

Bayerische Staatsregierung



Ergänzender Bericht

der Bayerischen Staatsregierung

**über Möglichkeiten und Auswirkungen einer Änderung
der Bayerischen Verfassung**

**zur Festschreibung einer Mindestzahl von Mandaten
für jeden Regierungsbezirk**

vom 3. Mai 2011

Vorbemerkung

Im Bericht der Bayerischen Staatsregierung über die Veränderung der Einwohnerzahlen in den Wahl- und den Stimmkreisen nach Art. 5 Abs. 5 des Landeswahlgesetzes vom 29. März 2011 ist Folgendes ausgeführt:

„Da bei einer weiteren Verschiebung der Bevölkerungsanteile zwischen den Regierungsbezirken eine weitere Reduzierung der Mandatszahlen zu erwarten ist, ist zu überlegen, ob künftig eine Mindestzahl von Mandaten für jeden Regierungsbezirk festgeschrieben werden sollte. Dies erfordert allerdings eine Änderung der Bayerischen Verfassung. Die Staatsregierung prüft verfassungsrechtliche, verfahrensmäßige und parlamentarische Möglichkeiten und Auswirkungen einer solchen Änderung und wird dem Landtag alsbald einen ergänzenden Bericht vorlegen.“

Entsprechend dieser Ankündigung erstattet hiermit die Bayerische Staatsregierung den ergänzenden Bericht.

Teil 1 Ausgangslage nach geltendem Verfassungsrecht

1. Die wahlrechtlichen Vorgaben der Verfassung des Freistaates Bayern

Die Bayerische Verfassung beschränkt sich - im Unterschied zu Art. 38 GG - nicht nur auf die Festlegung der Wahlgrundsätze (allgemeine, gleiche, unmittelbare und geheime Wahl), sondern schreibt auch die Grundlagen des Wahlsystems vor (VerfGH 28, 222/230 f. und 238). Sie trifft für die Organisation und Durchführung der Wahl eine Reihe von verbindlichen Vorgaben.

Der Text der maßgeblichen Verfassungsbestimmungen lautet wie folgt:

Art. 13

(1) Der Landtag besteht aus 180 Abgeordneten des bayerischen Volkes.

(2)¹ Die Abgeordneten sind Vertreter des Volkes, nicht nur einer Partei.²

Art. 14

(1)¹ Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl nach einem verbesserten Verhältniswahlrecht von allen wahlberechtigten Staatsbürgern in Wahlkreisen und Stimmkreisen gewählt.² Jeder Regierungsbezirk bildet einen Wahlkreis.³ Jeder Landkreis und jede kreisfreie Gemeinde bildet einen Stimmkreis.⁴ Soweit es der

Grundsatz der Wahlgleichheit erfordert, sind räumlich zusammenhängende Stimmkreise abweichend von Satz 3 zu bilden.⁵ Je Wahlkreis darf höchstens ein Stimmkreis mehr gebildet werden als Abgeordnete aus der Wahlkreisliste zu wählen sind.⁶ Durch Überhang- und Ausgleichsmandate, die in Anwendung dieser Grundsätze zugeteilt werden, kann die Zahl der Abgeordneten nach Art. 13 Abs. 1 überschritten werden.

(2) .. (3)

(4) Wahlvorschläge, auf die im Land nicht mindestens fünf vom Hundert der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen entfallen, erhalten keinen Sitz im Landtag zugeteilt.

(5) Das Nähere bestimmt das Landeswahlgesetz.

1.1. Gesamtzahl der Abgeordneten

Nach Art. 13 Abs. 1 BV besteht der Landtag aus 180 Abgeordneten. Diese Zahl kann gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV durch Überhang- und Ausgleichsmandate überschritten werden. Der Landtag hat bedingt durch vier Überhangmandate (drei im Wahlkreis Oberbayern und ein Überhangmandat im Wahlkreis Oberpfalz) sowie drei Ausgleichsmandate (im Wahlkreis Oberbayern) in der laufenden Wahlperiode insgesamt 187 Abgeordnete.

Die Festschreibung der Gesamtmandatszähl der Abgeordneten geht auf eine mit Volksentscheid angenommene Verfassungsänderung im Jahre 1998 zurück, die erstmals zur Landtagswahl 2003 wirksam geworden ist. Zuvor wurde die Größe des Landtags durch einfaches Gesetz festgelegt. Die gesetzliche Mitgliederzahl des Bayerischen Landtags belief sich in den Wahlperioden von 1950 bis 2003 auf 204 Abgeordnete.

Der Gesetzgeber hat aufgrund der nunmehrigen Verfassungslage keine Möglichkeit, eine andere Gesamtzahl der zu wählenden Mandate festzulegen und hierdurch auf Bevölkerungsentwicklungen zu reagieren.

1.2. Wahl in Wahlkreisen und Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise

Die Abgeordneten werden nach einem verbesserten Verhältniswahlrecht in Wahlkreisen und Stimmkreisen gewählt (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV). Den Wahlkreisen kommt die Bedeutung selbständiger Wahlkörper und nicht lediglich die Funktion bloßer Abstimmungsbezirke zu (VerfGH 28, 222/237; VerfGH 45, 54/64). Das verfassungsrechtliche Gebot der Wahl in Wahlkreisen 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 (VerfGH 28, 222/237).

Eine Wahl in selbständigen Wahlkreisen setzt voraus, dass vor deren Durchführung die im jeweiligen Wahlkreis zu wählende Zahl an Abgeordneten bestimmt wird. Die Verteilung muss entsprechend dem Verhältnis der Einwohnerzahlen erfolgen, damit aus Gründen der Wahlgleichheit ein einheitlicher Maßstab gewährleistet ist (VerfGH 19, 64/69).

Bei Veränderungen der Einwohnerzahlen besteht eine Anpassungspflicht. Wörtlich führte der Bayerische Verfassungsgerichtshof hierzu aus (VerfGH 28, 222/236):

„Wird .. der Verhältnisausgleich - und damit letztlich das Ergebnis der Gesamtwahl – nicht für das ganze Wahlgebiet, sondern in Wahlkreisen mit festen Sitzkontingenten vollzogen, so müssen diese Kontingente den Veränderungen der Bevölkerungszahlen angepasst werden (vgl. Art. 98 LWG)¹. Anderenfalls wäre das Gebot des gleichen Erfolgswertes jeder Wählerstimme im Verhältniswahlssystem in strukturwidriger Weise in Frage gestellt.“

In Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben hat sich seit 1950 die Zahl der auf die Wahlkreise verteilten Mandate wie folgt entwickelt:

Tabelle 1
Aufteilung der Landtagsmandate auf die 7 Wahlkreise
(in Klammern: davon Direktmandate)

LTW	1950 - 1962	1966 - 1970	1974	1978 - 1986	1990 - 1998	2003	2008
Oberbayern	54 (27)	59 (29)	62 (31)	64 (33)	65 (33)	57 (29)	58 (29)
Niederbayern	25 (12)	21 (10)	20 (10)	20 (10)	20 (10)	18 (9)	18 (9)
Oberpfalz	20 (10)	19 (10)	19 (10)	19 (10)	19 (10)	17 (9)	17 (9)
Oberfranken	25 (12)	23 (12)	22 (11)	21 (11)	20 (10)	17 (9)	17 (9)
Mittelfranken	28 (14)	29 (15)	29 (15)	28 (14)	28 (14)	25 (13)	24 (12)
Unterfranken	23 (11)	24 (11)	23 (12)	23 (12)	23 (12)	20 (10)	20 (10)
Schwaben	29 (15)	29 (15)	29 (15)	29 (15)	29 (15)	26 (13)	26 (13)
Bayern	204 (101)	204 (102)	204 (104)	204 (105)	204 (104)	180 (92)	180 (91)

¹ In der damals geltenden Fassung.

1.2.1. Verteilung der Mandate nach strikter Bevölkerungsproportionalität

Nach geltendem Verfassungsrecht ist es **ausgeschlossen**, die Mandate auf die Wahlkreise abweichend von der Bevölkerungszahl zuzuteilen. Bereits im Stimmkreisbericht vom 29. März 2011 wurde ausgeführt, dass sich die Zuteilung der Abgeordnetenmandate an die Wahlkreise nach dem Verhältnis ihrer Einwohnerzahl nicht nur aus der einfachgesetzlich normierten Verpflichtung in Art. 21 Abs. 1 Satz 2 LWG ergibt, sondern in Umsetzung verfassungsrechtlicher Vorgaben vor jeder anstehenden Wahl zu erfolgen hat. Würden weniger Einwohner durch einen proportional höheren Anteil an Abgeordneten vertreten und könnten die Stimmberechtigten in einem Wahlkreis mehr Abgeordnete wählen, als ihnen bei einer bayernweiten Betrachtung und Aufteilung im Verhältnis zustehen würden, wäre die Wahlrechtsgleichheit verletzt.

