

## Pressekonferenz zur Stimmkreisreform 12. April 2011

### Zusammenfassung des Gutachtens in Thesen

#### **Der Vorschlag der Staatsregierung für die zukünftige Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise genügt nicht den Anforderungen der Verfassung:**

*„Er verwirklicht den Grundsatz der Wahlgleichheit einseitig mit Blick auf die Bevölkerungsentwicklung, berücksichtigt aber nicht das verfassungsrechtliche Gebot, die Mandatszuordnung so auszugestalten, dass in den einzelnen Wahlkreisen keine gegen Art. 14 Abs. 4 BayVerf verstoßende Sperrwirkung entfaltet wird.“*

#### **Es wäre verfassungswidrig, wenn die Zuordnung von Abgeordnetenmandaten zu Wahlkreisen wegen der Bevölkerungsentwicklung dazu führte, dass eine Partei in einem Wahlkreis im Gegensatz zu der Regelung in Art. 14 Abs. 4 BayVerf mehr als 5 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten müsste, um überhaupt ein Mandat zu erreichen:**

*„Vielmehr führte die vorgeschlagene Reduzierung der Mandate in den Wahlkreisen Oberpfalz und Oberfranken von 17 auf 16 dazu, dass theoretisch einer Partei erst bei einem Stimmenanteil von 6,25 Prozent ( $100 : 16$ ) ein Mandat zufiele. Auch wenn man berücksichtigt, dass die Wahlvorschläge, auf die im Land nicht mindestens fünf Prozent der abgegebenen Stimmen entfallen, gemäß Art. 42 Abs. 2 Satz 1 LWG keinen Sitz zugeteilt erhalten und dass die auf diese Wahlvorschläge entfallenden Stimmen bei der Sitzermittlung ausscheiden (Art. 42 Abs. 2 Satz 2 LWG), ändert das nichts. Es müssten auf solche Wahlvorschläge nämlich insgesamt mindestens 20 Prozent aller Stimmen entfallen, damit ein Stimmanteil von 5 Prozent in den Wahlkreisen Oberfranken und Oberpfalz sicher zur Zuteilung eines Mandates führte ( $<100 - 20> : 16 = 5$ ). Entfielen dagegen auf die unter die Sperrklausel fallende Wahlvorschläge 10 oder sogar nur 5 Prozent aller Stimmen, führte das zu einem Verstoß gegen Art. 14 Abs. 4 BayVerf, weil dann erst 5,63 bzw. sogar erst 5,94 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen für die Zuteilung eines Mandats ausreichten ( $<100 - 10> : 16 = 5,63$  und  $<100 - 5> : 16 = 5,94$ ). Damit läge zugleich eine ungerechtfertigte Differenzierung des Erfolgswerts der für die einzelnen Parteien und Wählergruppen abgegebenen Stimmen vor.<sup>1</sup>“*

<sup>1</sup> Vgl. dazu BayVerfGH 28, 222 (239 f.).

**Es verstößt gegen die Wahlrechtsgleichheit, wenn ein Wahlquotient zu einer Sperrklausel führt, die höher als 5 Prozent ist:**

*„Der Gesetzgeber kann nach den vorliegenden Daten in keinem Fall davon ausgehen, dass bei der nächsten Landtagswahl 2013 in den Wahlkreisen Oberpfalz und Oberfranken 20 oder mehr Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen auf Wahlvorschläge entfallen könnten, auf die im Land nicht jeweils mindestens fünf Prozent der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen entfallen. So sind bei der Landtagswahl 2008 im Wahlkreis Oberfranken nur 10,2 Prozent und im Wahlkreis Oberpfalz nur 11,7 Prozent der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen auf Wahlvorschläge entfallen, die unter die Sperrklausel gefallen sind. Bei der Landtagswahl 2003 betrugen die entsprechenden Zahlen im Wahlkreis Oberfranken 11,5 Prozent und im Wahlkreis Oberpfalz 13,1 Prozent.“<sup>2</sup>*

**Bereits die geltende Regelung ist aus verfassungsrechtlicher Sicht bedenklich:**

*„Den Wahlkreisen Oberfranken und Oberpfalz stehen gegenwärtig je 17 Mandate zu. Der Gesetzgeber müsste unterstellt haben, dass auf Wahlvorschläge, die landesweit an der 5-Prozent-Klausel scheitern, in den Wahlkreisen Oberfranken und Oberpfalz jeweils 15 Prozent der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen entfallen, damit ein Wahlvorschlag ein Mandat zugeteilt bekommt, der in diesen beiden Wahlkreisen genau 5 Prozent erhält ( $<100 - 15> : 17 = 5$ ). Diese Annahme ist angesichts der tatsächlichen Wahlergebnisse zumindest äußerst bedenklich, wenn nicht sogar ohne eine belastbare Grundlage.“*

**Der Vorschlag der Staatsregierung räumt den Anforderungen der Wahlrechtsgleichheit bei Bevölkerungsveränderungen einseitig Vorrang ein und verletzt im Ergebnis die verfassungsrechtliche Festlegung der Sperrklausel auf 5 Prozent in Art. 14 Abs. 4 BayVerf.:**

