Wahlkreis (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 BV), innerhalb dessen einzelne Stimmkreise, grundsätzlich die Landkreise und kreisfreien Gemeinden, gebildet werden (Art. 14 Abs. 1 Sätze 3 bis 5 BV). Die Aufteilung der – vorbehaltlich der Zuteilung von Überhang- und Ausgleichsmandaten – insgesamt 180 Abgeordnetenmandate (Art. 13 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV) auf die Wahlkreise wird proportional zur deutschen Wohnbevölkerung vorgenommen (Art. 21 Abs. 1 Sätze 2 und 3 LWG), sodass auf die einzelnen Regierungsbezirke je nach Größe zwischen 16 und 61 Mandate entfallen (Art. 21 Abs. 2 LWG).
- 32** In den insgesamt 91 Stimmkreisen – je nach Wahlkreisgröße zwischen acht und 31 in den Regierungsbezirken – wird mit der Erststimme der Wählerinnen und Wähler (im Folgenden: Wähler) je eine Stimmkreisabgeordnete oder ein Stimmkreisabgeordneter (im Folgenden: Abgeordneter) im Weg der relativen Mehrheitswahl direkt in den Landtag gewählt (Art. 21 Abs. 3, Art. 43 LWG). Die übrigen (regulär insgesamt 89) Abgeordneten werden mit der Zweitstimme der Wähler aus den Wahlkreislisten der einzelnen Wahlkreisvorschläge der Parteien und

Wählergruppen gewählt (Art. 21 Abs. 4 LWG). Die Zweitstimme wird – anders als etwa bei den Bundestagswahlen – grundsätzlich nicht an eine der Wahlkreislisten als solche, sondern an eine bestimmte Person aus den dort aufgeführten Wahlkreisbewerberinnen und -bewerbern (im Folgenden: Bewerber) vergeben (Art. 38 LWG); es handelt sich um sog. begrenzt offene bzw. bewegliche anstatt starrer Listen. Nur wenn anstelle einer besonderen sich bewerbenden Person lediglich eine bestimmte Partei oder Wählergruppe angekreuzt wird oder auch mehrere Bewerber innerhalb einer Liste angekreuzt werden, wird die Stimme der betreffenden Wahlkreisliste zugerechnet (Art. 40 Abs. 2 LWG).

- 33** b) Für die Verteilung der Sitze im Landtag auf die einzelnen Parteien und Wählergruppen werden gesondert für jeden Wahlkreis die dort für die Stimmkreisbewerber und die Wahlkreisbewerber (und ggf. Wahlkreislisten) abgegebenen Stimmen zusammengezählt; die verhältnismäßige Vergabe der auf den betroffenen Wahlkreis entfallenden Sitze auf die verschiedenen Parteien und Wählergruppen insgesamt erfolgt auf der Grundlage der jeweiligen Gesamtstimmenzahlen gemäß dem Sitzzuteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer (Art. 42 Abs. 1 und 2 LWG). Jede Partei oder Wählergruppe erhält über die Wahlkreisliste eine der Differenz zwischen den ihr im Wahlkreis insgesamt zustehenden Sitzen und den erzielten Direktmandaten entsprechende Anzahl von Sitzen (Listenmandate) zugeteilt (Art. 44 Abs. 1 LWG).

Abgesehen vom Sonderfall der Fünf-Prozent-Hürde gemäß Art. 14 Abs. 4 BV bleiben die in den Stimmkreisen errungenen Direktmandate stets erhalten, was zu Überhang- und Ausgleichsmandaten führen kann (Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV, Art. 44 Abs. 2 LWG). Dabei wird die Zahl der auf den Wahlkreis treffenden Sitze so lange erhöht, bis sich bei ihrer Verteilung für den betroffenen Wahlkreisvorschlag die Zahl der in den Stimmkreisen errungenen Sitze ergibt.

- 34** Die interne Verteilung über die Direktmandate hinaus gewonnener Listenmandate an die sich bewerbenden Personen einer Partei oder Wählergruppe richtet sich nach der Zahl der (Erst- und Zweit-)Stimmen, die die Kandidatinnen und

Kandidaten (im Folgenden: Kandidaten) am Wahltag von den Wählern erhalten haben, nicht nach deren Reihenfolge auf den jeweiligen Wahlkreislisten (Art. 45 Abs. 1 LWG).