Eine überproportionale Zuweisung von Mandaten an einen Wahlkreis zu Lasten eines anderen Wahlkreises ließe sich auch nicht damit rechtfertigen, auf diese Weise regionalpolitischen Belangen Rechnung tragen zu können. Für die Einräumung eines solchen „Regionalproporz“ findet sich in der Bayerischen Verfassung keine hinreichende Ermächtigung. Für die Sitzzuteilung im Landtag ist nach dem Grundsatz demokratischer Repräsentation das Staatsvolk als Legitimationssubjekt und Bezugsgröße maßgeblich, nicht hingegen ein von der Bevölkerungszahl abgekoppelter Regionalproporz. Die Abgeordneten sind nicht Vertreter eines Regierungsbezirks, sondern Vertreter des ganzen Volkes.

Die Verfassung bestimmt zwar, dass in Wahlkreisen gewählt wird und jeder Regierungsbezirk einen Wahlkreis bildet. In dieser Aufteilung des Wahlgebiets in sieben Wahlkreise erschöpft sich aber der Gedanke einer Regionalisierung der Wahl. Die verfassungsrechtliche Bindung, wonach die Wahl in den Wahlkreisen stattfindet, bedeutet dagegen nicht, dass eine Region mehr Abgeordnete wählen kann, als ihr nach dem Bevölkerungsanteil zustehen.

Der Gesetzgeber ist auch nicht befugt, geringfügige Abweichungen bei den Einwohnerzahlen, die nicht mehr durch das mathematische Verfahren selbst bedingt sind, hinzunehmen und eine Anpassung der Mandatszahl in den Wahlkreisen nur dann vorzunehmen, wenn sich die Bevölkerungsrelation wesentlich verschiebt. Die Bayerische Verfassung enthält hierzu weder eine Regelung noch sieht sie insoweit im Unterschied zur Einteilung der Stimmkreise, die in ihrer Bedeutung und Funktion nicht

mit Wahlkreisen verglichen werden können, Abweichungen vom Grundsatz der Wahlgleichheit vor. Eine solche Durchbrechung ließe sich auch nicht mit dem Hinweis auf eine „binnenföderale“ Gliederung des Landes in sieben Regierungsbezirke rechtfertigen. Abgesehen davon, dass die Regierungsbezirke als Verwaltungsuntergliederungen nicht mit Gliedstaaten eines Bundesstaates verglichen werden können, vermag ein föderales Strukturprinzip nach der grundgesetzlichen Ordnung ein Zweikammersystem zu rechtfertigen, nicht aber Abweichungen bei der Bildung einer nach den Grundsätzen der gleichen Wahl zusammengesetzten Volksvertretung. Im Urteil zum Lissabonner Vertrag hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass „Ungleichgewichte“ in föderalen Staaten regelmäßig nur für die zweite Kammer neben dem Parlament toleriert werden. Sie werden aber nicht in der Volksvertretung selbst hingenommen, weil diese sonst das Volk nicht in einer vom personalen Freiheitsprinzip ausgehenden gleichheitsgerechten Weise repräsentieren könne (BVerfGE 123, 267/375).

Ungeachtet dessen bliebe völlig offen, nach welchen Kriterien dann eine Mandatsverteilung vorgenommen werden könnte. Diese Frage macht deutlich, dass der Gesetzgeber bei jeder wertenden Festlegung zwingend in Konflikt mit den Grundsätzen einer Verhältniswahl und der Wahlgleichheit käme.

Eine entsprechend der Bevölkerungsentwicklung vorgenommene Anpassung der Mandatszuteilung an die sieben Wahlkreise führt auch nicht zu einer Situation, die mit Blick auf kleinere Parteien problematisch sein könnte, weil in den Wahlkreisen mehr als fünf Prozent der Stimmen für das Erringen eines Mandats notwendig wären (vgl. VerfGH 28, 222/238; VerfGH 33, 168 ff.; VerfGH 39, 75/79). Seit der Umstellung auf das Berechnungsverfahren nach Niemeyer im Jahre 1994 hat sich der notwendige Prozentsatz für die Erringung eines Sitzes in den Wahlkreisen gegenüber dem im Zeitpunkt der Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs noch geltenden d'Hondtschen Verfahren erheblich verringert. Er liegt deutlich unter 5%. Selbst eine Verringerung der Mandatszahl in Oberfranken und der Oberpfalz auf jeweils 16 Mandate würde hieran nichts ändern.

Bei der Untersuchung möglicher Sperrwirkungen in den Wahlkreisen hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof als Prüfungsmaßstab stets eine konkrete, auf zurückliegende Wahlen bezogene Betrachtung zugrunde gelegt. Setzt man demnach beispielsweise in Bezug auf die Landtagswahlen 2003 und 2008 unter den Wahlvorschlägen, die landesweit mindestens 5% der Gesamtstimmen erreicht haben,

bei denjenigen Wahlvorschlägen mit dem geringsten Stimmenanteil (2008: FDP, 2003: BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) die Stimmenzahl in der Oberpfalz bzw. in Oberfranken jeweils so weit herab, dass diese gerade noch einen Sitz erhalten hätten und werden die in Abzug gebrachten Stimmen Wahlvorschlägen zugeschlagen, die nicht an der damaligen Sitzverteilung teilgenommen haben, so hätte bei der Landtagswahl 2008 die FDP in Oberfranken bereits mit 1,7% der gültigen Gesamtstimmen und in der Oberpfalz mit 3,5% der gültigen Gesamtstimmen ein Mandat errungen. Im Falle einer fiktiven Reduzierung der Gesamtmandatszahl auf 16 wäre der prozentuale Mindeststimmenanteil in Oberfranken auf 2,0% gestiegen, hingegen in der Oberpfalz auf 2,9% gesunken. Bei der Landtagswahl 2003 hätte BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in Oberfranken 3,4% und in der Oberpfalz 2,8% der gültigen Gesamtstimmen benötigt, um ein Mandat zu erhalten. Im Falle einer fiktiven Reduzierung der Gesamtmandatszahl auf 16 wäre der Mindeststimmenanteil in Oberfranken auf 2,4% gesunken und in der Oberpfalz auf 3,3% gestiegen.

Ähnliche Prozentwerte würden sich auch dann ergeben, wenn jeweils auf den Stimmenanteil abgestellt würde, den eine damals nicht an der Sitzverteilung teilgenommene Partei benötigt hätte, um im betreffenden Wahlkreis ein Mandat zu erhalten, falls sie landesweit die 5%-Klausel überwunden hätte. Bei der Landtagswahl 2008 hätten für die Erringung eines Mandats in Oberfranken 1,6% und in der Oberpfalz 2,8% der gültigen Gesamtstimmen genügt. Bei einer fiktiven Reduzierung auf 16 Sitze wären in Oberfranken 3,7% und in der Oberpfalz 2,3% erforderlich gewesen.

Diese Berechnungen machen deutlich, dass sich der notwendige Mindeststimmenanteil stets nur in Ansehung einer konkret durchgeführten Wahl ermitteln lässt. Soweit die Landtagsfraktionen der FREIEN WÄHLER und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gestützt auf ein von ihnen eingeholtes Kurzgutachten geltend machen, dass in den Wahlkreisen Oberfranken und Oberpfalz eine Partei über 5% der abgegebenen Stimmen benötigen würde, um ein Mandat zu erringen, beruht dies auf einer für die Erfassung der realen Verhältnisse ungeeigneten Berechnungsmethode. Der prozentuale Mindeststimmenanteil zur Erringung eines Mandats kann nicht mit der einfachen Formel „100 dividiert durch die Anzahl der Wahlkreismandate“ bzw. „100 abzüglich des Stimmenanteils der nicht an der Sitzverteilung teilnehmenden Splitterparteien dividiert durch die Anzahl der Wahlkreismandate“ errechnet werden. Derartige Berechnungsmethoden werden den tatsächlichen Gegebenheiten einer Wahl und den wahlrechtlichen Besonderheiten

des mathematischen Sitzzuteilungsverfahrens nicht gerecht. Erstere Formel scheidet von vornherein aus, weil sich der notwendige Mindeststimmenanteil in einem Wahlkreis stets nur in Bezug auf den Gesamtstimmenanteil errechnen kann, der auf die an der Sitzverteilung tatsächlich teilnehmenden Parteien und sonstigen organisierten Wählergruppen entfällt. Und bei letzterer Formel werden zwar die Stimmenanteile derjenigen Parteien und Wählergruppen nicht in die Berechnung einbezogen, die nicht die landesweit geltende 5%-Hürde überschritten haben. Es bleibt aber auch hier unberücksichtigt, dass für die Sitzverteilung nach Niemeyer nicht nur ganzzahlige Sitzansprüche, sondern auch die Zahlenbruchteile (Nachkommastellen) maßgeblich sind. Damit kann bereits ein Mandat zugeteilt werden, auch wenn der Sitzanspruch kleiner als 1 ist. Es kann also nicht einfach der durchschnittliche Stimmenanteil je Sitz zugrunde gelegt werden, um den erforderlichen Mindeststimmenanteil zu errechnen.

