

**Entscheidung vom 10. Oktober 2001**  
**zur Stimmkreiseinteilung für die Landtagswahlen**

I. Vf. 2-VII-01

Popularklage der Gemeinde Nittendorf

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit  
des § 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Mai  
2001 (GVBl S. 216, BayRS 111-1-I), soweit die Anlage zu Art. 5 Abs. 4 des Lan-  
deswahlgesetzes den Stimmkreis 305 (Regensburg-Land, Schwandorf) betrifft,

II. Vf. 4-VII-01

Popularklage der Landeshauptstadt München

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit  
des § 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Mai  
2001 (GVBl S. 216, BayRS 111-1-I), soweit die Anlage zu Art. 5 Abs. 4 des Lan-  
deswahlgesetzes bei der Stimmkreiseinteilung für das Gebiet der Landeshaupt-  
stadt München deren Stadtbezirksgrenzen nicht beachtet,

III. Vf. 6-VII-01

Popularklage der Frau Dr. D. B. in M. u.a.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit  
des § 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Mai  
2001 (GVBl S. 216, BayRS 111-1-I), soweit die Anlage zu Art. 5 Abs. 4 des Lan-  
deswahlgesetzes die Neueinteilung der Stimmkreise 101 bis 108 im Wahlkreis  
Oberbayern im Gebiet der Landeshauptstadt München betrifft,

IV. Vf. 7-VIII-01

Meinungsverschiedenheit zwischen

der SPD-Fraktion im Bayerischen Landtag

und

dem Bayerischen Landtag

über die Frage, ob die durch § 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Landes-  
wahlgesetzes vom 25. Mai 2001 (GVBl S. 216, BayRS 111-1-I) neu gefasste An-

lage zu Art. 5 Abs. 4 des Landeswahlgesetzes die Bayerische Verfassung verletzt, soweit sie folgende Stimmkreise betrifft:

1. im Wahlkreis Oberbayern:
  - 110 Bad Tölz-Wolfratshausen, Garmisch-Partenkirchen
  - 120 Miesbach
  - 125 Rosenheim-Ost
  - 126 Rosenheim-West
  - 127 Starnberg
  - 129 Weilheim-Schongau,
2. im Wahlkreis Oberbayern:
  - 101 München-Altstadt-Hadern
  - 102 München-Bogenhausen
  - 103 München-Giesing
  - 104 München-Milbertshofen
  - 105 München-Moosach
  - 106 München-Pasing
  - 107 München-Ramersdorf
  - 108 München-Schwabing,

V. Vf. 8-VII-01

Popularklage des Herrn A. D. in G.-P. u.a.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit  
des § 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Mai 2001 (GVBI S. 216, BayRS 111-1-I), soweit die Anlage zu Art. 5 Abs. 4 des Landeswahlgesetzes folgende Stimmkreise im Wahlkreis Oberbayern betrifft:  
110 Bad Tölz-Wolfratshausen, Garmisch-Partenkirchen  
120 Miesbach  
125 Rosenheim-Ost  
126 Rosenheim-West  
127 Starnberg  
129 Weilheim-Schongau,

VI. Vf. 10-VII-01

Popularklage des Landkreises Regensburg

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit  
des § 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Mai 2001 (GVBI S. 216, BayRS 111-1-I), soweit die Anlage zu Art. 5 Abs. 4 des Landeswahlgesetzes folgende Stimmkreise im Wahlkreis Oberpfalz betrifft:  
304 Regensburg-Land-Ost  
305 Regensburg-Land, Schwandorf  
307 Schwandorf,

## VII. Vf. 11-VII-01

### Popularklage des Landkreises Augsburg

#### auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. des § 1 Nr. 1 Buchst. a des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Mai 2001 (GVBl S. 216, BayRS 111-1-I), soweit er Art. 5 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 des Landeswahlgesetzes betrifft,
2. des § 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Mai 2001 (GVBl S. 216, BayRS 111-1-I), soweit er die Anlage zu Art. 5 Abs. 4 des Landeswahlgesetzes dahingehend ändert, dass die bisherigen Stimmkreise 704 (Augsburg-Land-Nord) und 705 (Augsburg-Land-Süd), also die dem Landkreis Augsburg zugehörigen Gemeinden, unter Auflösung des bisherigen Stimmkreises 706 (Dillingen a. d. Donau) umverteilt und den neuen Stimmkreisen 702 (Augsburg-Stadt-West), 704 (Augsburg-Land, Dillingen) und 705 (Augsburg-Land-Süd) zugeordnet werden,

## VIII. Vf. 12-VII-01

### Popularklage des Landkreises Rhön-Grabfeld

#### auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. des § 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Mai 2001 (GVBl S. 216, BayRS 111-1-I),
2. des § 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Mai 2001 (GVBl S. 216, BayRS 111-1-I), soweit er die Anlage zu Art. 5 Abs. 4 des Landeswahlgesetzes dahingehend ändert, dass der bisherige Stimmkreis 608 (Rhön-Grabfeld) aufgelöst wird,
3. des Art. 14 Abs. 1 Satz 5 der Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl S. 991, BayRS 100-1-S),
4. des Art. 13 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl S. 991, BayRS 100-1-S),

## IX. Vf. 13-VII-01

### Popularklage des Herrn Dr. B. W. in M. u.a.

#### auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. des § 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Mai 2001 (GVBl S. 216, BayRS 111-1-I),
2. des § 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Mai 2001 (GVBl S. 216, BayRS 111-1-I), soweit er die Anlage zu Art. 5 Abs. 4 des Landeswahlgesetzes dahingehend ändert, dass der bisherige Stimmkreis 608 (Rhön-Grabfeld) aufgelöst wird,
3. des Art. 14 Abs. 1 Satz 5 der Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl S. 991, BayRS 100-1-S),

4. des Art. 13 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl S. 991, BayRS 100-1-S)

Aktenzeichen: Vf. 2-VII-01  
Vf. 4-VII-01  
Vf. 6-VII-01  
Vf. 7-VIII-01  
Vf. 8-VII-01  
Vf. 10-VII-01  
Vf. 11-VII-01  
Vf. 12-VII-01  
Vf. 13-VII-01

### **Leitsatz:**

Zu den verfassungsrechtlich maßgebenden Grundsätzen bei einer Neueinteilung der Stimmkreise für die Landtagswahlen.

### **Entscheidung:**

Die Anträge werden abgewiesen.