- 35** c) Die der Landtagswahl zugrunde liegenden Wahlvorschläge können nur von politischen Parteien und sonstigen organisierten Wählergruppen eingereicht werden (Art. 23 LWG) und sind für die Wahlkreise aufzustellen (Art. 26 Abs. 1 Satz 1 LWG). Ein solcher Wahlkreisvorschlag fasst die jeweiligen Bewerber für die Wahl in den Stimmkreisen (Stimmkreisbewerber) und für die Wahl aus der Wahlkreisliste (Wahlkreisbewerber) zusammen; er darf insgesamt nicht mehr Bewerber enthalten, als im Wahlkreis Abgeordnete zu wählen sind (Art. 27 Abs. 1 Nr. 2 LWG); für mindestens einen Stimmkreis muss eine sich bewerbende Person benannt sein (Art. 27 Abs. 1 Nr. 3 Satz 1 LWG). Erst für die Wahl selbst werden zur möglichst klaren Trennung der Vergabe von Erst- und Zweitstimmen in jedem Stimmkreis zwei getrennte Stimmzettel erstellt, einer mit den jeweiligen Stimmkreiskandidaten der einzelnen Parteien und Wählergruppen für den betroffenen Stimmkreis, ein zweiter mit den Wahlkreislisten, die alle übrigen Stimmkreis- und die Wahlkreisbewerber sämtlicher im jeweiligen Wahlkreis antretender Parteien und Wählergruppen enthalten (Art. 37, 29 Abs. 2 Satz 1 LWG).
- 36** 2. Gegen die Regelung des Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV zum Anfall von Überhang- und Ausgleichsmandaten, die die Antragsteller u. a. angreifen, ergeben sich unter dem Gesichtspunkt ihrer Vereinbarkeit mit Art. 28 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG keine Bedenken.
- 37** a) Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofs im Wahlprüfungsverfahren sind sowohl die verfassungsrechtlichen als auch die einfachrechtlichen Vorschriften des bayerischen Landesrechts, die Vorgaben für die Durchführung der Landtagswahl enthalten. Es ist dagegen nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs als Landesverfassungsgericht, die Landtagswahl unmittelbar anhand bundesrechtlicher Normen zu überprüfen.

- 38** Die Grundrechte und andere Bestimmungen des Grundgesetzes können gemäß Art. 28 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3 und Art. 1 Abs. 3 GG sowie gemäß Art. 31 und 142 GG jedoch mittelbar insofern Bedeutung gewinnen, als die Verfassung des Freistaates Bayern und sonstige landesrechtliche Vorschriften als Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofs ihrerseits mit höherrangigem Bundesrecht vereinbar sein müssen. Insbesondere ist vorliegend bei Auslegung der verfassungsrechtlichen Gewährleistungen in Art. 14 Abs. 1 BV sowie bei Bestimmung des Inhalts des Demokratieprinzips zu berücksichtigen, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern aufgrund des Homogenitätsgrundsatzes gemäß Art. 28 Abs. 1 GG den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates im Sinn des Grundgesetzes entsprechen und das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist (vgl. VerfGH vom 26.3.2018 – Vf. 15-VII-16 – juris Rn. 97). Im Hinblick auf diese die Verfassungsautonomie der Länder begrenzenden Bestimmungen des Grundgesetzes darf der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung nicht auf offensichtliche und schwerwiegende Verstöße beschränken, sondern hat eine umfassende Beurteilung vorzunehmen (vgl. VerfGH vom 12.6.2013 VerfGHE 66, 70/84 ff. einerseits, 66, 70/92 f. andererseits) und kann in diesem Zusammenhang unter den Voraussetzungen des Art. 100 Abs. 1 oder 3 GG zur Vorlage an das Bundesverfassungsgericht verpflichtet sein (vgl. VerfGH vom 15.2.2017 BayVBI 2017, 407 Rn. 58; vom 29.6.2018 BayVBI 2019, 225 Rn. 67).
- 39** b) Es sind keine Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV im Widerspruch zu Art. 28 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG stehen könnte. Eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht, die die Überzeugung des Verfassungsgerichtshofs von der Grundgesetzwidrigkeit voraussetzen würde (vgl. VerfGH BayVBI 2017, 407 Rn. 58; BVerfG vom 5.4.1989 BVerfGE 80, 54/ 58 f. m. w. N.), kommt daher nicht in Betracht.
- 40** aa) Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV wurde durch das „Verfassungsreformgesetz – Reform von Landtag und Staatsregierung“ vom 20. Februar 1998 (GVBI S. 39) neu in die