1.2.2. Gestaltungsspielraum bei rechnerischer Bezugsgröße

Gesetzlicher Gestaltungsspielraum besteht jedoch hinsichtlich der Frage, welche Bevölkerungszahlen für die Zuteilungsentscheidung maßgeblich sind. Das geltende Landeswahlgesetz stellt als rechnerische Bezugsgröße auf die deutsche Hauptwohnbevölkerung ab (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 LWG). Keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen, stattdessen auf die Zahl der Stimmberechtigten oder aller Einwohner (einschließlich Ausländer) Bezug zu nehmen. Insoweit wurde allerdings bereits im Stimmkreisbericht vom 29. März 2011 darauf hingewiesen, dass das Abstellen auf die deutsche Hauptwohnbevölkerung (= Staatsvolk) am ehesten dem Gedanken der demokratischen Repräsentation entspricht, bei einer Bezugnahme auf die Stimmberechtigten keine wesentlichen Veränderungen zu erwarten wären und eine Mandatsverteilung nach der Gesamteinwohnerzahl zu Lasten der ländlichen Räume ginge, weil dort die Zahl der ausländischen Bevölkerung geringer ist.

1.3. Regionaler Zuschnitt der Wahlkreise

Jeder Regierungsbezirk bildet einen Wahlkreis (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 BV). Im Unterschied zu den Stimmkreisen, bei denen nach Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV ausdrücklich Ausnahmen vom Grundsatz der Deckungsgleichheit von Stimmkreisen und Landkreisen/kreisfreien Städten vorgesehen sind, kennt die Bayerische Verfassung eine ähnliche Regelung für Wahlkreise nicht.

Nach geltendem Verfassungsrecht wäre es unzulässig, die Wahlkreise abweichend von den Regierungsbezirken zuzuschneiden oder einzelne Wahlkreise zusammenzulegen. Wahlkreise könnten jedoch durch Änderung der Regierungsbezirksgrenzen umgestaltet werden. Dabei wäre allerdings Folgendes zu bedenken:

Der Umfang der regionalen Neugliederung müsste erheblich sein, um einen Effekt zu erzielen. Gerade die bevölkerungsschwächeren Wahlkreise grenzen nicht an Gebiete mit starkem Bevölkerungszuwachs an. Gebietsänderungen wären wegen Art. 185 BV nur in einem Umfang zulässig, der die bisherigen Regierungsbezirke im Kern unangetastet ließe. Art. 185 BV verbürgt einen verfassungsunmittelbaren Bestandsschutz zugunsten der sieben Regierungsbezirke. Damit verbunden ist das Verbot, ohne Verfassungsänderung die Regierungsbezirke zwar als solche bestehen zu lassen, sie indes in ihrem territorialen Bestand wesentlich zu verändern. Darin läge eine Umgehung des Art. 185 BV (Lindner, in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 185, RdNr. 3).

Teil 2 Änderungen der wahlrechtlichen Vorgaben in der Verfassung

Die nachfolgende Darstellung befasst sich mit der Frage, durch welche Änderungen der wahlrechtlichen Vorgaben der Verfassung eine weitere Verringerung von Mandaten in Wahlkreisen vermieden werden könnte und welche Auswirkungen damit verbunden wären. Dabei soll das System einer Wahl in Wahl- und Stimmkreisen nach einem verbesserten Verhältniswahlrecht unberührt bleiben.

1. Gesamtzahl/Mindestzahl der Abgeordneten

Ein Verzicht auf die Festschreibung der Gesamtzahl der Abgeordneten in der Bayerischen Verfassung hätte zur Folge, dass es zukünftig wieder dem (einfachen) Gesetzgeber überlassen bliebe, die Zahl der zu wählenden Abgeordneten festzulegen. Ein derartiges Regelungsmodell würde der früheren Rechtslage entsprechen. Der Gesetzgeber hätte damit die Möglichkeit, unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung die Gesamtmandatszahl des Landtags so festzulegen, dass jedenfalls eine bestimmte Zahl von Mandaten in den Wahlkreisen nicht unterschritten wird.

Auch im Bund und in den meisten Ländern ist die Entscheidung über die Zahl der zu wählenden Abgeordneten dem (einfachen) Gesetzgeber überantwortet. Feste Mandatszahlen sind nur in den Landesverfassungen von Saarland und Sachsen vorgesehen. Im Saarland besteht der Landtag aus 51 Abgeordneten (Art. 66 Abs. 1 Satz 1 SaarlVerf) und in Sachsen „in der Regel aus 120 Abgeordneten“ (Art. 41 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf). In Schleswig-Holstein wurde die bisher in Art. 10 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung enthaltene Festlegung auf 69 Abgeordnete mit Gesetz vom 29. März 2011 (GVOBl. S. 96) gestrichen. Mindestmandate sehen die Verfassungen von Berlin, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern vor. In Berlin besteht das Abgeordnetenhaus aus mindestens 130 Abgeordneten (Art. 38 Abs. 2 BerlVerf), in Hamburg die Bürgerschaft aus mindestens 120 Abgeordneten (Art. 6 Abs. 2 HmbVerf) und in Mecklenburg-Vorpommern der Landtag aus mindestens 71 Abgeordneten (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 M-VVerf). Die Festlegung einer Mindestmandatszahl soll dabei dem Umstand Rechnung tragen, dass sich die Gesamtzahl durch Überhang- und Ausgleichsmandate erhöhen kann (vgl. § 19 Abs. 1 und 2 BerlLWG und § 73 Abs. 6 BerlLWO; § 5 Abs. 5 HambBüWG, Art. 20 Abs. 2 Satz 3 M-VVerf), nicht jedoch dem Gesetzgeber die Möglichkeit eröffnen, nach eigenem Ermessen über eine Erhöhung der Mandatszahl zu entscheiden. In den übrigen zehn Ländern und beim Bund gibt es keine Vorgaben in der Verfassung. In Bremen verweist die Verfassung ausdrücklich darauf, dass die Zahl der Mitglieder der Bürgerschaft durch Gesetz festgelegt wird (Art. 75 Abs. 2 BremVerf). In den Ländern Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, (jüngst auch) Schleswig-Holstein und Thüringen ergibt sich die Größe des Parlaments aus dem jeweiligen Landeswahlgesetz. Auch für den Deutschen Bundestag bestimmt nicht das Grundgesetz selbst, sondern das Bundeswahlgesetz in § 1 Abs. 1 Satz 1 BWG die Gesamtzahl der Mandate vorbehaltlich eventueller Überhangmandate.

Aus nachfolgender Übersicht geht die Gesamtzahl der vorgesehenen und unter Berücksichtigung von Überhang- und Ausgleichsmandaten tatsächlich gewählten Abgeordneten (einschließlich des Verhältnisses von Listen- und Direktmandaten) hervor.² Außerdem wird unter Zugrundelegung der jeweiligen deutschen Hauptwohnbevölkerung das Repräsentationsverhältnis pro Mandat dargestellt:

² Die in der Tabelle aufgeführten Mandatszahlen der Länder beruhen auf den Angaben in einem Infobrief der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags vom 18. Oktober 2010 (Az. WD 3 – 3010 – 428/10, „Gegenüberstellung der Landeswahlgesetze“).

Tabelle 2
Länderübersicht

	Mandate	davon Direkt- mandate	tatsächliche Zahl der gegenwärtigen Abgeordneten	deutsche Hauptwohnungs- bevölkerung (Stand: 30.09.2010)	deutsche Hauptwohnungs- bevölkerung pro Mandat	
					regulär	tatsächlich
BW	120	70	139 ³	9.478.893	78.991	68.193
BY	180	91	187	11.346.483	63.036	60.676
BE	130	78	149	2.982.143	22.940	20.014
BB	88	44	88	2.440.075	27.728	
HB	83	0	83	577.870	6.962	
HH	121	71	121	1.543.259	12.754	
HE	110	55	118	5.389.453	48.995	45.673
MV	71	36	71	1.604.684	22.601	
NI	135	87	152	7.389.879	54.740	48.618
NW	181	128	181	15.976.259	88.267	
RP	101	51	101	3.697.628	36.610	
SL	51	0	51	932.770	18.290	
SN	120	60	132	4.038.184	33.652	30.592
ST	91	45	97 ⁴	2.296.528	25.237	23.676
SH	69	40 ⁵	95	2.688.763	38.968	28.303
TH	88	44	88	2.189.280	24.878	
Bund	598	299	621	74.572.151	124.703	120.084

Der länderweite Vergleich macht deutlich, dass Bayern regulär die zweithöchste Zahl an Abgeordneten und unter Berücksichtigung von Überhang- und Ausgleichsmandaten tatsächlich die meisten Abgeordneten hat. Andererseits repräsentieren die einzelnen Abgeordneten des Bayerischen Landtags im Vergleich zu den Abgeordneten der meisten anderen Länder eine relativ hohe Anzahl an deutschen Einwohnern. Nur in Baden-Württemberg und in Nordrhein-Westfalen sowie beim Bund ist der Repräsentationsgrad noch höher. Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Gesamtzahl der Mandate ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass Bayern das größte Flächenland der Bundesrepublik Deutschland ist und deshalb auch eine Repräsentation in der Fläche eine entsprechend höhere Abgeordnetenzahl erfordert.

³ Nach dem Ergebnis der Landtagswahl vom 27. März 2011 reduziert sich die Zahl auf 138 Abgeordnete.

⁴ Nach dem Ergebnis der Landtagswahl vom 20. März 2011 steigt die Zahl auf 105 Abgeordnete.