*„Der Gesetzgeber muss folglich seine gemäß Art. 5 Abs. 5 Satz 2 LWG dem Landtag zu machenden Vorschläge verfassungsorientiert gestalten. Diese Voraussetzung ist nur dann erfüllt, wenn er eine praktische Konkordanz zwischen den beiden dargestellten Elementen der Wahlgleichheit herstellt: Die gesetzliche Mandatszuordnung muss sowohl in Bezug auf die Verteilung der Bevölkerung auf die Wahlkreise als auch auf die Sperrklausel des Art. 14 Abs. 4 BayVerf, die beide Ausdruck des Grundsatzes der Wahlgleichheit in seiner Ausprägung als Gebot des gleichen Erfolgswertes sind, den Anforderungen der Verfassung genügen.“*

---

<sup>2</sup> Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenerhebung, Landtagswahl 2008, Endgültige Ergebnisse, Ergebnis für Parteien, Land Bayern und Wahlkreise Oberfranken und Oberpfalz.

**Art. 5 Abs. 5 LWG verpflichtet die Staatsregierung zwar zur fristgerechten Vorlage eines Berichts über die Bevölkerungsveränderung, schreibt aber nicht vor, ob, wie und wann der Gesetzgeber auf Bevölkerungsveränderungen mit Änderungen in der Zuordnung von Abgeordnetensitzen zu den Wahlkreisen reagieren muss:**

*„Dabei muss der Gesetzgeber berücksichtigen, dass die Verfassung die Höhe der Sperrklausel verbindlich und konkret festlegt, während Zeitpunkt und Modus der gesetzgeberischen Reaktion auf Veränderungen in der Wohnbevölkerung weder von der Verfassung noch vom Landeswahlgesetz vorgeschrieben werden. Art. 5 Abs. 5 LWG verpflichtet die Staatsregierung zwar zur fristgerechten Vorlage eines Berichts über die Bevölkerungsveränderung und zu Vorschlägen zur Änderung der Zahl der auf die Wahlkreise entfallenden Abgeordnetensitze, schreibt aber nicht vor, ob, wie und wann der Gesetzgeber auf Bevölkerungsveränderungen reagieren muss. Vielmehr ist im Landeswahlgesetz gerade nicht geregelt, dass der Gesetzgeber die Vorschläge des Staatsministeriums umsetzen muss. Dementsprechend muss der Gesetzgeber eine von ihm selbst verantwortete Entscheidung im Rahmen der Vorgaben der Verfassung treffen, ob, wie und wann er wegen Bevölkerungsveränderungen die Zuordnung von Abgeordnetensitzen zu Wahlkreisen ändert.“*

**Der Gesetzgeber muss eine praktische Konkordanz zwischen den Anforderungen herstellen, die sich auf der einen Seite aus dem Grundsatz der Wahlgleichheit bei einer Bevölkerungsveränderung ergeben, und den Anforderungen, die sich auf der anderen Seite aus der Regelung der Sperrklausel in Art. 14 Abs. 4 BayVerf für die Zahl der einem Wahlkreis zugeordneten Mandate ergeben. Diese praktische Konkordanz verfehlt er jedenfalls, wenn er den Wahlkreisen Oberfranken und Oberpfalz weniger als 17 Mandate zuordnet:**

*„Mit der Festlegung der 17 gemäß Art. 21 Abs. 2 LWG die Wahlkreise Oberfranken und Oberpfalz treffenden Abgeordnetenmandate hat der Gesetzgeber bereits gegenwärtig der Wahlgleichheit mit Blick auf die Bevölkerungsveränderung eindeutig Vorrang vor dem gleichen Erfolgswert eingeräumt, der in der Sperrklausel des Art. 14 Abs. 4 BayVerf gesichert wird. Ein weiteres Zurückdrängen der Erfolgswertgleichheit als Grundlage der Bemessung der Höhe der Sperrklausel unter Berufung auf die Bevölkerungsentwicklung würde nicht zu einer praktischen Konkordanz der beiden Ausprägungen der Wahlgleichheit führen, sondern in unzulässiger Weise der Wahlgleichheit mit Blick auf die Bevölkerungsentwicklung absoluten Vorrang einräumen und die Wahlgleichheit kleinerer Parteien und Gruppierungen verletzen. Eine weitere Absenkung der Zahl der den Wahlkreisen Oberpfalz und Oberfranken zugeordneten Abgeordnetensitze wäre in der gegenwärtigen Wahlrechtsordnung verfassungswidrig. Solange der Gesetzgeber sich durch die Bevölkerungsveränderung nicht veranlasst sieht, etwa ein System der Reststimmenverwertung auf Landesebene einzuführen oder die Zahl der Sitze des Landtags wieder zu erhöhen, ist er von Verfassungs wegen gehindert, die Zahl der den Wahlkreisen Oberfranken und Oberpfalz zugeordneten Mandate weiter zu verringern, weil er sonst gegen das verfassungsrechtliche Gebot des gleichen Erfolgswerts der Stimmen als Element der Wahlrechtsgleichheit verstößt und eine Sperrklausel einführt, deren Höhe die verfassungsrechtliche Vorgabe in Art. 14 Abs. 4 BayVerf verletzt.“*