Bayerische Verfassung aufgenommen. Er gestattet die durch Überhang- und Ausgleichsmandate bedingte Überschreitung der durch dasselbe verfassungsändernde Gesetz auf 180 reduzierten und nunmehr in Art. 13 Abs. 1 BV verfassungsrechtlich fixierten Zahl von Abgeordneten. Das bedeutet nicht, dass Überhang- und Ausgleichsmandate von der Verfassung damit zwingend vorgeschrieben würden; sie werden lediglich zugelassen, wenn sie sich in Anwendung der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 14 Abs. 1 Sätze 1 bis 5 BV ergeben (LT-Drs. 13/9366 S. 6).

- 41** Diese Grundsätze sehen u. a. vor, dass die Mitglieder des Landtags nach einem „verbesserten Verhältniswahlrecht“ gewählt werden (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV). Die Bayerische Verfassung gibt damit, anders etwa als das Grundgesetz, ein bestimmtes Wahlsystem vor. Die Verhältniswahl, für die sich der Verfassungsgeber grundsätzlich entschieden hat, zielt ihrem Wesen nach darauf ab, die politische Zusammensetzung der Wählerschaft im Parlament möglichst genau abzubilden. Die Abgeordnetenmandate werden nach dem zahlenmäßigen Verhältnis der für die verschiedenen Wahlvorschläge abgegebenen gültigen Stimmen aufgeteilt. Charakteristisch ist, dass jede Stimme grundsätzlich nicht nur gleichen Zählwert, sondern auch gleichen Erfolgswert besitzt (VerfGH vom 24.4.1992 VerfGHE 45, 54/63; Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 11). Die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für eine „Verbesserung“ des Verhältniswahlrechts bezieht sich nicht auf eine Perfektionierung des verhältniswahlrechtlichen Leitgedankens, sondern auf Ergänzungen und Modifikationen dieses Gedankens durch von anderen Erwägungen getragene Gestaltungsformen (Möstl, a. a. O., Art. 14 Rn. 12). Das „verbesserte Verhältniswahlrecht“ ist gekennzeichnet durch die Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise (Art. 14 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV), 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) und die Sperrklausel von 5 % der insgesamt im Land abgegebenen gültigen Stimmen (Art. 14 Abs. 4 BV) (VerfGH vom 18.2.1992 VerfGHE 45, 12/18; vom 4.10.2012 VerfGHE 65, 189/202).

- 42** Durch das in Art. 21 Abs. 3, Art. 43, 44 Abs. 1 LWG näher geregelte mehrheitswahlrechtliche Element der Landtagswahl wird der Grundcharakter der Verhältniswahl nicht infrage gestellt (vgl. Möstl, a. a. O., Art. 14 Rn. 16). Denn zum einen kommen bei der Mandatsverteilung zur Zahl der direkt gewonnenen Sitze nur so viele Listenmandate hinzu, bis die Gesamtzahl der auf den Wahlkreisvorschlag entfallenden Sitze erreicht ist. Zum anderen werden etwa auftretende Überhangmandate ausgeglichen.
- 43** bb) Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates im Sinn des Grundgesetzes entsprechen. Art. 28 Abs. 1 GG will damit dasjenige Maß an struktureller Homogenität zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten gewährleisten, das für das Funktionieren eines Bundesstaates unerlässlich ist. Er will aber nicht für Uniformität sorgen. Das Grundgesetz geht im Gegenteil von der grundsätzlichen Verfassungsautonomie der Länder aus. Es fordert nur ein Mindestmaß an Homogenität, das inhaltlich in Art. 28 Abs. 1 GG bestimmt ist. Dieser Zurückhaltung gegenüber den Landesverfassungen entspricht eine enge Interpretation des Art. 28 Abs. 1 GG. Das Homogenitätserfordernis ist auf die dort genannten Staatsstruktur- und Staatszielbestimmungen und innerhalb dieser wiederum auf deren Grundsätze beschränkt. Die konkreten Ausgestaltungen, die diese Grundsätze im Grundgesetz gefunden haben, sind für die Landesverfassungen nicht verbindlich (BVerfG vom 22.2.1994 BVerfGE 90, 60/84 f.; VerfGH vom 17.9.1999 VerfGHE 52, 104/138; VerfGHE 66, 70/92).
- 44** Im Hinblick auf das Demokratieprinzip wird in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG näher erläutert, dass das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Dies hat zur Folge, dass für die Wahl der Volksvertretungen in Ländern, Kreisen und Gemeinden dieselben Prinzipien gelten wie bei der Wahl des Bundestags gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG (BVerfG vom 13.2.2008 BVerfGE 120, 82/102 m. w. N.; Mehde in Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 1 Rn. 85; Löwer in von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 28