⁵ Mit Änderungsgesetz vom 29. März 2011 (GVBl S. 96) wurde die Zahl der Direktmandate auf 35 verringert.

Bei Aufhebung der Festlegung in Art. 13 Abs. 1 BV würde es dem Gesetzgeber obliegen, die Gesamtzahl der Mandate festzulegen. Der Gestaltungsspielraum wäre dabei jedoch nicht unbeschränkt. Grenzen würden sich im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments und die Sicherstellung einer angemessenen Repräsentation ergeben. Einerseits ist im Interesse der Arbeitsfähigkeit die Zahl der Abgeordneten zu begrenzen, andererseits kann ein Parlament seiner Repräsentationsfunktion für das Volk nur genügen, wenn es hinreichend groß ist, um in Gestalt seiner Mitglieder das erforderliche Potential für die Vertretung der pluralistisch strukturierten Gesellschaft zu haben (vgl. hierzu Morlok, in Maunz/Dürig/Herzog, GG-Kommentar, Art. 38 Rdnr. 47).

Soweit in den Verfassungen einiger Länder eine Mindestgesamtzahlregelung vorgesehen ist, werden die – auch in der Bayerischen Verfassung bereits als Ausnahme von der festgelegten Gesamtmandatszahl anerkannten – Überhang- und Ausgleichsmandate erfasst. Eine Bestimmung über eine Mindestmandatszahl, die dem Gesetzgeber die Möglichkeit eröffnen soll, selbst über eine Erhöhung der Abgeordnetenzahl zu entscheiden, müsste dies ausdrücklich klarstellen.

2. Wahl in Wahlkreisen

2.1. Änderung der regionalen und funktionalen Bedeutung der Wahlkreise

2.1.1. Aufgabe der Bindung des Wahlkreises an Regierungsbezirk

Das bayerische Wahlsystem zeichnet sich durch ein hohes Maß an Personalisierung aus. Dazu gehört auch die verfassungsrechtlich vorgesehene Regionalisierung der Wahl. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat insoweit Folgendes ausgeführt (VerfGH 45, 54/63 f.):

„Die Wahl in Wahlkreisen fördert eine sinnvolle Bindung zwischen Wählern und Abgeordneten. Der Wahlkreisabgeordnete repräsentiert eine regional abgegrenzte Bevölkerungsgruppe, die 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.“

Eine verstärkte, regional radizierte Bindung zwischen Wählern und Abgeordneten trägt dazu bei, eine „Repräsentation“ aus den Regierungsbezirken sicherzustellen.

Bei Bildung von Wahlkreisen ohne Bindung an die Regierungsbezirksgrenzen ginge die bewusst gewählte, Identität stiftende Dezentralität und damit ein „Schutzprinzip“ zur Gewährleistung einer flächendeckenden Repräsentation verloren.

Eine Modifikation des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 BV dahingehend, dass Wahlkreise abweichend zu den Regierungsbezirksgrenzen gebildet werden können, hätte einen jedenfalls partiellen Verlust an Identifikation und regionaler Bindung zur Folge. Mit der Anknüpfung an die bestehenden Regierungsbezirksgrenzen spiegeln die Wahlkreise eine örtliche Identität wider, für die die Regierungsbezirke angesichts ihrer langen historischen Verwurzelung und ihrer verfassungsrechtlichen Verankerung in Art. 185 und Art. 9 Abs. 1 BV stehen.

2.1.2. Änderung der Funktion von Wahlkreisen

Nach bisherigem System haben die Wahlkreise die Funktion selbständiger Wahlkörper, denen vor jeder Wahl entsprechend ihren Bevölkerungsanteilen vom Gesetzgeber ein festes Sitzkontingent zugewiesen wird. Die Zahl der im Wahlkreis zu wählenden Mandate steht damit vorbehaltlich eventueller Überhang- und Ausgleichsmandate vorab fest. Für die Zahl der Stimmkreise ist dies schon aus Gründen der Wahlvorbereitung zwingend. Aber auch für die Zahl der über die Liste zu wählenden Mandate gilt nichts anderes. Auch sie muss vorab feststehen, schon um die nach Art. 14 Abs. 1 Satz 5 BV (höchst-)zulässige Zahl der im Wahlkreis zu bildenden Stimmkreise bestimmen zu können.

Diese funktionale Bedeutung der Wahlkreise und damit auch das bisherige Wahlsystem müssten geändert werden, wenn sich die Zahl der zu wählenden Mandate nicht aus einer vorherigen Zuteilungsentscheidung, sondern aus einem zunächst im gesamten Wahlgebiet zu ermittelnden Stimmenergebnis und einer nachfolgenden Unterverteilung auf die weiterhin nach Regierungsbezirken gegliederten Wahlkreise oder aus der Wahlbeteiligung in den Wahlkreisen ergeben soll.

(1) Übertragung des Modells der Bundestagswahl

Würde den Wahlkreisen die gleiche Bedeutung wie den Ländern bei der Bundestagswahl zugewiesen, würden die Wahlkreislisten derselben Partei entsprechend den Landeslisten bei der Bundestagswahl als verbunden gelten, sofern

nicht erklärt wird, dass eine oder mehrere beteiligte Wahlkreislisten von der Listenverbindung ausgeschlossen sein sollen (vgl. § 7 Abs. 1 BWG). Beim System der verbundenen Listen wird die Sitzverteilung in einem zweistufigen Verfahren berechnet. Zunächst wird ermittelt, wie viele Stimmen im gesamten Wahlgebiet auf die jeweiligen Listenverbindungen entfallen sind und wie viele Sitze den betreffenden Parteien demnach zustehen (sog. Oberverteilung). In einem zweiten Schritt wird dann berechnet, wie viele der von den Listenverbindungen errungenen Sitze den einzelnen Landeslisten zuzuweisen sind (sog. Unterverteilung = Verteilung nach Landeslisten innerhalb einer Partei). Durch diese Unterverteilung soll der föderale Proporz im Wahlergebnis widergespiegelt werden.

Eine Übertragung dieses Modells auf die Landtagswahl scheidet allerdings aus, weil dann der vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erachtete Effekt des negativen Stimmgewichts entstehen könnte. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2008 (BVerfGE 121, 266) sind die Grundsätze der Gleichheit und der Unmittelbarkeit der Wahl verletzt, wenn es ermöglicht wird, dass ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen der Landeslisten oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen der Landeslisten führen kann (sog. negatives Stimmgewicht bzw. inverser Erfolgswert). Entsprechendes würde sich bei einer Übertragung auf die Landtagswahl für die Wahlkreislisten ergeben. Der Umstand, dass das bayerische Landeswahlrecht im Unterschied zum Bundeswahlrecht neben Überhangmandaten auch Ausgleichsmandate kennt, ändert hieran nichts, weil sich das Problem des negativen Stimmgewichts auch dann im Falle von Überhangmandaten aus der durch Listenverbindungen ermöglichten Ober- und Unterverteilung ergibt.

Im Übrigen könnte mit der Übertragung dieses Modells auch nicht der ländliche Raum vor einem durch Abwanderung verursachten Repräsentationsverlust geschützt werden. Bei der Wahl zum Deutschen Bundestag werden vor jeder Wahl die 299 Wahlkreise, in denen die Direktmandate gewählt werden, strikt nach der Bevölkerungszahl auf die Länder verteilt. Würde man die Stimmkreise in Bayern nach dem gleichen Verfahren auf die sieben Regierungsbezirke verteilen, ließe sich ein Verlust von weiteren Stimmkreisen in den Wahlkreisen nicht verhindern.

(2) Ermittlung der Mandatszahl der Wahlkreise in Abhängigkeit zur Zahl der abgegebenen Stimmen

Bei einem derartigen Modell hinge die Zahl der tatsächlich aus den Wahlkreisen zu entsendenden Mandate von der Höhe der in den einzelnen Wahlkreisen abgegebenen Stimmen ab. Wahlkreise mit einer höheren Zahl an abgegebenen Stimmen erhielten mehr Mandate als Wahlkreise mit niedrigerer Stimmenzahl. Die Wahlkreise würden ihre Funktion als Identität stiftende Wahlkörper weiterhin behalten, würden aber nunmehr in einer Art „Wettbewerbssituation“ untereinander konkurrieren. Die Stimmenquote würde darüber entscheiden, wie sich bayernweit die Mandate auf die Wahlkreise verteilen und wie stark die jeweilige Region im Landtag vertreten sein wird.

In diesem Falle wäre allerdings nicht sichergestellt, dass gerade den von Abwanderung betroffenen, strukturschwächeren Wahlkreisen auf Dauer eine Mindestrepräsentation verbleibt. Nach den Wahlergebnissen der beiden zurückliegenden Landtagswahlen war die Wahlbeteiligung jeweils im bevölkerungsstärksten Wahlkreis Oberbayern am höchsten.⁶ Ferner könnte nicht ausgeschlossen werden, dass sich in einzelnen Wahlkreisen bei ausbleibender Wahlbeteiligung die Zahl der zuzuteilenden Mandate so stark verringert, dass die Zahl der vorher an den Wahlkreis zugeteilten Stimmkreise unterschritten wird. Für diesen Fall müssten dann entweder Überhangmandate zugelassen werden oder denjenigen gewählten Direktkandidaten der Einzug in den Landtag verwehrt werden, die den niedrigsten Stimmenanteil errungen haben.