### **Gründe:**

Gegenstand der Verfahren ist die Frage, ob der Zuschnitt der Stimmkreise in der Landeshauptstadt München sowie bestimmter Stimmkreise in Oberbayern, in der Oberpfalz, in Unterfranken und in Schwaben durch das Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Mai 2001 (GVBl S. 216) gegen die Bayerische Verfassung verstößt. Außerdem geht es darum, ob die Regelung der zulässigen Ab-

weichungen der Einwohnerzahl eines Stimmkreises vom Wahlkreisdurchschnitt in Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG sowie die Regelungen in Art. 13 Abs. 1 BV und Art. 14 Abs. 1 Satz 5 BV gegen die Bayerische Verfassung verstoßen.

I.

Durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, Verfassungsreformgesetz – Reform von Landtag und Staatsregierung, vom 20. Februar 1998 (GVBl S. 39), ist die Zahl der Abgeordneten des Bayerischen Landtags von 204 auf 180 vermindert worden (Art. 13 Abs. 1 BV). Demzufolge wurde durch das Gesetz vom 25. Mai 2001 die Zahl der Stimmkreise für die Landtagswahl von bisher 104 auf 92 vermindert und ihr Zuschnitt geändert. In Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG wurde bestimmt, dass die Einwohnerzahl eines Stimmkreises von der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Stimmkreise im jeweiligen Wahlkreis nicht um mehr als 15 % nach oben oder unten abweichen soll und dass, wenn die Abweichung mehr als 25 % beträgt, eine Neuabgrenzung vorzunehmen ist.

Die hier bedeutsamen Stimmkreise sind wie folgt zugeschnitten (s. Anlage zu Art. 5 Abs. 4 LWG):

Stimmkreiseinteilung für die Wahl zum Bayerischen Landtag

<b>Stimmkreis</b>		<b>Gebiet des Stimmkreises</b>
<b>Nr.</b>	<b>Name</b>	(Gemeinden nach dem Gebietsstand vom 01.01.2001)
<b>Wahlkreis Oberbayern</b>		
<b>101</b>	<b>München-Altstadt-Hadern</b>	Stadtbezirke 2, 7, 8 und 20, aus dem Stadtbezirk 1 die Stadtbezirksviertel 1.11 bis 1.44 sowie aus dem Stadtbezirk 19 die Stadtbezirksviertel 19.32, 19.33, 19.35 und 19.41 bis 19.44

<b>Stimmkreis</b>		<b>Gebiet des Stimmkreises</b>
<b>Nr.</b>	<b>Name</b>	(Gemeinden nach dem Gebietsstand vom 01.01.2001)
<b>102</b>	<b>München-Bogenhausen</b>	Stadtbezirke 5, 13 und 14
<b>103</b>	<b>München-Giesing</b>	Stadtbezirke 6, 17 und 18 sowie der Stadtbezirk 19 ohne die Stadtbezirksviertel 19.32, 19.33, 19.35 und 19.41 bis 19.44
<b>104</b>	<b>München-Milbertshofen</b>	Stadtbezirke 4 und 11 sowie aus dem Stadtbezirk 9 die Stadtbezirksviertel 9.11 bis 9.13, 9.17, 9.30, 9.61 bis 9.65
<b>105</b>	<b>München-Moosach</b>	Stadtbezirke 10 und 24, aus dem Stadtbezirk 9 die Stadtbezirksviertel 9.21 bis 9.29 sowie aus dem Stadtbezirk 25 die Stadtbezirksviertel 25.11 bis 25.15, 25.24 sowie die nicht zum Stimmkreis 106 München-Pasing gehörenden Teile der Stadtbezirksviertel 25.21, 25.23 und 25.28
<b>106</b>	<b>München-Pasing</b>	Stadtbezirke 21, 22 und 23, aus dem Stadtbezirk 25 die Stadtbezirksviertel 25.22, 25.25, 25.26, 25.27 und 25.29 sowie die westlich der Fürstenrieder Straße liegenden Teile der Stadtbezirksviertel 25.21, 25.23 und 25.28
<b>107</b>	<b>München-Ramersdorf</b>	Stadtbezirke 15 und 16
<b>108</b>	<b>München-Schwabing</b>	Stadtbezirke 3 und 12, aus dem Stadtbezirk 1 die Stadtbezirksviertel 1.51 bis 1.63 sowie aus dem Stadtbezirk 9 die Stadtbezirksviertel 9.14 bis 9.16 und 9.41 bis 9.52
<b>110</b>	<b>Bad Tölz-Wolfratshausen, Garmisch-Partenkirchen</b>	Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen, vom Landkreis Garmisch-Partenkirchen die Gemeinden Farchant, Garmisch-Partenkirchen, M, Grain- au, Krün, Mittenwald, M, Wallgau (übrige Gemeinden siehe Stimmkreis 129)

<b>Stimmkreis</b>		<b>Gebiet des Stimmkreises</b> (Gemeinden nach dem Gebietsstand vom 01.01.2001)
<b>Nr.</b>	<b>Name</b>	
<b>120</b>	<b>Miesbach</b>	Landkreis Miesbach, vom Landkreis Rosenheim die Gemeinden Bad Feilnbach, Feldkirchen-Westerham (übrige Gemeinden siehe Stimmkreise 125, 126)
<b>125</b>	<b>Rosenheim-Ost</b>	Kreisfreie Stadt Rosenheim, vom Landkreis Rosenheim die Gemeinden Amerang, Aschau i.Chiemgau, Bad Endorf, M, Bernau a.Chiemsee, Eggstätt, Eiselfing, Frasdorf, Griesstätt, Prien a.Chiemsee, M, Prutting, Riedering, Rimsting, Rohrdorf, Samerberg, Söchtenau, Stephanskirchen, Vogtareuth die Verwaltungsgemeinschaften Breitbrunn a.Chiemsee (= Breitbrunn a.Chiemsee, Chiemsee, Gstadt a.Chiemsee), Halfing (= Halfing, Höslwang, Schonstett) (übrige Gemeinden siehe Stimmkreise 120, 126)
<b>126</b>	<b>Rosenheim-West</b>	Vom Landkreis Rosenheim die Gemeinden Babensham, Bad Aibling, St, Brannenburg, Bruckmühl, M, Edling, Flintsbach a.Inn, Großkarolinenfeld, Kiefersfelden, Kolbermoor, St, Neubeuern, M, Nußdorf a.Inn, Oberaudorf, Raubling, Schechen, Soyen, Tuntenhausen, Wasserburg a.Inn, St die Verwaltungsgemeinschaften Pfaffing (= Albaching, Pfaffing), Rott a.Inn (= Ramerberg, Rott a.Inn) (übrige Gemeinden siehe Stimmkreise 120, 125)
<b>127</b>	<b>Starnberg</b>	Landkreis Starnberg, vom Landkreis Weilheim-Schongau die Gemeinde Bernried die Verwaltungsgemeinschaft Seeshaupt (= Iffeldorf, Seeshaupt) (übrige Gemeinden siehe Stimmkreis 129)