Rn. 23). Das Wahlsystem als solches wird durch das Homogenitätsgebot nicht vorgegeben, zumal das Grundgesetz für die Bundestagswahl keine entsprechende Festlegung enthält. Der Landesgesetzgeber ist frei, sich – unabhängig vom derzeit einfachgesetzlich (§ 1 Abs. 1 BWahlG) geltenden personalisierten Verhältniswahlsystem des Bundes (vgl. BVerfG vom 25.7.2012 BVerfGE 131, 316/321) – für eine Mehrheits- oder Verhältniswahl zu entscheiden oder beide Wahlsysteme, wie dies nicht nur auf Bundesebene, sondern auch im Freistaat Bayern der Fall ist, miteinander zu verbinden (vgl. BVerfGE 120, 82/103; Nierhaus/Engels in Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 19; Löwer, a. a. O., Art. 28 Rn. 27; Möstl, a. a. O., Art. 14 Rn. 4). Der weite Entscheidungsspielraum, den das Grundgesetz dem Landesgesetzgeber bei der Gestaltung des Wahlrechts einräumt, ist aber nicht unbeschränkt. Der Landesgesetzgeber ist vielmehr verpflichtet, das Wahlsystem, für das er sich entscheidet, ungeachtet verschiedener Ausgestaltungsmöglichkeiten in seinen Grundelementen folgerichtig zu gestalten; er darf keine strukturwidrigen Elemente einführen (BVerfGE 120, 82/103 f.).

- 45** cc) Ein Widerspruch des Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV zu Art. 28 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG lässt sich nicht feststellen. Insbesondere ist kein Verstoß gegen die Grundsätze der Unmittelbarkeit und der Freiheit der Wahl ersichtlich.
- 46** Die Vorgabe des Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung, dass die Abgeordneten in unmittelbarer, freier und gleicher Wahl zu wählen sind, verlangt vom Gesetzgeber ein Wahlverfahren, das eine selbstbestimmte und rationale Entscheidung des Wählers ermöglicht. Das Verfahren muss mit hinreichender Zuverlässigkeit zu Wahlergebnissen führen, in denen die Gewichtung der gesetzlichen Vorgaben deutlich zum Ausdruck kommt. Der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl verbietet nicht nur die indirekte Wahl; er fordert auch ein Wahlverfahren, in dem der Wähler vor dem Wahlakt erkennen kann, welche Personen sich um ein Abgeordnetenmandat bewerben und wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken kann. In diesem Gewährleistungsgesichtspunkt berührt sich die Unmittelbarkeit der Wahl mit dem Grundsatz der Wahlfreiheit, der nicht nur eine Ausübung des Wahlrechts ohne Zwang oder sonstige

unzulässige Beeinflussung von außen sichert, sondern auch eine Gestaltung des Wahlverfahrens verbietet, das die Entschließungsfreiheit des Wählers in einer innerhalb des gewählten Wahlsystems vermeidbaren Weise verengt (BVerfG vom 10.4.1997 BVerfGE 95, 335/350).