2.2. Mindestmandatszahl in Wahlkreisen

Einer weiteren Verringerung der Mandatszahl in einzelnen Wahlkreisen, die angesichts der zu erwartenden demographischen Entwicklung nicht ausgeschlossen werden kann, könnte allerdings wirksam dadurch entgegen gewirkt werden, dass in der Bayerischen Verfassung eine Mindestzahl von Mandaten in den Wahlkreisen festgelegt wird, die selbst bei weiterem Bevölkerungsrückgang nicht unterschritten werden darf.

⁶ Übersichten zur Wahlbeteiligung in den Wahlkreisen finden sich im Internet unter www.wahlen.bayern.de/landtagswahlen.

2.2.1. Mindestmandatszahl ohne Erhöhung der Gesamtmandatszahl

(1) Würden einem Wahlkreis ohne gleichzeitige Erhöhung der Gesamtmandatszahl in Bayern mehr Mandate zugeteilt, als es seinem Bevölkerungsanteil entspricht, ginge dies notwendigerweise zu Lasten der übrigen Wahlkreise. Dies hätte zur Folge, dass sich der Erfolgswert der Wählerstimmen und die Chancen der Wahlbewerber im von der Mindestmandatsregelung begünstigten Wahlkreis erhöhen, weil dort proportional mehr Abgeordnete gewählt werden könnten als in den übrigen Wahlkreisen. Umgekehrt würden sich der Erfolgswert der Wählerstimmen und die Chancen der Wahlbewerber in den nicht begünstigten Wahlkreisen verringern, weil dort weniger Abgeordnete gewählt werden könnten, als ihnen nach dem Bevölkerungsanteil zustehen.

Dies würde auch dann gelten, wenn allen Wahlkreisen zunächst in einem ersten Schritt jeweils die gleiche Mindestmandatszahl zugewiesen würde und anschließend nur noch die verbleibenden Mandate entsprechend dem Bevölkerungsanteil auf die Wahlkreise verteilt werden. In diesem Falle könnten die Wahlkreise, die bereits durch die Zuweisung der Mindestmandate eine über ihren Bevölkerungsanteil hinausgehende Begünstigung erfahren haben, im Rahmen einer weiteren Verteilung sogar noch weitere Mandate erhalten. Eine ungleiche Verteilung der Wahlchancen ergäbe sich aber auch dann, wenn nach Abzug der allen Wahlkreisen zugewiesenen Mindestmandate die verbleibenden „Restmandate“ nur noch auf die Wahlkreise verteilt würden, denen nach ihrem Bevölkerungsanteil mehr als die Mindestmandate zustünden. Die Auswirkungen der verschiedenen Verteilungsverfahren sind in nachfolgender Übersicht unter Zugrundelegung der Bevölkerungszahlen zum 30.09.2010 beispielhaft dargestellt:

Tabelle 3

Verteilungsverfahren

	LTW 2008	Verteilung aller Mandate nach dem Bevölkerungsanteil der Wahlkreise	Zuteilung von 17 Mandaten an jeden Wahlkreis und Verteilung der Restmandate (61) nach dem Bevölkerungsanteil auf alle Wahlkreise	Zuteilung von 17 Mandaten an jeden Wahlkreis und Verteilung der Restmandate (61) nach dem Bevölkerungsanteil auf die Wahlkreise, denen mehr Mandate zustehen
Oberbayern	58	60	37	42
Niederbayern	18	18	23	24
Oberpfalz	17	16	23	17
Oberfranken	17	16	22	17
Mittelfranken	24	24	25	27
Unterfranken	20	20	24	25
Schwaben	26	26	26	28
Bayern	180	180	180	180

(2) Die Festschreibung einer Mindestmandatszahl in jedem Wahlkreis ohne gleichzeitige Erhöhung der Gesamtmandatszahl würde das Anliegen einer Verstärkung der Regionalisierung der Wahl höher gewichten als die Einhaltung der Grundsätze der gleichen Wahl. Diese Gewichtung würde ungeachtet einer Verankerung der Regelung in der Verfassung selbst verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen.

Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs besteht innerhalb der Verfassung selbst eine Rangordnung der einzelnen Verfassungsnormen mit der Folge, dass eine höherrangige Verfassungsnorm zum Maßstab für eine andere Verfassungsnorm, der dieser Rang nicht zukommt, genommen werden kann (VerfGH 11, 127). Das Gericht zählt hierzu den Gleichheitssatz als Willkürverbot und Ausdruck der materiellen Gerechtigkeit. Der Gleichheitssatz gehöre zu den elementaren Verfassungssätzen, die Ausdruck eines der Verfassung vorausliegenden Rechts seien und damit auch den Verfassungsgeber selbst binden. Zugleich zähle er zu den demokratischen Grundgedanken der Verfassung im Sinne des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV (VerfGH 27, 153/158 f. m.w.Nachw.). Im Bereich des Wahlrechts habe der allgemeine Gleichheitssatz durch den Grundsatz der gleichen Wahl (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV), der ebenfalls Grundrechtscharakter habe, eine besondere Konkretisierung erfahren. Der Grundsatz der Wahlgleichheit nehme jedenfalls insoweit, als er in seiner konkreten Ausprägung

mit dem allgemeinen Gleichheitssatz übereinstimme, am überpositiven Rechtscharakter des Gleichheitssatzes teil (VerfGH 27, 153/159).

Darüber hinaus ist der Grundsatz der Wahlgleichheit auch durch das Grundgesetz vorgegeben, über den sich der Landesverfassungsgeber nicht hinwegsetzen darf. Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG muss das Volk in den Ländern eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Das Grundgesetz bindet damit die Länder an die fünf Wahlrechtsgrundsätze (BVerfGE 60, 167 m.w.Nachw.; BVerfGE 99, 1/11 f.), also auch an die Wahlgleichheit.

Die Bedenken ließen sich auch nicht mit dem Hinweis darauf ausräumen, dass die Verfassung bereits durch Überhang- und Ausgleichsmandate eine von der Bevölkerungszahl abweichende Mandatszahl in einzelnen Wahlkreisen hinnimmt. Überhang- und Ausgleichsmandate sind die mögliche, nicht vorhersehbare Folge konkreter Wahlentscheidungen der Stimmberechtigten nach einem verbesserten Verhältniswahlrecht in Wahl- und Stimmkreisen. Anders verhielte es sich bei einer Verteilung der Mandate auf die einzelnen Wahlkreise abweichend vom jeweiligen Bevölkerungsanteil. Die ungleiche Gewichtung der Stimmen in den einzelnen Wahlkreisen bestünde von vornherein und ganz unabhängig von der jeweiligen Wahlbeteiligung und dem konkreten Stimmverhalten als zwingende Folge einer wahlorganisatorischen Entscheidung. Sie könnte sich angesichts möglicher Überhang- und Ausgleichsmandate sogar noch verstärken.

2.2.2. Mindestzahl an Stimmkreisen ohne Erhöhung der Gesamtmandatszahl

Die ungleiche Gewichtung der Stimmen in den einzelnen Wahlkreisen könnte allerdings vermieden oder doch zumindest abgemildert werden, wenn sich die Festschreibung einer Mindestmandatszahl auf die Zahl der in einem Wahlkreis mindestens zu bildenden Stimmkreise beschränken würde, den Wahlkreisen jedoch auch weiterhin insgesamt nur so viele Mandate zugeteilt werden, wie es ihrem Bevölkerungsanteil entspricht.

Würde etwa in der Verfassung bestimmt, dass je Wahlkreis mindestens neun Stimmkreise zu bilden sind, darüber hinaus aber höchstens ein Stimmkreis mehr, als Abgeordnete aus der Wahlkreisliste zu wählen sind, könnte die Zahl der Stimmkreise

in den Wahlkreisen gegenüber der letzten Landtagswahl unverändert bleiben, lediglich in Oberbayern könnte ein Stimmkreis mehr als bisher gebildet werden.

Ein solcher auf die Zahl der Stimmkreise beschränkter „Regionalproporz“ würde allerdings nicht verhindern, dass sich die Gesamtzahl der Mandate in einzelnen Wahlkreisen bei einer weiterhin überproportionalen Abnahme der Bevölkerung weiter verringern würde. Die Folge hiervon wäre, dass die Zahl der garantierten Stimmkreise die Zahl der Listenmandate immer deutlicher übersteigen und die Entstehung von Überhangmandaten und damit die Vergrößerung der Gesamtmandatszahl gefördert würde. In Wahlkreisen mit überproportionalem Anteil an Stimmkreisen würde sich im Unterschied zu anderen Wahlkreisen, in denen es bei der weitgehend paritätischen Einteilung in Stimmkreismandate und Listenmandate bliebe, die mit der Wahl von Stimmkreisabgeordneten verbundenen Elemente der Mehrheitswahl verstärken. Die Wahl in den einzelnen Wahlkreisen würde dann auf unterschiedlichen wahlrechtlichen Ausgangsbedingungen beruhen und die Einheit des Wahlsystems in den Wahlkreisen in Frage stellen.