<b>Stimmkreis</b>		<b>Gebiet des Stimmkreises</b>
<b>Nr.</b>	<b>Name</b>	(Gemeinden nach dem Gebietsstand vom 01.01.2001)
<b>129</b>	<b>Weilheim-Schongau</b>	<p>Vom Landkreis Weilheim-Schongau</p> <p>die Gemeinden  Hohenpeißenberg, Peißenberg, M, Peiting, M, Penzberg, St, Polling, Schongau, St, Weilheim i.OB, St, Wessobrunn, Wielenbach</p> <p>die Verwaltungsgemeinschaften  Altenstadt (= Altenstadt, Hohenfurch, Ingenried, Schwabbruck, Schwabsoien),  Bernbeuren (= Bernbeuren, Burggen),  Habach (= Antdorf, Habach, Obersöchering, Sindelsdorf),  Huglfing (= Eberfing, Eglfing, Huglfing, Oberhausen),  Pähl-Raisting (= Pähl, Raisting),  Rottenbuch (= Böbing, Rottenbuch),  Steingaden (= Prem, Steingaden, Wildsteig)  (übrige Gemeinden siehe Stimmkreis 127)</p> <p>vom Landkreis Garmisch-Partenkirchen</p> <p>die Gemeinden  Bad Kohlgrub, Murnau a.Staffelsee, M, Oberammergau, Oberau, Uffing a.Staffelsee</p> <p>die Verwaltungsgemeinschaften  Ohlstadt (= Eschenlohe, Großweil, Ohlstadt, Schwaigen),  Saulgrub (= Bad Bayersoien, Saulgrub),  Seehausen a.Staffelsee (= Riegsee, Seehausen a.Staffelsee, Spatzenhäuser),  Unterammergau (= Ettal, Unterammergau)  (übrige Gemeinden siehe Stimmkreis 110)</p>
<b>Wahlkreis Oberpfalz</b>		
<b>304</b>	<b>Regensburg-Land-Ost</b>	<p>Vom Landkreis Regensburg</p> <p>die Gemeinden  Barbing, Hagelstadt, Lappersdorf, M, Mintraching, Neutraubling, St, Obertraubling, Pentling, Pfatter, Schierling, M, Sinzing, Tegernheim, Thalmassing, Wenzelbach, Wiesent, Zeitlarn</p> <p>die Verwaltungsgemeinschaften  Alteglofsheim (= Alteglofsheim, Köfering, Pfakofen),  Donaustauf (= Altenthann, Bach a.d.Donau, Donaustauf, M),  Pettendorf (= Pettendorf, Pielenhofen, Wolfsegg)  Sünching (= Aufhausen, Mötzing, Riekofen, Sünching),  Wörth a.d.Donau (= Brennberg, Wörth a.d.Donau, St)  (übrige Gemeinden siehe Stimmkreis 305)</p>

<b>Stimmkreis</b> <b>Nr. Name</b>	<b>Gebiet des Stimmkreises</b> (Gemeinden nach dem Gebietsstand vom 01.01.2001)
<b>305 Regensburg-Land, Schwandorf</b>	Vom Landkreis Regensburg die Gemeinden Beratzhausen, M, Bernhardswald, Hemau, St, Nittendorf, Regenstauf, M, die Verwaltungsgemeinschaften Kallmünz (= Duggendorf, Holzheim a.Forst, Kallmünz, M), Laaber (= Brunn, Deuerling, Laaber, M), (übrige Gemeinden siehe Stimmkreis 304) vom Landkreis Schwandorf die Gemeinden Bodenwöhr, Bruck i.d.OPf., M, Burglengenfeld, St, Maxhütte-Haidhof, St, Neunburg vorm Wald, St, Nittenau, St, Teublitz, St die Verwaltungsgemeinschaft Neunburg vorm Wald (= Dieterskirchen, Neukirchen-Balbini, M, Schwarzhofen, M, Thanstein), (übrige Gemeinden siehe Stimmkreis 307)
<b>307 Schwandorf</b>	Vom Landkreis Amberg-Sulzbach die Gemeinden Freihung, M, Freudenberg, Hirschau, St, Schnaittenbach, St, Vilseck, St (übrige Gemeinden siehe Stimmkreis 301) vom Landkreis Schwandorf die Gemeinden Fensterbach, Oberviechtach, St, Schmidgaden, Schwandorf, GKSt, Wernberg-Köblitz, M die Verwaltungsgemeinschaften Nabburg (= Altendorf, Guteneck, Nabburg, St), Oberviechtach (= Gleiritsch, Niedermurach, Teunz, Winklarn, M), Pfreimd (= Pfreimd, St, Trausnitz), Schönsee (= Schönsee, St, Stadlern, Weiding), Schwarzenfeld (= Schwarzach b.Nabburg, Schwarzenfeld, M, Stulln), Wackersdorf (= Steinberg, Wackersdorf) (übrige Gemeinden siehe Stimmkreis 305)

<b>Stimmkreis</b> <b>Nr. Name</b>	<b>Gebiet des Stimmkreises</b> (Gemeinden nach dem Gebietsstand vom 01.01.2001)
<b>Wahlkreis Unterfranken</b>	
<b>603 Bad Kissingen</b>	Landkreis Bad Kissingen, vom Landkreis Rhön-Grabfeld die Gemeinden Bischofsheim a.d.Rhön, St, Oberelsbach, M, Sandberg die Verwaltungsgemeinschaften Fladungen (= Fladungen, St, Hausen, Nord- heim v.d.Rhön), Ostheim v.d.Rhön (= Ostheim v.d.Rhön, St, Sondheim v.d.Rhön, Willmars) (übrige Gemeinden siehe Stimmkreis 604)
<b>604 Haßberge, Rhön-Grabfeld</b>	Landkreis Haßberge, vom Landkreis Rhön-Grabfeld die Gemeinden Bad Königshofen i.Grabfeld, St, Bad Neustadt a.d.Saale, St, Bastheim die Verwaltungsgemeinschaften Bad Königshofen i.Grabfeld (= Aubstadt, Großbardorf, Herbstadt, Höchheim, Sulzdorf a.d.Lederhecke, Sulzfeld, Trappstadt, M), Bad Neustadt a.d.Saale (= Burglauer, Hohen- roth, Niederlauer, Rödelmaier, Salz, Schönau a.d.Brend, Strahlungen), Heustreu (= Heustreu, Hollstadt, Unsleben, Wollbach), Mellrichstadt (= Hendungen, Mellrichstadt, St, Oberstreu, Stockheim), Saal a.d.Saale (= Großeibstadt, Saal a.d.Saale, M, Wülfershausen a.d.Saale) (übrige Gemeinden siehe Stimmkreis 603)
<b>Wahlkreis Schwaben</b>	
<b>702 Augsburg-Stadt-West</b>	Stadtbezirke 6, 13 bis 23, 37, 38, 40 bis 42, vom Landkreis Augsburg die Gemeinden Gersthofen, St, Neusäß, St (übrige Gemeinden siehe Stimmkreise 704, 705)
<b>704 Augsburg-Land, Dillingen</b>	Landkreis Dillingen a.d.Donau, vom Landkreis Augsburg die Gemeinden Altenmünster, Biberbach, M, Gablingen, Lang- weid a.Lech, Meitingen, M, Thierhaupten, M die Verwaltungsgemeinschaften Nordendorf (= Allmannshofen, Ehingen, Ellgau, Kühlenthal, Nordendorf, Westendorf), Welden (= Bonstetten, Emersacker, Heretsried, Welden, M) (übrige Gemeinden siehe Stimmkreise 702, 705)