- 47** (1) Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht bereits mehrfach entschieden, dass das Anfallen von Überhangmandaten im System der mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl seinem Grundsatz nach verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist (vgl. BVerfGE 95, 335/357 ff.). Überhangmandate entstehen als Folge der gesetzgeberischen Entscheidung, dass im Weg der Direktwahl gewonnene Mandate auf die der jeweiligen Liste zustehenden Sitze verrechnet werden sollen, die unterschiedlichen Wahlerfolge der Direktwahl und der Listenwahl jedoch eine solche Verrechnung nicht stets (voll) zulassen (BVerfGE 95, 335/356). Sie sind unmittelbar errungene Direktmandate (BVerfGE 95, 335/361). Zwar lässt sich nicht feststellen, welches einzelne Mandat einen Überhang bildet. Dass sich aus der freien Wahlentscheidung aller in dieser Freiheit gleichen Wähler im System einer Verhältniswahl mit vorgeschalteter Mehrheitswahl ein nicht anrechenbares Direktmandat ergeben kann, ist jedoch zulässige Folge dieses vom Gesetzgeber in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz vorgezeichneten Wegs zur Ausübung des Wahlrechts (BVerfGE 95, 335/362 f.). Die Zulassung des Stimmensplittings, d. h. der Vergabe der Erst- und Zweitstimme an Kandidaten unterschiedlicher Listen, was wesentlich zum Entstehen von Überhangmandaten beiträgt, rechtfertigt sich durch den im Demokratieprinzip wurzelnden Repräsentationsgedanken (BVerfGE 95, 335/367; vgl. auch BVerfG vom 18.10.2011 NVwZ 2012, 161/162; BVerfG vom 25.7.2012 BVerfGE 131, 316/371 f.).
- 48** (2) Ebenso wenig stößt es auf Bedenken, dass Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV das Entstehen von Ausgleichsmandaten zulässt.
- 49** Das Bundesverfassungsgericht hat sich zuletzt in seinem Urteil vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316 ff.) grundlegend mit der Zulässigkeit und Erforderlichkeit von

Ausgleichsmandaten beschäftigt. Es hat darin unter dem Gesichtspunkt der Wahlgleichheit beanstandet, dass das damals geltende Bundeswahlrecht das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zuließ, der den Grundcharakter der Bundestagswahl als Verhältniswahl aufheben konnte. Dies sei der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten und damit 2,5 % der regulären Abgeordnetenzahl von 598 (§ 1 Abs. 1 Satz 1 BWahlG), also 15 Sitze, überschreite (BVerfGE 131, 316/369 f.). Entgegen der Auffassung der Antragsteller hat das Bundesverfassungsgericht die Anzahl der zulässigen Überhangmandate nicht etwa generell gedeckelt, sondern nur das ausgleichslose Anfallen solcher Mandate bei Überschreiten der dargestellten Grenze als verfassungswidrig erachtet.

- 50** Im Rahmen der vorliegenden Wahlprüfung bedarf es keiner Vertiefung der Frage, inwieweit die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts über Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG überhaupt auf die Rechtslage in Bayern übertragbar wäre (vgl. Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 14 Rn. 16). Denn Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV trägt den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts insoweit Rechnung, als er Ausgleichsmandate ausdrücklich zulässt. Auf der Grundlage des Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV bestimmt Art. 44 Abs. 2 Satz 2 LWG, wie bereits dargestellt (vgl. oben 1. b)), die Verfahrensweise bei der Zuteilung von Ausgleichsmandaten. Das mehrheitswahlrechtliche Element der Landtagswahl fügt sich so voll und ganz in das verhältniswahlrechtliche Verteilungsprinzip ein (VerfGHE 65, 189/211; Möstl, a. a. O., Art. 14 Rn. 16). Ein Widerspruch des Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV zu den Wahlrechtsgrundsätzen des Grundgesetzes ist nicht erkennbar.
- 51** (3) Eine andere Beurteilung ergibt sich auch nicht infolge der bereits am 30. August 2010 ergangenen beiden Urteile des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts (JZ 2011, 254 ff., 261 ff.). Zwar hat das Gericht damals geltende Regelungen des dortigen Landeswahlgesetzes zu Überhang- und Ausgleichsmandaten wegen Unvereinbarkeit mit der Landesverfassung beanstandet und die Neuwahl des Landesparlaments angeordnet. Es ist jedoch schon nicht ersichtlich,