2.2.3. Mindestmandatszahl mit Ausgleichsmandaten

Werden einem Wahlkreis aufgrund einer Mindestmandatsregelung insgesamt mehr Abgeordnete zugeteilt, als ihm nach den Einwohnerzahlen rechnerisch zustehen, müsste also - ähnlich wie bei den schon bisher in der Bayerischen Verfassung geregelten Überhang- und Ausgleichsmandaten - zur Wahrung der Wahlgleichheit die Gesamtmandatszahl des Landtags so weit erhöht werden, dass weiterhin strikt nach der Bevölkerungsproportionalität die Mandatszahl auf die Wahlkreise verteilt werden kann.

Ein solcher Vorschlag ließe zwar die Gesamtmandatszahl in Art. 13 Abs. 1 BV grundsätzlich unangetastet. Sie könnte jedoch zu einer dauerhaften Überschreitung der Gesamtmandatszahl führen und sich auch auf die Zahl und den Zuschnitt der Stimmkreise auswirken.

Im Übrigen könnte auch bei der Festschreibung einer Mindestmandatszahl je Wahlkreis nicht verhindert werden, dass sich bei anhaltender Bevölkerungstendenz die Zahl der Mandate in den Wahlkreisen weiter auseinanderentwickelt. Während der von der Mindestmandatszahl begünstigte Wahlkreis stets über die gleiche

Mandatszahl verfügt, würde die Mandatszahl bei einem entsprechend hohen Proporzgleich in anderen Wahlkreisen weiter steigen.

(1) Auswirkungen auf die Größe des Landtags

Um mögliche Auswirkungen darstellen zu können, wurde bei den nachfolgenden Berechnungen die bisherige Bevölkerungsentwicklung vom 30.09.2005 bis 30.09.2010 zu Grunde gelegt und ausgehend vom Stand 30.09.2010 quartalsweise in den einzelnen Wahlkreisen linear fortgeschrieben.

Diese lineare Fortschreibung beruht allerdings auf amtlichen Bevölkerungszahlen, deren Grundlagen mit dem anstehenden Zensus neu bestimmt werden. Sie stellt außerdem keine statistische Bevölkerungsvorausberechnung dar, sondern soll – auch wenn sie insbesondere im Hinblick auf den längerfristigen Betrachtungszeitraum keine belastbaren Ergebnisse liefert – lediglich eine modellhafte Abschätzung für die zur Erreichung einer Mindestzahl je Wahlkreis notwendige Erhöhung der Gesamtzahl der Mandate ermöglichen. Soweit das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung über Bevölkerungsvorausberechnungen bis zum Jahre 2029 verfügt (abrufbar im Internet unter „www.statistik.bayern.de/statistik/demwa“), können diese bei der Beurteilung nicht unmittelbar zugrunde gelegt werden, weil hier im Unterschied zur wahlrechtlich maßgeblichen Entwicklung der deutschen Hauptwohnbevölkerung auf die gesamte Wohnbevölkerung (also auch der Ausländer) Bezug genommen wird. Vergleicht man jedoch die Ergebnisse der linearen Bevölkerungsfortschreibung mit diesen Bevölkerungsvorausberechnungen, zeigt sich, dass sich die Grundtendenzen im Wesentlichen entsprechen, auch wenn es im Detail Abweichungen gibt. Ein gewisser „Bruch“ lässt sich für Mittelfranken feststellen, zumal dort die lineare Fortschreibung ein konstantes Wachstum unterstellt, während die Vorausberechnungen mit einer Trendumkehr rechnen. Ebenso dürfte das konstante starke Wachstum in der linearen Fortschreibung für Oberbayern gegen Ende des Betrachtungszeitraums etwas überzeichnet sein.

(a) Festlegung der Mindestmandatszahl auf 17

Würden auf der Grundlage der Einwohnerzahlen vom 30.09.2010 den von einer Änderung betroffenen Wahlkreisen Oberfranken und Oberpfalz nicht die errechneten 16 Mandate zugeteilt, sondern die bisherigen 17 Mandate als „Mindestmandate“ belassen, hätte dies zur Folge, dass die Gesamtzahl des Landtags nach

augenblicklichem Stand auf 184 Mandate erhöht werden müsste, um eine der Bevölkerungszahl entsprechende Verteilung der Mandate sicherzustellen. Oberbayern bekäme drei Mandate hinzu und Mittelfranken erhielte im Rahmen des Ausgleichs ebenfalls ein weiteres Mandat. Der Landtag hätte vorbehaltlich von Überhang- und eventuellen Ausgleichsmandaten nicht 180, sondern 184 Abgeordnete.

Eine Entscheidung hierüber könnte jedoch der Gesetzgeber erst nach einer entsprechenden Verfassungsänderung und einem zur Änderung des Landeswahlgesetzes nachfolgenden Gesetzgebungsverfahren treffen. Aufgrund des notwendigen zeitlichen Vorlaufs (siehe hierzu unten) wäre dies frühestens Anfang des nächsten Jahres möglich. Bis dahin würden allerdings neuere Einwohnerzahlen (voraussichtlich zum 30.09.2011) vorliegen, die unter Zugrundelegung einer entsprechenden linearen Bevölkerungsfortschreibung dazu führen, dass für die Landtagswahl 2013 die Gesamtzahl der Mandate voraussichtlich auf 185 Abgeordnete angehoben werden müsste. Oberbayern würde in diesem Falle noch ein weiteres Ausgleichsmandat erhalten.

Für die Landtagswahl 2018 würde nach dem dann vermutlich für die Zuteilungsentscheidung möglichen Stichtag (linear fortgeschriebener Bevölkerungsstand vom 30.09.2016) die Gesamtzahl der Mandate auf 192 Abgeordnete steigen, um in der Oberpfalz und Oberfranken die Mindestmandatszahl von 17 zu halten. Oberbayern würde von den zwölf zusätzlichen Mandaten acht, Mittelfranken zwei Mandate sowie Niederbayern und Schwaben je ein Mandat erhalten.

Bei der Landtagswahl 2023 würde sich unter Zugrundelegung des linear fortgeschriebenen Bevölkerungsstands zum 30.09.2021 die Gesamtzahl auf 198 Mandate erhöhen. In diesem Falle würden sich die 18 zusätzlichen Mandate wie folgt verteilen: zwölf für Oberbayern, drei für Mittelfranken, zwei für Schwaben und eines für Niederbayern.

Für die Landtagswahl 2028 wäre nach dem dann maßgeblichen Bevölkerungsstand vom 30.09.2026 mit einer Gesamtzahl von 206 Mandaten zu rechnen. Die 26 zusätzlichen Mandate wären wie folgt verteilt: 16 in Oberbayern, vier in Mittelfranken, drei in Schwaben und jeweils eines in Niederbayern, Oberpfalz und Unterfranken.

Tabelle 4

Übersicht zur Mandatsverteilung bei einer Mindestzahl von 17 Mandaten:

Wahlkreis	LTW 2008	LTW 2013	LTW 2018	LTW 2023	LTW 2028
Oberbayern	58	62	66	70	74
Niederbayern	18	18	19	19	19
Oberpfalz	17	17	17	17	18
Oberfranken	17	17	17	17	17
Mittelfranken	24	25	26	27	28
Unterfranken	20	20	20	20	21
Schwaben	26	26	27	28	29
Gesamt	180	185	192	198	206

(b) Festlegung der Mindestmandatszahl auf 16

Bei einer Mindestzahl von 16 Mandaten in den Wahlkreisen würde sich unter Zugrundelegung der linearen Bevölkerungsfortschreibung und des unter Fortgeltung der bisherigen Fristenregelung voraussichtlich maßgeblichen Bevölkerungsstichtages (31.12.2020) erstmalig zur Landtagswahl 2023 die Gesamtzahl der Mandate auf 185 erhöhen, damit Oberfranken statt der errechneten 15 Mandate 16 Abgeordnete erhält. Oberbayern bekäme im Vergleich zur Landtagswahl 2008 insgesamt sieben Mandate und Mittelfranken ein weiteres Mandat hinzu, während die Oberpfalz, Oberfranken und Unterfranken je ein Mandat weniger hätten.

Bei der Landtagswahl 2028 wäre unter Zugrundelegung einer linearen Bevölkerungsfortschreibung bis zum 31.12.2025 die Gesamtzahl der Mandate auf 192 anzuheben, damit in der Oberpfalz und in Oberfranken statt der jeweils errechneten 15 Mandate 16 Abgeordnete gewählt werden können. Oberbayern bekäme im Vergleich zur Landtagswahl 2008 elf und Mittelfranken zwei zusätzliche Mandate, Schwaben erhielte ein weiteres Mandat, Oberfranken und Unterfranken hätten je ein Mandat weniger.

Tabelle 5

Übersicht zur Mandatsverteilung bei einer Mindestzahl von 16 Mandaten

Wahlkreis	LTW 2008	LTW 2013	LTW 2018	LTW 2023	LTW 2028
Oberbayern	58	60	62	65	69
Niederbayern	18	18	17	18	18
Oberpfalz	17	16	16	16	17
Oberfranken	17	16	16	16	16
Mittelfranken	24	24	24	25	26
Unterfranken	20	20	19	19	19
Schwaben	26	26	26	26	27
Gesamt	180	180	180	185	192

Soweit in der Tabelle auch die Mandatszahlen für die Landtagswahlen 2013 und 2018 aufgeführt sind, beruhen sie auf einer linearen Bevölkerungsfortschreibung zum Stand 31.12.2010 und 31.12.2015.