<b>Stimmkreis</b>		<b>Gebiet des Stimmkreises</b>
<b>Nr.</b>	<b>Name</b>	(Gemeinden nach dem Gebietsstand vom 01.01.2001)
<b>705</b>	<b>Augsburg-Land-Süd</b>	Vom Landkreis Augsburg die Gemeinden Adelsried, Aystetten, Bobingen, St, Diedorf, M, Dinkelscherben, M, Fischach, M, Graben, Hor- gau, Königsbrunn, St, Kutzenhausen, Schwabmünchen, St, Stadtbergen, M, Wehrin- gen, Zusmarshausen, M die Verwaltungsgemeinschaften Gessertshausen (= Gessertshausen, Usters- bach), Großaitingen (= Großaitingen, Kleinaitingen, Oberottmarshausen), Langerringen (= Hiltenfingen, Langerringen), Lechfeld (= Klosterlechfeld, Untermeitingen), Stauden (= Langenneufnach, Mickhausen, Mittelneufnach, Scherstetten, Walkertshofen) (übrige Gemeinden siehe Stimmkreise 702, 704)

## II.

Die Anträge werden im Wesentlichen wie folgt begründet:

### 1. Verfahren Vf. 2-VII-01 ( Popularklage der Gemeinde Nittendorf)

Aus Art. 14 Abs. 1 Sätze 2 und 3 BV (Grundsatz der Deckungsgleichheit) folge, dass jeder Stimmkreis aus einer politisch homogenen Gebietsfläche gebildet werden solle, die auf gewissen sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Verknüpfungen beruhe. Der vom Volk gewählte Abgeordnete müsse die Verhältnisse seines Stimmkreises kennen, um die Belange "seiner" Bürger sachgerecht vertreten zu können. Der Stimmkreis müsse räumlich so gestaltet sein, dass der Abgeordnete in der Lage sei, seinen Verpflichtungen nachzukommen. Diesen Grundsätzen widerspreche der "Mischstimmkreis" Regensburg-Land, Schwandorf (Stimmkreis 305). Er durchschneide den Wahlkreis Oberpfalz von Südwesten nach Nordosten ohne Rücksicht auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Beziehungen. Der nordöstliche Teil habe gewachsene Beziehungen zu Schwandorf und Weiden i. d. OPf. Der südwestliche Teil einschließlich des Städtedreiecks Burglengenfeld, Maxhütte-Haidhof, Teublitz und Nittenau tendiere nach Regensburg. Es könne nur die Lö-

sung geben, den Stimmkreis Regensburg-West unter Einbeziehung dieser vier Gemeinden aus dem Landkreis Schwandorf zu belassen.

## 2. Verfahren Vf. 4-VII-01 (Popularklage der Landeshauptstadt München)

Die Popularklage sei zulässig. Die Antragstellerin rüge, dass sie durch die Neueinteilung der Stimmkreise in ihrem Grundrecht auf Gleichbehandlung, einschließlich des Willkürverbots, sowie in ihrem Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 11 Abs. 2 BV verletzt sei. Antragsberechtigt sei jedermann, auch juristische Personen des öffentlichen Rechts. Es bedürfe lediglich der Prüfung im Einzelfall, ob das als verletzt erachtete Grundrecht seinem Wesen nach auf juristische Personen des öffentlichen Rechts anwendbar sei. Eine Gemeinde könne sich demnach auf ihr Recht auf Selbstverwaltung und das Willkürverbot berufen.

Die Popularklage sei begründet. Es liege ein Verstoß gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit vor, der ein Anwendungsfall des Art. 118 Abs. 1 BV sei. Das Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes unterschreite in den acht Stimmkreisen der Landeshauptstadt München nicht durchweg die 15 %-Grenze. Im Stimmkreis Altstadt-Hadern betrage die Abweichung 17,14 %. Die Summe der Abweichungen in den acht Stimmkreisen vom Wahlkreisdurchschnitt betrage bei der vom Gesetz getroffenen Stimmkreiseinteilung 75,22 %. Demgegenüber gebe es Vorschläge, die dem Grundsatz der Wahlgleichheit besser gerecht würden: So unterschreite der Vorschlag der Landtags-SPD in allen acht Stimmkreisen die 15 %-Grenze; die Summe der Abweichungen betrage nur 50,92 %. Auch der Vorschlag des Kreisverwaltungsreferats unterschreite durchweg die 15 %-Grenze; die Summe der Abweichungen betrage sogar nur 33,72 %. Diese Werte ergäben sich aus der Zahl der deutschen Hauptwohnbevölkerung zum 30. September 1999, wie sie vom Statistischen Amt der Landeshauptstadt München aus den tatsächlichen Meldeverhältnissen ermittelt worden sei. Die (abweichenden) Zahlen, die dem Gesetz zu Grunde lägen, beruhten auf den Angaben des Statistischen Landesamts zum 31. März 2000; diese seien weniger aussagekräftig, da sie lediglich eine Weiterführung der Volkszählung darstellten. Das Gesetz nehme in Kauf, dass die innerstädtischen Stimmkreise um über 27 % voneinander abwichen (Alt-

