



18. Wahlperiode

## Ausschuss für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Integration

### 76. Sitzung

Donnerstag, 31. März 2022 13:00 Uhr Plenarsaal

## Tagesordnung

### Anhörung von Sachverständigen

Anhörung gemäß § 173 der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag  
zum Thema:

### **Verbesserung des Landtagswahlverfahrens**

Als Sachverständige sind eingeladen:

**Prof. Dr. Joachim Behnke**, Lehrstuhl für Politikwissenschaft - Zeppelin Universität

**Dr. Thomas Gößl**, Präsident des Bayerischen Landesamts für Statistik

**Prof. Dr. Bernd Grzeszick LL.M. (Cambridge)**, Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
Internationales Öffentliches Recht, Allgemeine Staatslehre und Rechtsphilosophie -  
Universität Heidelberg

**Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold**, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht  
Universität München

**Prof. Dr. Markus Möstl**, Lehrstuhl für Öffentliches Recht II -  
Universität Bayreuth

**Joachim Neuss**, Erster Bürgermeister der Stadt Auerbach in der Oberpfalz

**Prof. (em.) Dr. Friedrich Pukelsheim**, Institut für Mathematik -  
Universität Augsburg

**Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz**, Lehrprofessur für Öffentliches Recht  
Universität Würzburg

**Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger**, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und  
Öffentliches Wirtschaftsrecht - Universität Augsburg

Fragenkatalog:

1. Weitere Vergrößerung des Landtags verhindern
  - 1.1 Bis zu wie viele Abgeordnete könnten dem Bayerischen Landtag nach den Landtagswahlen 2023 angehören, insbesondere bei einem Szenario, welches davon ausgeht, dass bisher große Parteien weniger Wählerinnen und Wähler an sich binden (vgl. z.B. die Ergebnisse der Bundestagswahl 2021)?
  - 1.2 Ist eine mögliche weitere Zunahme von Ausgleichs- und Überhangmandaten bei den kommenden Landtagswahlen zu erwarten, die zu einem Landtag mit mehr als den derzeitigen 205 Abgeordneten führen könnte, und wenn ja, wie wäre dies z.B. im Hinblick auf die Arbeitsfähigkeit/Effizienz des Parlaments und in finanzieller Hinsicht zu beurteilen?
  - 1.3 Welche gesetzgeberische Alternativen bestehen zu Ausgleichs- und Überhangmandaten und welche Auswirkungen hätten diese Lösungen voraussichtlich auf die Zahl der Abgeordneten im Bayerischen Landtag?
  - 1.4 Durch welche sonstigen Maßnahmen, insbesondere durch welche Änderungen im Landeswahlrecht und ggf. der Bayerischen Verfassung könnte sichergestellt werden, dass dem Bayerischen Landtag nicht regelmäßig wesentlich mehr als 180 Abgeordnete angehören, so wie es in Art. 13 Abs. 1 BV vorgesehen ist?
  - 1.5 Welche Vor- und Nachteile haben diese Maßnahmen aus Ihrer Sicht jeweils?
2. Unterschiedliche Erfolgswerte der Wählerstimmen in den Wahlkreisen
  - 2.1 Inwieweit kam es bei der Landtagswahl 2018 zu Verzerrungen zwischen den unterschiedlichen Wahlkreisen dergestalt, dass bestimmte Wahlkreise insbesondere durch Überhang- und Ausgleichsmandate mehr Landtagsabgeordnete stellen als nach ihrer Bevölkerungsanzahl vorgesehen ist und wie sind diese Verzerrungen zu bewerten?
  - 2.2 Treten diese Effekte bei kleineren oder größeren Wahlkreisen relativ gesehen deutlicher zu Tage?
  - 2.3 Wie könnte der Landesgesetzgeber solche Verzerrungen auf der Wahlkreisebene künftig verhindern oder begrenzen?
3. Änderung des Berechnungsmaßstabs zur Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise und bei der Stimmkreiseinteilung
  - 3.1 Welche Auswirkungen hätte die von der Staatsregierung in ihrem Stimmkreisbericht nach Art. 5 Abs. 5 des Landeswahlgesetzes vom 12. Oktober 2021 (Drs. 18/18709) vorgeschlagene Änderung, dem für die Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise und bei der Stimmkreiseinteilung anzulegenden Maßstab nicht mehr wie bisher die deutsche Hauptwohnbevölkerung einschließlich der Minderjährigen zugrunde zu legen, sondern die grundsätzlich Wahlberechtigten, voraussichtlich für die künftige Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise und Stimmkreiseinteilung bei der Landtagswahl 2023 und darüber hinaus?