(c) Festlegung der Mindestmandatszahl auf 15

Bei einer Festlegung der Mindestmandatszahl auf 15 wäre jedenfalls nach der linearen Bevölkerungsfortschreibung und unter Berücksichtigung der für den Gesetzgeber voraussichtlich maßgeblichen Beurteilungsstichtage (Jahresendzahlen 2010, 2015, 2020 und 2025) bis zur Landtagswahl 2028 noch mit keiner Erhöhung der Gesamtmandatszahl des Landtags zu rechnen.

Tabelle 6

Übersicht zur Mandatsverteilung bei einer Mindestzahl von 15 Mandaten

Wahlkreis	LTW 2008	LTW 2013	LTW 2018	LTW 2023	LTW 2028
Oberbayern	58	60	62	63	65
Niederbayern	18	18	17	17	17
Oberpfalz	17	16	16	16	15
Oberfranken	17	16	16	15	15
Mittelfranken	24	24	24	25	25
Unterfranken	20	20	19	19	18
Schwaben	26	26	26	25	25
Gesamt	180	180	180	180	180

(2) Auswirkungen auf Zahl und Zuschnitt der Stimmkreise

(a) Auswirkungen im Wahlkreis mit Mindestmandaten

Wird einem Wahlkreis trotz rückläufiger Einwohnerzahlen über den errechneten Bevölkerungsanteil hinaus die Mindestzahl von Mandaten zugeteilt, würde sich dort bei der Zahl der zu wählenden Abgeordneten und der Anzahl der Stimmkreise nichts ändern.

Auch hier wären jedoch notwendige Änderungen im Zuschnitt der Stimmkreise nicht ausgeschlossen. Aufgrund der niedrigeren Bevölkerungszahl im Wahlkreis würde - nachdem es zu keinem Verlust eines Stimmkreises kommt - die zu errechnende durchschnittliche Einwohnerzahl der Stimmkreise bedingt durch den gleichbleibenden Teiler (Gesamtbevölkerung des Wahlkreises dividiert durch die unveränderte Anzahl der Stimmkreise) entsprechend abgesenkt. Beschränkt sich der Bevölkerungsrückgang im Wahlkreis auf einzelne Stimmkreise, würde sich dies auf die Abweichungswerte der Stimmkreise auswirken, deren Bevölkerung sich anders als der Wahlkreisdurchschnitt entwickelt, also entweder steigt, gleich bleibt oder weniger stark fällt. Hohe positive Abweichungswerte würden in diesen Fällen steigen, negative Abweichungswerte würden sich verringern und könnten Anpassungen im Zuschnitt erforderlich machen.

(b) Auswirkungen in den übrigen Wahlkreisen

In den übrigen Wahlkreisen, in denen keine Mindestmandate zugeteilt werden, würden sich in Abhängigkeit zur jeweiligen Bevölkerungsentwicklung weiterhin Veränderungen bei der Gesamtmandatszahl und hieraus folgend auch bei der Zahl der Stimmkreise ergeben. Wahlkreise mit Bevölkerungszuwachs würden weitere Mandate und gegebenenfalls auch Stimmkreise erhalten, Wahlkreise mit Bevölkerungsrückgang hätten Mandate und eventuell auch Stimmkreise abzugeben.

Die Zahl der notwendigen Änderungen könnte überdies noch dadurch steigen, dass der in Anwendung der Mindestmandatsregelung aus Gründen der Wahlgleichheit notwendig werdende Proporzgleich hinzu käme. Je stärker dabei die tatsächlichen Einwohnerzahlen in dem durch die Mindestmandatszahl abgesicherten Wahlkreis zurückgehen, desto größer wäre in den anderen Wahlkreisen die erforderliche Mandatskompensation, d.h. die Zahl zusätzlicher Mandate. Umgekehrt

würde jedoch auch jeder spätere Bevölkerungszuwachs in diesem Wahlkreis, solange er unterhalb der im Wahlkreis gewährten Mindestmandatszahl bleibt, dazu führen, dass der zuvor gewährte (höhere) Proporzgleichgewicht in den anderen Wahlkreisen wieder verringert werden muss, so dass es dort zu Mandats- und Stimmkreisverlusten kommen kann.

Änderungen bei der Zuteilung der Mandate auf die Wahlkreise wirken sich bei einer bislang ungeraden Mandatszahl im Wahlkreis auch auf die Stimmkreiseinteilung aus. Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 5 BV darf je Wahlkreis höchstens ein Stimmkreis mehr gebildet werden, als Abgeordnete aus der Wahlkreisliste zu wählen sind. Ohne diese strikte Bindung des Art. 14 Abs. 1 Satz 5 BV hätte der Gesetzgeber bei zukünftigen Veränderungen im Interesse der Stimmkreiskontinuität einen etwas größeren Gestaltungsspielraum (so hatte nach der bisherigen Staatspraxis der Wahlkreis Oberbayern bei den Landtagswahlen 1978, 1982 und 1986 jeweils zwei Stimmkreise mehr, als Abgeordnete aus der Wahlkreisliste zu wählen waren). Auch ohne ausdrückliche Festschreibung einer Höchstzahlregelung wäre jedoch keine beliebige Abweichung der Zahl der Stimmkreise von der Zahl der Listenmandate zulässig. Insoweit hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof schon vor Aufnahme dieser Bestimmung in die Bayerische Verfassung ausdrücklich betont, es entspreche am ehesten Wortlaut und Sinn des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV (Grundsatz der Wahlgleichheit), wenn die Zahl der Stimmkreis- und der Listenmandate etwa gleich groß sei (VerfGH 46, 281/288).

Teil 3 Verfahrensfragen

1. Initiative zur Verfassungsänderung

1.1. Verfahren bei parlamentarischem Gesetzentwurf

Beschlüsse des Landtags über einen Gesetzentwurf der Staatsregierung oder einen Initiativgesetzentwurf auf Änderung der Verfassung bedürfen einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Mitglieder des Landtags (Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BV). Da der Landtag unter Berücksichtigung der Überhang- und Ausgleichsmandate 187 Mitglieder hat, wäre die Zwei-Drittel-Mehrheit mit 125 Stimmen erreicht. Beschließt der Landtag mit Zwei-Drittelmehrheit den Gesetzentwurf, muss dieser dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden (Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV). Die einfache Mehrheit der Stimmen entscheidet (Art. 88 Abs. 3 LWG).

Für die organisatorische Vorbereitung des Volksentscheids wäre ein Zeitraum von ca. fünf Monaten erforderlich. Dieser Vorlauf ist notwendig im Hinblick auf die gesetzlichen Fristen zur Anlegung der Wählerverzeichnisse und der Ausgabe von Briefwahlunterlagen sowie für eine Vielzahl technischer und organisatorischer Maßnahmen aller Beteiligten (z.B. Gemeinden, Vordruckverlage, Programmanbieter, Wahlleiter). Der genaue Text der Verfassungsänderung müsste etwa drei Monate vor dem Abstimmungstag feststehen (Gesetzesbeschluss des Landtags). Den Tag der Abstimmung legt die Staatsregierung fest (Art. 88 Abs. 2 i.V.m. Art. 75 Abs. 1 Satz 1 LWG).

1.2. Verfahren beim Volksbegehren

Ein durch Volksbegehren initiiertes Volksentscheid wäre mit einem noch längeren zeitlichen Vorlauf verbunden. Die Gesamtdauer eines solchen Verfahrens würde etwa neun bis zwölf Monate betragen (gerechnet von der Einreichung des Zulassungsantrags beim Staatsministerium des Innern bis hin zum Volksentscheid, der nach Abschluss der parlamentarischen Behandlung binnen drei Monaten durchzuführen ist). Die Staatsregierung legt gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1 LWG den Tag der Abstimmung fest. Dabei ist es aufgrund der organisatorischen Vorbereitungsmaßnahmen notwendig, dass die Drei-Monatsfrist zur Durchführung des Volksentscheids voll ausgeschöpft wird.

Ein durch Volksbegehren herbeigeführter Volksentscheid über eine Verfassungsänderung bedarf zusätzlich zu der Mehrheit der abgegebenen Stimmen eines Zustimmungsquorums i. H. von 25 v. H. der Stimmberechtigten (Art. 79 Abs. 1 Nr. 2 LWG).

2. Zeitpunkt einer Entscheidung über Verfassungsänderung

2.1. Mit Wirkung für die Landtagswahl 2013

Soll eine Verfassungsänderung schon vorher mit Wirkung für die Landtagswahl und die Bezirkswahlen 2013 angestrebt werden, um eine Mindestzahl von 17 Mandaten in den Wahlkreisen festzuschreiben oder um durch Aufhebung der Bestimmung über die Gesamtzahl des Landtags dem Gesetzgeber die Festlegung einer entsprechenden Mindestzahl zu ermöglichen oder um künftig von einer festen Mandatzuteilung auf die Wahlkreise abzusehen, müsste vorab (nach Möglichkeit

noch vor der Sommerpause) jedenfalls die Frist für die Wahl der Vertreter für die Vertreterversammlungen verkürzt werden.

Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 4 und Art. 29 Abs. 5 LWG können die Stimmkreisbewerber und Wahlkreislisten frühestens 46 Monate nach dem Tag, an dem der Landtag gewählt worden ist, (d.h. ab 29. Juli 2012) aufgestellt werden. Die Wahlen für Vertreterversammlungen sind jedoch nach geltender Rechtslage schon früher, nämlich ab dem 29. Oktober 2011 (= 37 Monate nach dem Tag, an dem der Landtag gewählt worden ist) zulässig (Art. 28 Abs. 2 Satz 4 LWG). Für die Bezirkswahlen gilt Entsprechendes gemäß Art. 4 Abs. 1 Nr. 4 des Bezirkswahlgesetzes (BezWG). Unter Zugrundlegung dieser Fristen müssten gesetzliche Änderungen hinsichtlich der Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise und der Einteilung der Stimmkreise vor dem 29. Oktober 2011 in Kraft treten, damit sich die Parteien und Wahlbewerber hierauf einstellen können.

Im Falle eines vorausgehenden Volksentscheides, der einer organisatorischen Vorbereitung von ca. fünf Monaten bedarf, könnten die notwendigen gesetzlichen Änderungen nicht mehr rechtzeitig vor diesem Stichtag erfolgen. Es wäre deshalb erforderlich, durch eine Änderung des Landeswahlgesetzes den frühestmöglichen Termin für die Wahl der Vertreterversammlungen mindestens um ein halbes Jahr (d.h. frühestens 43 Monate nach dem Tag, an dem der Landtag gewählt worden ist) hinauszuschieben, um den Volksentscheid sowie das nachfolgende Gesetzgebungsverfahren, das für die Mandatzuteilung und Stimmkreiseinteilung notwendig ist, vorbereiten und durchführen zu können. Selbst in diesem Falle bliebe allerdings dem Gesetzgeber nur wenig Zeit, sich nach einem Volksentscheid mit der konkreten Stimmkreiseinteilung zu befassen. Im Zweifel dürfte es sich deshalb empfehlen, jedenfalls in dieser Sondersituation den frühestmöglichen Termin für die Wahl der Vertreterversammlungen noch weiter hinauszuschieben und den Abstand zum frühestmöglichen Zeitpunkt der Bewerberaufstellungen (d.h. 29. Juli 2012) zu verkürzen. Voraussetzung für eine solche Terminverschiebung wäre allerdings, dass die Parteien und sonstigen organisierten Wählergruppen in der Lage sind, sich hierauf kurzfristig einzustellen.

Mit Wirkung für spätere Wahlen ließe sich eine Änderung der für die Wahl der Vertreterversammlungen maßgeblichen Frist um ein halbes Jahr rechtfertigen, um einerseits im Interesse einer zeitnahen Legitimation den Abstand zwischen den Wahlen der Vertreter und der Bewerberaufstellung zu verringern und dem

Gesetzgeber in Zukunft mehr Zeit einzuräumen, um aktuellere Einwohnerzahlen bei der Entscheidung über die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise und bei der Stimmkreiseinteilung berücksichtigen zu können. Aus diesen Gründen hat im Übrigen auch der Bundesgesetzgeber mit Änderung des Bundeswahlgesetzes im Jahre 2002 den Abstand zwischen der Wahl der Delegierten und der Bewerberaufstellung von neun auf drei Monate verkürzt (vgl. § 21 Abs. 3 Satz 4 BWG sowie die amtliche Begründung der Änderung in BT-Drs. 14/3764).

Sollte die Frist für die Wahl der Vertreter allgemein hinausgeschoben werden, könnte es sich empfehlen, zukünftig auch die Frist für die Abgabe des Stimmkreisberichts in Art. 5 Abs. 5 LWG um ein halbes Jahr zu verlängern, damit für den Gesetzgeber eine zeitnahe Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen ermöglicht wird.

Der finanzielle Aufwand für die isolierte Durchführung eines Volksentscheides würde ca. 10 bis 13 Millionen Euro betragen.

2.2. Ohne Wirkung für die Landtagswahl 2013

Änderungen der Verfassung ohne Auswirkung auf die kommende Wahl könnten zeitgleich mit der Landtagswahl und den Bezirkswahlen im Herbst 2013 dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden. Der vorausgehende Gesetzesbeschluss des Landtags müsste allerdings spätestens im April 2013 erfolgen, um eine hinreichende organisatorische Vorbereitung des Volksentscheids sicherstellen zu können. Bei gleichzeitiger Durchführung mit der Landtagswahl würden Mehrkosten in Höhe von ca. 1 bis 2 Millionen Euro entstehen.

Teil 4 Fazit und Vorschlag

Die Staatsregierung spricht sich dafür aus, die Grundlagen des bestehenden Wahlrechtssystems nicht zu ändern. Die nach einem verbesserten Verhältniswahlrecht in Wahlkreisen und Stimmkreisen durchzuführende Wahl hat sich bewährt. Aus Gründen der Regionalisierung sollte es bei der Einteilung des Wahlgebietes in sieben mit den Regierungsbezirksgrenzen identische Wahlkreise und der Verteilung der Mandate entsprechend der deutschen Hauptwohnbevölkerung bleiben.

Die Staatsregierung vertritt ferner die Auffassung, dass in der Bayerischen Verfassung weiterhin die (reguläre) Gesamtzahl der Abgeordneten des Landtags festgelegt bleiben sollte. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat sich im Jahre 1998 vor dem Hintergrund der Diskussion um eine Verkleinerung des Landtags dafür entschieden, die Größe des Landtags nicht mehr der Disposition des einfachen Gesetzgebers zu überantworten und den Landtag maßvoll zu verkleinern. An diesen Grundentscheidungen sollte festgehalten werden.

Um zu verhindern, dass sich die Zahl der Mandate in einzelnen Wahlkreisen zunehmend verringert, könnte allenfalls überlegt werden, in der Bayerischen Verfassung eine Mindestzahl von Mandaten in jedem Wahlkreis mit entsprechend erforderlichen Ausgleichsmandaten in den übrigen Wahlkreisen festzuschreiben. Insoweit wären jedenfalls die Voraussetzungen für eine Erhöhung der Gesamtmandatszahl in einer für den einfachen Gesetzgeber bindenden Weise inhaltlich klar bestimmt.

Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Satz 6 BV könnte etwa wie folgt geändert werden (Änderungen sind durch Unterstreichungen kenntlich gemacht):

Art. 14 Abs. 1 Satz 2 BV:

„Jeder Regierungsbezirk bildet einen Wahlkreis, in dem mindestens ... Abgeordnete zu wählen sind.“

Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV:

„Durch Mindest- Überhang- und Ausgleichsmandate, die in Anwendung dieser Grundsätze zugeteilt werden, kann die Zahl der Abgeordneten nach Art. 13 Abs. 1 BV überschritten werden.“

Darüber hinaus könnte erwogen werden, die Regelung in Art. 14 Abs. 1 Satz 5 BV, wonach im Wahlkreis höchstens ein Stimmkreis mehr gebildet werden darf, als Abgeordnete aus der Wahlkreisliste zu wählen sind, aufzuheben oder in eine Soll-Regelung umzuwandeln, um zur Wahrung der Kontinuität bei der Stimmkreiseinteilung einen etwas größeren Gestaltungsspielraum zu ermöglichen.

Die Staatsregierung vertritt nach Abwägung aller Gesichtspunkte die Auffassung, dass von einer Verfassungsänderung mit Wirkung bereits für die kommende Wahl abgesehen werden sollte. Die Festschreibung einer Mindestzahl von 17 Mandaten

wäre angesichts der derzeitigen Bevölkerungszahlen in den Wahlkreisen unmittelbar mit einer Erhöhung der Gesamtmandatszahl des Bayerischen Landtags verbunden und würde längerfristig unter Zugrundelegung der bisherigen Bevölkerungsentwicklung zu einer nicht unerheblichen (stetig zunehmenden) weiteren Vergrößerung des Landtages führen. Darüber hinaus würde der zeitliche Vorlauf und ein separat vorgezogener Volksentscheid mit nachträglich noch notwendigen gesetzlichen Änderungen bei der Mandatszuteilung und der Stimmkreiseinteilung die Wahlvorbereitung zu Lasten der Parteien und sonstigen organisierten Wählergruppen verkürzen.

Ob eine Mindestzahl von 16 oder weniger Mandaten erwogen wird, sollte den weiteren parlamentarischen Beratungen vorbehalten werden. Jedenfalls wäre mit der verfassungsrechtlichen Festschreibung einer niedrigeren Mindestmandatszahl in Zukunft eine weit geringere Erhöhung der Gesamtmandatszahl zu erwarten. Im Übrigen bliebe auch Zeit, um im Lichte der weiteren Bevölkerungsentwicklung gegebenenfalls erst später und dann zeitgleich mit einer Wahl einen Volksentscheid zur Frage einer Verfassungsänderung herbeizuführen.