dass die diesen Entscheidungen zugrunde liegenden rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse mit der hiesigen Sach- und Rechtslage vergleichbar wären. Insbesondere betrug die Anzahl der Überhang- und Ausgleichsmandate mit 26 zusätzlichen Sitzen mehr als ein Drittel der regulären Abgeordnetenzahl von 69, während die 25 Überhang- und Ausgleichsmandate bei der bayerischen Landtagswahl 2018 knapp 14 % der regulären Zahl von 180 Sitzen ausmachen. Ferner standen den in Schleswig-Holstein direkt zu wählenden 40 Abgeordneten lediglich 29 Listensitze gegenüber, was das Entstehen von Überhangmandaten von vornherein begünstigt. Anders als dies im bayerischen Recht der Fall ist, war die Zahl der Überhangmandate in Schleswig-Holstein zudem gedeckelt. Dass die rechtlichen Schlussfolgerungen des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts nicht ohne Weiteres auf die bayerische Rechtslage übertragbar sind, liegt daher auf der Hand.

- 52** 3. Die weiteren Beanstandungen der Antragsteller haben ebenfalls keinen Erfolg.
- 53** a) Dies gilt für die Rüge eines „Nominierungsmonopols“ der Parteien. Das Wahlvorschlagsrecht für die Landtagswahlen ist in Art. 23 LWG geregelt. Dass danach Wahlvorschläge nur von politischen Parteien und sonstigen organisierten Wählergruppen eingereicht werden können, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
- 54** Da nur über gültige Wahlvorschläge zur Wahl gestellte Bewerber gewählt werden können, hat das Wahlvorschlagsrecht eine zentrale Bedeutung für das gesamte Wahlverfahren. Es ist ein Kernstück des Bürgerrechts auf aktive Teilnahme an der Wahl (Art. 7 Abs. 2 BV). Deshalb beziehen sich die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl auch auf das Wahlvorschlagsrecht. Mit diesen Wahlrechtsgrundsätzen wäre es nicht vereinbar, das Wahlvorschlagsrecht auf die politischen Parteien zu beschränken. Die Parteien wirken zwar nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Sie haben aber kein Monopol, die Willensbildung des Volkes vorzuformen und zu beeinflussen. Auch aus der Wahlfreiheit ergibt sich ein grundsätzlich freies Wahlvorschlagsrecht für

alle Wahlberechtigten (BVerfG vom 9.3.1976 BVerfGE 41, 399/416 f.; Thum in Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz, Landeswahlgesetz, Bezirkswahlgesetz und Landeswahlordnung Bayern, 18. Aufl. 2013, Art. 23 LWG Rn. 2).

- 55** Dies bedeutet jedoch nicht zwingend, dass – wie dies in § 18 Abs. 1 BWahlG grundsätzlich vorgesehen ist – jedem einzelnen Wahlberechtigten ein solches Vorschlagsrecht eingeräumt werden muss (vgl. VerfGH vom 7.3.1991 VerfGHE 44, 23/27; Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 14 Rn. 8). Art. 23 LWG sieht vor, dass neben den politischen Parteien auch organisierte Wählergruppen Wahlvorschläge einreichen können. Durch das demnach erforderliche Zusammenwirken mit weiteren Wahlberechtigten wird die Bewerbung von Kandidaten vermieden, die über keine ernsthafte Unterstützung verfügen. Hierbei handelt es sich um ein legitimes Anliegen des Gesetzgebers, das dem Schutz der Wähler und der Verhinderung übermäßiger Stimmenzersplitterung dient (vgl. VerfGH vom 15.2.1996 VerfGHE 49, 12/16 f.; vom 12.3.1996 VerfGHE 49, 23/27; Möstl, a. a. O., Art. 14 Rn. 22, 28). Auf Bundesebene wird diesem Zweck im Übrigen dadurch Rechnung getragen, dass Wahlvorschläge, die nicht von politischen Parteien eingereicht werden, ein Unterschriftenquorum von mindestens 200 Wahlberechtigten erfüllen müssen (§ 20 Abs. 3 BWahlG).
- 56** Unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist die Beschränkung des Wahlvorschlagsrechts auf politische Parteien und sonstige organisierte Wählergruppen auch zumutbar, da keine unangemessenen organisatorischen Anforderungen gestellt werden. Organisierte Wählergruppen müssen zwar über eine feste organisatorische Form und über einen nach demokratischen Grundsätzen bestellten Vorstand verfügen (Art. 24 Abs. 3 Satz 2 LWG); gleichgültig ist jedoch beispielsweise, ob sie im Vereinsregister eingetragen sind und Rechtsfähigkeit besitzen oder nicht (Thum, a. a. O., Art. 23 LWG Rn. 4).
- 57** b) Soweit die Antragsteller im Hinblick auf die mit der Zweitstimme gewählten Abgeordneten geltend machen, es handle sich um eine unzulässige Parteienwahl,

lassen sich hieraus ebenso wenig Bedenken gegen die Landtagswahl 2018 ableiten.