stadt-Hadern im Verhältnis zu Moosach und im Verhältnis zu Schwabing). Dem Gesetz sei auch vorzuwerfen, dass es der künftigen Bevölkerungsentwicklung in der Landeshauptstadt München, die angesichts der Wohnungsbauplanung für bestimmte Stimmkreise Zunahmen erwarten lasse, zu wenig Rechnung trage. Differenzierungen seien angesichts des Grundsatzes der Wahlgleichheit nur bei Vorliegen besonderer, rechtfertigender, sachlich zwingender Gründe zulässig. Der Grundsatz der Stimmkreiskontinuität sei nicht geeignet, die im Gesetz vorgesehenen Abweichungen zu rechtfertigen. Von einer Stimmkreiskontinuität könne man nur beim früheren Stimmkreis 109 (Ramersdorf) ausgehen, allenfalls noch beim Stimmkreis Pasing. Bei den übrigen sechs Stimmkreisen handle es sich um eine Neuordnung der Stimmkreise, die mit einer Stimmkreiskontinuität nichts mehr gemein habe. Hinsichtlich der Wahrung der Stimmkreiskontinuität weise das Gesetz keine Vorteile gegenüber den beiden anderen Vorschlägen auf.

Es liege ferner ein Verstoß gegen das Willkürverbot vor. Der Verfassungsgerichtshof habe entschieden, dass sachliche Gründe dafür sprechen könnten, bei der Stimmkreiseinteilung die Stadtbezirkseinteilung möglichst zu berücksichtigen. Diesem Gebot habe der Gesetzgeber nicht entsprochen. Er habe die Stadtbezirksgrenzen nicht als Belang in seine Überlegungen einbezogen, sondern ohne Begründung dem Grundsatz der Stimmkreiskontinuität größeres Gewicht eingeräumt. Der Grundsatz der Deckungsgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV) sei zwar nicht direkt auf Stadtbezirke anwendbar. Die hinter diesem Grundsatz stehenden Überlegungen sprächen aber dafür, die Stadtbezirksgrenzen zumindest vorrangig zu berücksichtigen, weil sich die Landeshauptstadt München bei der Stadtbezirkseinteilung ebenfalls an homogenen, sozioökonomischen und kulturellen Strukturen ausgerichtet habe. Inzwischen sei zudem die Möglichkeit eingeführt worden, Entscheidungsbefugnisse auf die Bezirksausschüsse zu übertragen. Es stehe im Widerspruch zur Verfassung, die sich in den Stadtbezirken manifestierende regional abgegrenzte, historische, wirtschaftliche, politische und kulturelle Zusammengehörigkeit bei der Stimmkreiseinteilung zu missachten. Im Stadtbezirk 19 werde ein Dorfkern zerschlagen; das historisch gewachsene Laim werde in zwei Hälften, Neuhausen-Nymphenburg in drei Teile anhand von Grenzlinien geteilt, die nicht nachvollziehbar seien. Im Übrigen wirkten die Stimmkreise teilweise schlauchartig

konstruiert. Da die Stimmkreisneueinteilung die Stadtbezirksgrenzen nicht berücksichtige, entstünden bei der Durchführung der Wahl Schwierigkeiten, besonders im Stadtbezirk 9, der drei Stimmkreisen zugeordnet werde.

Die Stimmkreiseinteilung werde der Kontrollfunktion des Parlaments nicht gerecht. Der einzelne Abgeordnete könne seine Kontrollaufgaben nicht mehr ausreichend wahrnehmen, wenn er sich in die Verwaltung mehrerer Kreise oder Gemeinden einarbeiten müsse; dieses Problem bestehe im gleichen Maß, wenn sich der Stimmkreis auf Teilgebiete mehrerer Stadtbezirke einer Großstadt erstrecke.

Die Stimmkreiseinteilung verletze zudem die Organisationshoheit der Antragstellerin und damit ihr gemeindliches Selbstverwaltungsrecht nach Art. 11, 83 BV. Soweit die Neueinteilung Stadtbezirksgrenzen nicht respektiere, greife sie in das Recht der Gemeinden ein, gemäß Art. 60 Abs. 1 GO Stadtbezirke zu schaffen, die nach ihrer Geschichte sowie ihren Bevölkerungs- und Wirtschaftsverhältnissen zusammengehörten.

### 3. Verfahren Vf. 6-VII-00 (Popularklage der Frau Dr. D. B. und 14 anderer)

Die Einteilung der Stimmkreise in der Landeshauptstadt München verstoße gegen das Gebot der Wahlgleichheit und gegen Art. 118 Abs. 1 BV.

Das Prinzip der Wahlgleichheit enthalte ein Optimierungsgebot dahingehend, dass möglichst gleich große Stimmkreise zu bilden seien. Diesem Gebot werde die Stimmkreiseinteilung für die Landeshauptstadt München nicht gerecht, da Möglichkeiten, die diesem Gebot deutlich besser gerecht würden, ohne sachlichen Grund nicht ergriffen worden seien. Die Grenze von 15 % sei bei fünf der neu gebildeten Stimmkreise nahezu erreicht, ohne dass es für die Bildung so vieler vom Durchschnitt derart abweichender Stimmkreise sachlich hinreichende Gründe gebe. Auch in der Gesamtheit der acht Stimmkreise seien die Abweichungen gegenüber anderen Vorschlägen deutlich höher. Bei der angegriffenen Stimmkreiseinteilung betrügen die Abweichungen 81,5 %, während sich beim Vorschlag der SPD eine Abweichung von 51,4 % und beim Vorschlag der Landeshauptstadt München

eine solche von 43,5 % ergebe. Die vom Änderungsgesetz vorgenommene Stimmkreiseinteilung sei daher im Hinblick auf die Wahlgleichheit mit großem Abstand ungünstiger als die beiden Alternativvorschläge. Ein schwerwiegender Grund für diese Abweichungen sei nicht gegeben. Als einziger Grund werde der Gesichtspunkt der "Kontinuität der Stimmkreise" angegeben. Dieses allenfalls nachrangige Ziel könne jedoch das vom Änderungsgesetz bewirkte erheblich größere Abweichen von der Wahlgleichheit nicht rechtfertigen.