- 3.2 Inwieweit dürfte dieser geänderte Maßstab besser dazu geeignet sein, dass vor der Landtagswahl im Jahr 2028 und in späteren Wahlen die Zahl der Mandate in den Wahlkreisen voraussichtlich erhalten und keine oder weniger Stimmkreise verändert werden müssten als mit dem bisher gültigen Maßstab nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 LWG?
  - 3.3 Wie würde, sollte in Bayern das aktive Wahlalter für die Wahlen zum Bayerischen Landtag auf 16 Jahre gesenkt werden, sich diese Änderung voraussichtlich auf die Personenzahl der wahlberechtigten Bevölkerung und ihre Verteilung auf die Wahl- und Stimmkreise im Freistaat auswirken?
  - 3.4 Wäre es verfassungsrechtlich zulässig, bei Landtagswahlen ein Wahlrecht für (EU-)Ausländerinnen und Ausländer einzuführen und wie würde sich gegebenenfalls die Einbeziehung dieses Personenkreises auf die Mandatsverteilung und Stimmkreiseinteilung auswirken?
  - 3.5 Gibt es mehr als 10 Jahre nach der Expertenanhörung im Verfassungsausschuss des Bayerischen Landtages zum Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Landeswahlgesetzes (Drs. 16/8800) am 26.9.2011 neue Erkenntnisse dazu, welche Handlungsmöglichkeiten der Landesgesetzgeber hat, um eine angemessene Repräsentanz der Bevölkerung der einzelnen Wahlkreise im Bayerischen Landtag sicherzustellen und zu verhindern, dass angesichts eines Bevölkerungsrückgangs wie insbesondere in den Wahlkreisen Oberfranken und Oberpfalz die Zahl der Mandate dort auf jeweils unter 16 sinkt?
  - 3.6 Wie lässt sich verhindern, dass der ländliche Raum aufgrund des bestehenden Wahlrechts weniger stark im Landtag vertreten ist?
4. Stimmkreise gerecht zuschneiden
    - 4.1 Wie ist es zu bewerten, dass nach der derzeitigen Festlegung des Gesetzgebers in Art. 5 Abs. 2 S. 3 LWG dann, wenn die Einwohnerzahl eines Stimmkreises von der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Stimmkreise im jeweiligen Wahlkreis mehr als 25 v.H. nach oben oder unten abweicht, eine Neuabgrenzung vorzunehmen ist?
    - 4.2 Wie ist die Festlegung des Gesetzgebers in Art. 5 Abs. 2 S. 3 LWG zu bewerten, dass eine Neuabgrenzung vorgenommen werden soll, wenn die Abweichung mehr als 15 v.H. nach oben oder unten beträgt?
    - 4.3 Inwiefern besteht Handlungsspielraum des Gesetzgebers bei der Festlegung dieses prozentualen Toleranzbereichs gemäß Art. 5 Abs. 2 S. 3 LWG?
    - 4.4 Wie ist die Tatsache zu bewerten, dass die Staatsregierung im Stimmkreisbericht vom 12. Oktober 2021 zwar zu dem Ergebnis kommt, dass 27 von 91 Stimmkreisen (knapp 30 Prozent) die eigentliche Zielgrenze von 15 v.H. gemäß Art. 5 Abs. 2 S. 3 LWG überschreiten, sie aber in keinem dieser Fälle eine Anpassung der Stimmkreiszuschnitte vorgeschlagen hat, insbesondere wenn aufgrund der Addition der Erst- und Zweitstimmen die Kandidatinnen und Kandidaten, die in großen Stimmkreisen für das Direktmandat antreten, möglicherweise höhere Erfolgchancen haben könnten als Direktkandidatinnen und -kandidaten in kleinen Stimmkreisen?