- 58** Zwar trifft zu, dass nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV (vgl. auch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) „die Abgeordneten“ als Vertretung des Volkes zu wählen sind; eine bloße Parteienwahl schließt die Verfassung daher aus (vgl. BVerfGE 95, 335/349; BVerfG vom 26.2.1998 BVerfGE 97, 317/323). Das Landtagswahlrecht sieht jedoch im Hinblick auf die Vergabe der Zweitstimme keine unzulässige Parteienwahl vor. Mit der Zweitstimme der Wähler werden, wie bereits dargelegt (vgl. oben 1. a)), Abgeordnete aus den Wahlkreislisten der einzelnen Wahlkreisvorschläge der Parteien und Wählergruppen gewählt (Art. 21 Abs. 4 LWG). Die Zweitstimme wird sogar – anders als etwa bei den Bundestagswahlen – grundsätzlich nicht an eine der Wahlkreislisten als solche, sondern an eine bestimmte Person aus den dort aufgeführten Wahlkreisbewerbern vergeben (Art. 38 LWG). Nur wenn anstelle einer besonderen sich bewerbenden Person lediglich eine bestimmte Partei oder Wählergruppe angekreuzt wird oder auch mehrere Bewerber innerhalb einer Liste angekreuzt werden, wird die Stimme der betreffenden Wahlkreisliste zugerechnet (Art. 40 Abs. 2 LWG). Auch hierin liegt keine unzulässige Parteienwahl, da die Stimme jeweils einer bestimmten Liste und damit letztlich einem bestimmtem Kandidaten zugutekommt.
- 59** c) Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Bestimmungen zu Überhang- und Ausgleichsmandaten in Art. 44 Abs. 2 LWG sind nicht erkennbar.
- 60** aa) Soweit die Antragsteller rügen, die Zahl der Abgeordnetensitze im Landtag dürfe keine unbestimmte Größe sein, ist dem entgegenzuhalten, dass die Verfassung selbst durch die Regelung des Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV ausdrücklich eine Überschreitung der in Art. 13 Abs. 1 BV festgelegten Zahl von 180 Abgeordneten zulässt. Auf dieser Grundlage hat sich der Gesetzgeber für ein Wahlsystem entschieden, in dem sich Elemente des Mehrheitswahlrechts insbesondere durch die Zulassung von Überhang- und Ausgleichsmandaten in das Verteilungsprinzip des von der Verfassung (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV) zugleich vorgegebenen

Verhältniswahlrechts einfügen (vgl. bereits oben 2. b) cc) (2)). Dass die konkrete Sitzzahl dabei einer gewissen Schwankung unterworfen ist, liegt in der Natur dieses verfassungsrechtlich zulässigen Wahlsystems.