Art. 118 Abs. 1 BV sei dadurch verletzt, dass die Stimmkreiseinteilung des Änderungsgesetzes willkürlich Stadtbezirke der Landeshauptstadt München zerschneide und auf zwei oder gar drei Stimmkreise verteile. Da bei der Einteilung der Stadtbezirke die geschichtlichen Zusammenhänge und Namen sowie die Besonderheiten der Bevölkerungs- und Wirtschaftsverhältnisse zu beachten seien und da die Stadtbezirke nach ihrer Einwohnerzahl mit Landkreisen und kreisfreien Gemeinden vergleichbar seien, könnten sie bei einer Stimmkreiseinteilung nicht unbeachtet bleiben. Die Bezirksausschüsse würden in der Landeshauptstadt München von den Bürgern direkt gewählt; ihnen seien in gewissem Umfang Entscheidungsbefugnisse übertragen worden. Es habe prinzipiell keine Notwendigkeit bestanden, Stadtbezirke zu durchschneiden, weil es mindestens zwei Alternativen gegeben habe, die ohne eine solche Durchschneidung ausgekommen wären und darüber hinaus dem Verfassungsgebot der Wahlgleichheit besser entsprochen hätten. In vier Bereichen sei die Durchschneidung der Stadtbezirke grob sachwidrig. Im Stadtbezirk 1 werde die Altstadt von dem unmittelbar zugehörigen Lehel getrennt und unter Durchschneidung zweier weiterer Stadtbezirke ohne jede der Raumstruktur folgende Logik dem zusammengestückelten Stimmkreis Altstadt-Hadern zugewiesen. Die Grenzziehung im Stadtbezirk 9 entlang der Nibelungen-/Flüggenstraße erfolge mitten im gewachsenen Bebauungszusammenhang des Stadtteils Neuhausen ohne einleuchtende siedlungsstrukturelle Gegebenheiten. Im Stadtbezirk 19 werde der alte, historisch gewachsene Dorfkern von Forstried durchschnitten. Im Stadtbezirk 25 werde der Stadtteil Laim entlang der Fürstenrieder Straße mitten durch das um diese gelegene Laimer Zentrum durchschnitten. Dies könne durch das Kriterium der "Kontinuität der Stimmkreise" nicht gerechtfertigt werden. Der Grundsatz der Stimmkreiskontinuität trete von vornhe-

rein in den Hintergrund, wenn der Verfassungsgeber die Zahl der Stimmkreise erheblich verringere. Wenn also im Stadtgebiet München die Zahl der Stimmkreise von zehn auf acht verringert werde, könne die Stimmkreiskontinuität nicht für einen Stimmkreis zu Lasten eines anderen Stimmkreises ins Feld geführt werden. Denn der Anspruch auf Kontinuität komme jedem Stimmkreis in gleicher Weise zu. Das Kriterium der Stimmkreiskontinuität könne somit allenfalls eine nachrangige Bedeutung haben. Im Übrigen treffe es nicht zu, dass die Stimmkreiseinteilung des Änderungsgesetzes das Prinzip der Stimmkreiskontinuität besser berücksichtige als die Alternativvorschläge der Münchener SPD oder der Landeshauptstadt. Denn das Änderungsgesetz halte in sieben Fällen die Kontinuität ein, der Vorschlag der Münchner SPD dagegen in acht Fällen, davon sechsmal vollständig und zweimal mit wenigstens 70 %.

#### 4. Verfahren Vf. 7-VIII-01 (Meinungsverschiedenheit gemäß Art. 75 Abs. 3 BV zwischen der SPD-Fraktion im Bayerischen Landtag und dem Bayerischen Landtag)

Der Antrag nach Art. 75 Abs. 3 BV sei zulässig und begründet, da Art. 14 Abs. 1 und Art. 118 Abs. 1 BV durch das Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes verletzt seien.

a) Bei den sechs Stimmkreisen in Oberbayern sei der in Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV niedergelegte Grundsatz der Deckungsgleichheit in keinem einzigen Fall eingehalten. Diese Stimmkreise würden zudem vom Wahlkreisdurchschnitt in Oberbayern zum Teil erheblich abweichen, nämlich der Stimmkreis 110 (Bad Tölz-Wolfratshausen, Garmisch-Partenkirchen) mit +20,8 %, der Stimmkreis 120 (Miesbach) mit -17,9 % und der Stimmkreis 129 (Weilheim-Schongau) mit +22,1 %. Demgegenüber habe die SPD-Fraktion im Gesetzgebungsverfahren einen Antrag gestellt, in dem der Landkreis Weilheim-Schongau davor bewahrt worden wäre, an den im Wesentlichen vom Landkreis Starnberg gebildeten Stimmkreis drei Gemeinden abzugeben; der Stimmkreis Starnberg hätte nicht fremde Gemeinden aus dem Landkreis Weilheim-Schongau aufnehmen und der Landkreis Rosenheim nicht zwei Gemeinden an den Stimmkreis Miesbach abgeben müssen. Außerdem wä-

ren bei diesem Antrag die Abweichungen vom Wahlkreisdurchschnitt wesentlich geringer gewesen, im höchsten Fall (beim Stimmkreis 120 Miesbach-Wolfratshausen) +15 %. Der SPD-Vorschlag werde also den beiden verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Art. 14 Abs. 1 BV wesentlich besser gerecht. Für drei Landkreise sei beim SPD-Vorschlag die Deckungsgleichheit eingehalten, bei der gesetzlichen Regelung in keinem einzigen Fall. Wie wenig die gesetzliche Regelung auf organisch zusammenhängende Gebiete Rücksicht nehme, zeige sich daran, dass die Gemeinden Feldkirchen-Westerham und Bad Feilnbach dem Stimmkreis Miesbach zugeordnet würden. Hierdurch würden die Grenzen der Planungsregionen überschritten und gewachsene Strukturen missachtet.

Das bedeute nicht, dass allein der SPD-Vorschlag dem Art. 14 Abs. 1 BV gerecht würde. Er belege jedoch, dass eine bessere, der Verfassung entsprechende Lösung möglich sei. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs müsse dann, wenn mehrere Gestaltungsmöglichkeiten denkbar seien, der Gesetzgeber derjenigen den Vorzug geben, die bei Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Wahl dem Grundsatz der Wahlgleichheit möglichst weitgehend Rechnung trage. Sachlich einleuchtende Gründe für die Lösung des Gesetzes seien nicht ersichtlich. In der Gesetzesbegründung sei eine grundsätzlich andere Lösung überhaupt nicht erörtert und abgewogen worden. Der Ausgangspunkt der gesetzgeberischen Überlegungen, die Probleme müssten dort gelöst werden, wo sie auftreten, und dies sei beim Stimmkreis Garmisch-Partenkirchen, dem kleinsten in diesem Raum, der Fall, könne nicht entscheidend sein, wenn die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 14 Abs. 1 BV eindeutig für andere Lösungen sprächen.