- 4.5 Ist die Staatsregierung im Stimmkreisbericht vom 12. Oktober 2021 dem Begründungserfordernis für ihre Entscheidung nach Art. 5 Abs. 2 S. 3 LWG gerecht geworden?
- 4.6 Könnte bzw. sollte der Landtag künftig häufiger, bereits ab einer Abweichung von 15 v.H. nach oben oder unten, auf Grundlage der geltenden Fassung des Art. 5 Abs. 2 S. 3, Abs. 4 LWG eine Neueinteilung der betroffenen Stimmkreise vornehmen und welche Vor- und Nachteile hätte das im Vergleich zur bisherigen Praxis?
- 4.7 Wie ist die Entwicklung zu bewerten, dass, wie auch im Stimmkreisbericht vom 12. Oktober 2021 angedeutet ist, sich künftig Stimmkreise wie der Stimmkreis 307 Tirschenreuth über 3 Landkreise erstrecken könnten (vgl. S. 16 des Stimmkreisberichts)?
- 4.8 Wie ist es zu bewerten, dass es schon heute bei fast 50 Prozent der Landkreise in Bayern an der nach Art. 14 Abs. 1 S. 3 BV grundsätzlich gebotenen Deckungsgleichheit mit dem jeweiligen Stimmkreis fehlt, wie bspw. bei den Landkreisen Passau, Regen und Freyung-Grafenau?
- 4.9 Welche Grenzen setzt Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV für eine Reform der Stimmkreise? Ist Satz 3 in Hinblick auf die Realitäten überhaupt noch umsetzbar?
- 4.10 Durch welche sonstigen Änderungen im Landeswahlrecht ließe sich dem Grundsatz der Stimmkreiskontinuität in den kommenden Jahren voraussichtlich am besten Rechnung tragen?
- 4.11 Welche sonstigen fachlichen Schlussfolgerungen und Bewertungen mit Blick auf Notwendigkeiten der Anpassung bzw. Fortentwicklung des Landeswahlrechts sind aus Ihrer Sicht aus dem Stimmkreisbericht vom 12. Oktober 2021 der Staatsregierung zu ziehen?
- 4.12 Wie kann am besten gleichermaßen den wahlrechtlichen Zielen,
- gleiche Gewichtung aller Stimmen,
  - möglichst Landkreis- bzw. sozialräumlichen Strukturen entsprechende Stimmkreise,
  - Stimmkreiskontinuität,
  - Landtag nahe der Sollgröße 180,

Rechnung getragen werden?

## 5. Wählen mit 16

- 5.1 Welche (verfassungs-)rechtlichen Auswirkungen hätte es auf das bayerische Landes- und Kommunalwahlrecht, wenn in den kommenden Jahren das Wahlalter für die Wahlen zum Deutschen Bundestag und Europäischen Parlament auf 16 Jahre gesenkt werden sollte, gleichzeitig das Wahlrecht in Bayern aber nicht entsprechend geändert werden würde?
- 5.2 Sollte man aktives und passives Wahlrecht mit 16 Jahren unterschiedlich behandeln oder es gleichzeitig einführen?

- 5.3 Wie würde nach Einführung des passiven Wahlrechts mit 16 Jahren in Bayern bei den Landtagswahlen und Kommunalwahlen die Handlungsfähigkeit eines bzw. einer 16-jährigen und damit minderjährigen Mandatsträgerin- oder Mandatsträger zu beurteilen sein mit Blick auf die Regelungen zur Geschäftsfähigkeit?
  
6. Notwendiger Zeitpunkt für gesetzgeberische Entscheidungen
  - 6.1 Bis wann muss der Gesetzgeber die notwendigen Entscheidungen für die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise und die Stimmkreiseinteilung getroffen haben, um vor dem Hintergrund der gesetzlichen Fristen, ab denen Wahlen für Vertreterversammlungen und Aufstellungsversammlungen zulässig sind, den Parteien und sonstigen organisierten Wählergruppen ihre Wahlvorbereitung für eine anstehende Wahl nicht in unzulässiger Weise zu verkürzen?
  
  - 6.2 Wie wäre der zeitliche Bedarf für eine Wahlrechtsreform zu veranschlagen, wenn dafür eine Verfassungsänderung und in dessen Folge dann auch noch gesetzgeberische Umsetzungsmaßnahmen notwendig wären?