- 61** Dagegen kann auch nicht mit Erfolg eingewandt werden, bei den Ausgleichsmandaten handle es sich um nachgeschobene Bonusmandate, die nicht gewählten Kandidaten zugeteilt würden. Das Anfallen von Ausgleichsmandaten hat seine Grundlage im geltenden Wahlrecht (Art. 44 Abs. 2 LWG); die Zuteilung der Sitze erfolgt an Kandidaten, die nach den vorgegebenen Regeln bestimmbar sind (vgl. BVerfG vom 3.7.1957 BVerfGE 7, 63/68 f.). Es kann daher keine Rede davon sein, dass dem Landtag „nicht gewählte“ Abgeordnete angehören würden.
- 62** bb) Art. 44 Abs. 2 LWG bewirkt keine unzulässige Missachtung des Regionalproporz.
- 63** Die Antragsteller weisen zutreffend darauf hin, dass sich die bei der Landtagswahl 2018 angefallenen 10 Überhang- und 15 Ausgleichsmandate sehr unterschiedlich auf die einzelnen Wahlkreise verteilen (vgl. www.landtagswahl2018.bayern.de/sitzberechnung_wahlkreise.html). Auf den Wahlkreis Oberbayern entfallen insgesamt acht, auf die Wahlkreise Mittelfranken und Schwaben jeweils fünf, auf den Wahlkreis Niederbayern drei sowie auf die Wahlkreise Oberpfalz und Oberfranken jeweils zwei Überhang- und Ausgleichsmandate; lediglich im Wahlkreis Unterfranken hat sich die Sitzzahl nicht erhöht. Das führt dazu, dass die Anzahl der für die jeweiligen Wahlkreise tatsächlich vergebenen Sitze den Proporz der Regierungsbezirke nicht mehr in gleicher Weise widerspiegelt, wie dies bei der regulären Verteilung der Abgeordnetenmandate auf die Wahlkreise gemäß Art. 21 Abs. 2 LWG der Fall ist. Diese Auswirkung tangiert den Grundsatz der Gleichheit der Wahl (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV), da sich als Folge Unterschiede beim Erfolgswert der Wählerstimmen ergeben können, je nachdem, in welchem Wahlkreis sie abgegeben wurden. Solche Abweichungen vom Grundsatz möglichst strikter, formaler Gleichheit sind zwar nicht generell ausgeschlossen, bedürfen aber stets einer besonderen Rechtfertigung, sei es durch die von der Bayerischen Verfassung in

Art. 14 BV vorgesehenen oder zugelassenen Modifikationen des Verhältniswahlrechts oder durch sonstige zwingende Gründe (vgl. Möstl, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 14 Rn. 23 m. w. N.).

- 64** Die dargestellte Proporzabweichung ist verfassungsrechtlich hinnehmbar. Sie ergibt sich als Konsequenz des durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV vorgegebenen „verbesserten Verhältniswahlrechts“, wobei die Wahl in den gesonderte Wahlkreise bildenden sieben Regierungsbezirken vorzunehmen ist (Art. 14 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV) und die Möglichkeit von Überhang- und Ausgleichsmandaten in der Verfassung selbst (Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV) als grundsätzlich systemgerecht erachtet wird. Vor diesem Hintergrund und angesichts des Umstands, dass einer regionalen Proporzabweichung wohl nur mithilfe weiterer Mechanismen begegnet werden könnte, die wiederum eigene neue Fragen im Hinblick auf die geltenden Wahlprinzipien aufwerfen, ist die geltende Rechtslage nicht zu beanstanden (vgl. Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 14 Rn. 13, 16, 26).
- 65** cc) Zwar kann der Gesetzgeber verpflichtet sein, aktiv zu werden und gegenzusteuern, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse so ändern, dass einfachgesetzlich vorgegebene wahlrechtliche Regelungen nicht mehr systemgerecht umgesetzt werden können (vgl. BVerfGE 131, 316/370 ff.). Es ist jedoch auch im Hinblick auf den Umfang der angefallenen Überhang- und Ausgleichsmandate, der sich auf knapp 14 % der regulären Zahl von 180 Sitzen des Landtags beläuft, nicht ersichtlich, dass eine Schwelle überschritten wäre, die einen sachgerechten Vollzug des geltenden Wahlrechts unmöglich machen würde. Schließlich gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass bei der Zuteilung der Überhang- und Ausgleichsmandate konkrete Wahlfehler zu verzeichnen gewesen wären.
- 66** Den Beanstandungen der Antragsteller ist zu entnehmen, dass sie das geltende modifizierte Verhältniswahlrecht grundsätzlich infrage stellen, weil sie es für unzumutbar halten. Es ist jedoch nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, darüber zu befinden, ob das aktuelle Landtagswahlrecht die bestmögliche, zweck-

mäßigste und gerechteste Lösung darstellt oder ob ein anderes Wahlsystem vorzugswürdig wäre. Dabei handelt es sich um politische Fragen, deren Beantwortung dem Gesetzgeber bzw. Verfassungsgeber vorbehalten ist (vgl. VerfGH vom 17.5.2006 VerfGHE 59, 63/73; vom 19.4.2007 VerfGHE 60, 80/90).

VII.

- 67** Durch die Entscheidung über die Wahlprüfung hat sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung erledigt.

VIII.

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