Das Gesetz folge zudem nicht durchgehend dem Grundsatz, dass in einem regelungsbedürftigen Bereich immer der kleinste Landkreis aufgeteilt werden müsse. Es gebe auch Fälle, in denen nicht der kleinste, sondern andere Landkreise geteilt worden seien. Das sei etwa beim Landkreis Regen (Stimmkreis 207), beim Landkreis Tirschenreuth (Stimmkreis 308), beim Landkreis Kitzingen (Stimmkreis 605) und beim Landkreis Dillingen (Stimmkreis 704) der Fall. Auch im Übrigen würden Argumente, die nach der Gesetzesbegründung für den einen Bereich als ganz wichtig angesehen worden seien, in anderen Bereichen nicht einmal angespro-

chen. Dies gelte für das Argument der Randlage, den Grundsatz der Stimmkreis-kontinuität und für das Problem der Aufteilung eines Landkreises auf drei Stimmkreise oder umgekehrt der Erstreckung von Stimmkreisen auf drei oder mehr Landkreise.

b) Die Stimmkreiseinteilung im Gebiet der Landeshauptstadt München verstoße gegen Art. 14 Abs. 1 und Art. 118 Abs. 1 BV. Das Gebot der Deckungsgleichheit spiele hier keine Rolle, da es sich ausschließlich um Regelungen innerhalb des Stadtgebiets handle. Umso stringenter müsse deshalb der verfassungsrechtliche Anspruch auf Verwirklichung der Wahlgleichheit eingehalten werden. Unter diesem Gesichtspunkt sei die Lösung des Gesetzes die denkbar schlechteste. Dies ergebe sich aus dem Vergleich des Gesetzes mit dem SPD-Vorschlag und dem Vorschlag des Kreisverwaltungsreferats der Landeshauptstadt München. Abgesehen vom Stimmkreis 107 (München-Ramersdorf) seien bei der gesetzlichen Regelung aus dem Rahmen fallende Abweichungen beim Stimmkreis 101 (München-Altstadt-Hadern) mit +12,6 %, beim Stimmkreis 104 (München-Milbertshofen) mit -13,8 %, beim Stimmkreis 105 (München-Moosach) mit -12,8 % und beim Stimmkreis 108 (München-Schwabing) mit -13,7 % festzustellen. Diese erheblichen Abweichungen würden von den Alternativvorschlägen vermieden; diese hätten zudem den Vorteil, dass sie die örtlichen, historischen, wirtschaftlichen, kulturellen und ähnlichen Gesichtspunkte bei ihrer Einteilung berücksichtigten, da sie – anders als das Gesetz – keine Stadtbezirksgrenzen durchtrennten. Angesichts des Grundsatzes der Wahlgleichheit könne nicht hingenommen werden, dass der Erfolgswert der Stimmen innerhalb einer Stadt derart weit auseinander klaffe.

Neben dem Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV liege auch ein Verstoß gegen Art. 118 Abs. 1 BV vor, weil der Gesetzgeber zum Teil die Grenzen der Stadtbezirke durchschnitten habe. Insoweit seien seit der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 27. Oktober 1993 (VerfGH 46, 281 ff.) Entwicklungen eingetreten, besonders der Ausbau der rechtlichen Position der Stadtbezirke, die es gebieten würden, die Stadtbezirksgrenzen bei der Stimmkreiseinteilung zu beachten. Der insoweit in der Gesetzesbegründung herangezogene Grundsatz der Kontinuität sei angesichts der Verminderung der Stimmkreise im Gebiet der Landeshaupt-

stadt München um 20 % kein geeigneter Ansatz. Dementsprechend sei auch bei den neuen acht Stimmkreisen nur ein einziger dabei, in dem diese Kontinuität erreicht worden sei (Stimmkreis 107 München-Ramersdorf).

#### 5. Verfahren Vf. 8-VII-01 (Popularklage des Herrn A. D. und vier anderer)

Die Popularklage richtet sich gegen den Zuschnitt von sechs Stimmkreisen in Oberbayern, der auch Gegenstand des Verfahrens über die Meinungsverschiedenheit zwischen der SPD-Fraktion und dem Bayerischen Landtag (Verfahren Vf. 7-VIII-01) ist. Den Antragstellern ist es ein besonderes Anliegen, die verfassungsrechtliche Problematik aus der Sicht der örtlichen Wählerinnen und Wähler darzustellen. Die angegriffene Stimmkreiseinteilung sei wegen Verstoßes gegen Art. 14 Abs. 1 und Art. 118 Abs. 1 BV verfassungswidrig. Die Begründung entspricht im Wesentlichen der im Verfahren Vf. 7-VIII-01. Die Verfassungswidrigkeit des betreffenden Stimmkreiszuschnitts folge vor allem aus der Zerschneidung örtlicher, historischer, wirtschaftlicher, kultureller und ähnlicher Bezüge sowie aus der Zerfransung von sechs Landkreisen, obwohl drei von ihnen unangetastet bleiben könnten; sie ergebe sich ferner aus der Erschwerung der Arbeit "ihres Abgeordneten" und des Kontakts zu ihm, gleichgültig, ob dieser Abgeordnete ein Direkt- oder ein Listenmandat habe, sowie aus der Einschränkung der Geltendmachung kommunaler Anliegen auf Landesebene.

#### 6. Verfahren Vf. 10-VII-01 (Popularklage des Landkreises Regensburg)

Die Popularklage richtet sich gegen die Einteilung der Stimmkreise 304 (Regensburg-Land-Ost), 305 (Regensburg-Land, Schwandorf) und 307 (Schwandorf). Die Popularklage sei zulässig. Auch juristische Personen des öffentlichen Rechts seien antragsberechtigt. Der Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV führe dazu, dass sich der Landkreis in einer Schutzsituation befinde, welche die betreffende Grundrechtsnorm voraussetze. Der Landkreis sei hier der Ausübung der Staatsgewalt in einer Weise unterworfen wie eine natürliche Person. Werde Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV verletzt, habe dies auch Auswirkung auf die Vertretung der Land-

kreisbevölkerung (Art. 13 Abs. 2 BV); gerügt werde darüber hinaus die Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 10 Abs. 1 BV.

Die Popularklage sei begründet; die angegriffene Stimmkreiseinteilung verstoße gegen Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV (Grundsatz der Deckungsgleichheit). Mit der Anknüpfung an die regelmäßig historisch gewachsenen Verwaltungseinheiten solle betont werden, dass der Stimmkreisabgeordnete eine in sich geschlossene, nach örtlichen, historischen, wirtschaftlichen, kulturellen und ähnlichen Gesichtspunkten miteinander verbundene Bevölkerungsgruppe repräsentiere. Außerdem solle durch die Anlehnung an die bestehenden Verwaltungsbezirke verhindert werden, dass etwa die parlamentarische Mehrheit eine Abgrenzung der Stimmkreise durchsetze, die einseitig ihre Interessen begünstige. Für die Maßgeblichkeit der Verwaltungsgrenzen spreche ferner die Kontrollfunktion des Parlaments. Je nachdem, wie vielfältig, einheitlich oder gegensätzlich die Interessen im Stimmkreis seien, sei dem einzelnen Stimmkreisabgeordneten diese Kontrolle besser oder schlechter möglich. Die parlamentarische Kontrolle werde erschwert, wenn Stimmkreisabgeordnete in mehreren Verwaltungseinheiten tätig sein müssten, etwa weil sich ein Stimmkreis auf das Gebiet mehrerer Landkreise erstrecke (Zerfransung). Durch die hier gegebene Zerfransung der Stimmkreise werde die Repräsentation von in sich geschlossenen Bevölkerungsgruppen durch ihren Stimmkreisabgeordneten verwischt, die Interessenvertretung verwässert und die Repräsentation letztlich aufgelöst.

Der neu gebildete Stimmkreis Regensburg-Land, Schwandorf besitze weder gemeinsame Strukturen, noch könne zukünftig eine eigene Identität aufgebaut werden. Der Grundsatz der Deckungsgleichheit werde durch die Bildung dieses Stimmkreises verletzt. Die ihm zugeschlagenen Gemeinden des Landkreises Regensburg identifizierten sich ausschließlich mit dem Landkreis Regensburg. Die politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Verflechtungen zwischen diesen Gemeinden und dem Landkreis Regensburg seien historisch gewachsen. Der neue Mischstimmkreis sei ein Kunstgebilde, das sich ausschließlich an arithmetischen Gesichtspunkten orientiere. Ebenso sei die Zuordnung der Gemeinden des Landkreises Schwandorf zum Stimmkreis Regensburg-Land,

Schwandorf ohne jegliche regionale oder sonstige Verankerung. Die Neueinteilung sei auf parteitaktische Überlegungen hin ausgerichtet worden. Es dränge sich der Verdacht auf, dass der Stimmkreis vor allem am bisherigen Stimmverhalten der Wähler ausgerichtet worden sei. Die Interessen der in dem neuen Stimmkreis zusammengeschlossenen Gemeinden seien so unterschiedlich, dass eine gemeinsame Vertretung durch einen Abgeordneten nicht möglich sei. Bezeichnend sei, dass die Gemeinden des Landkreises Regensburg einer anderen Planungsregion angehörten als die des Landkreises Schwandorf.

#### 7. Verfahren Vf. 11-VII-01 (Popularklage des Landkreises Augsburg)

Die Neueinteilung von Zahl und Zuschnitt der Stimmkreise im Gebiet des Landkreises Augsburg verstoße gegen das Grundrecht des Art. 14 Abs. 1 BV sowie gegen Art. 118 Abs. 1 BV.

Die Popularklage sei zulässig. Voraussetzung für eine Popularklage einer juristischen Person des öffentlichen Rechts sei, dass das als verletzt erachtete Grundrecht seinem Wesen nach auch auf die juristische Person des öffentlichen Rechts anwendbar sei. Die Landkreise befänden sich bei Fragen der Stimmkreiseinteilung zwar grundsätzlich nicht in einer Situation, die typischerweise von den Grundrechten geschützt werde. So betreffe der Stimmkreiszuschnitt wohl nicht die Selbstverwaltungsgarantie. Es gehe jedoch um einen Verstoß gegen das Grundrecht des Art. 14 Abs. 1 BV; es sei "begrifflich" möglich, dass auch ein Landkreis eine derartige Verletzung geltend machen könne.

Der neu eingeführte Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG verstoße gegen Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV. Das Wahlrecht werde geprägt durch den Grundsatz der Deckungsgleichheit und den Grundsatz der Wahlgleichheit. Würden diese verfassungsrechtlichen Prinzipien in ein Spannungsverhältnis zueinander geraten, so bestehe zwischen ihnen kein Rangverhältnis; beide Prinzipien stünden vielmehr gleichberechtigt nebeneinander. Bei der Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben sei dem Landesgesetzgeber ein gewisser Gestaltungsspielraum einzuräumen; er sei jedoch verpflichtet, beide Prinzipien zu optimieren, d. h. willkürfrei gegeneinander

abzuwägen. Wenn nun der Gesetzgeber vorsehe, dass als äußerste Grenze einer zulässigen Abweichung eines Stimmkreises vom Wahlkreisdurchschnitt ein Wert von 25 % gelten solle, so verstoße dies gegen Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV, da dann diese verfassungsrechtliche Vorgabe völlig entwertet wäre und nur noch einem Programmsatz gleichkomme. Eine Übereinstimmung mit dem Gebiet der Landkreise und kreisfreien Städte sei in Zukunft noch weniger zu erreichen. Es liefe den Prinzipien der demokratischen Repräsentation zuwider, wenn die Stimmkreise ständig geändert werden müssten; dies sei aber gerade die Folge einer absoluten Regelschwelle von 25 %. Durch die Einführung dieser Grenze erlange der Grundsatz der Wahlgleichheit ein Übergewicht, das nicht mehr mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu vereinbaren sei. Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG verstoße gegen Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV, weil er dem Gedanken der Gleichrangigkeit der beiden Wahlgrundsätze Wahlgleichheit und Deckungsgleichheit widerstreite, insbesondere den Grundsatz der Deckungsgleichheit derart in den Hintergrund rücke, dass er praktisch keine Bedeutung mehr habe.

Ferner verstoße die Aufteilung des Landkreises auf drei Stimmkreise (702, 704 und 705) gegen Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV und gegen Art. 118 Abs. 1 BV. Dass der Stimmkreis und Landkreis Dillingen a. d. Donau um -27,9 % von der durchschnittlichen Einwohnerzahl des Wahlkreises abwich, hätte nicht dazu führen müssen, diesen Stimmkreis neu abzugrenzen. Denn nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs hätte diese Abweichung nicht zu einem Neuzuschnitt führen müssen, da sie unter  $33 \frac{1}{3}$  % des Durchschnitts gelegen habe.

Ebenso wenig wäre es erforderlich gewesen, den Landkreis Augsburg auf mehrere Stimmkreise zu verteilen. Dafür gebe es keine sachlichen Gründe. Es könne nicht allein auf die arithmetisch gleiche Einteilung ankommen. Der Grundsatz der Deckungsgleichheit besage, dass die Stimmkreise in ihren durch örtliche, historische, kulturelle, wirtschaftliche und ähnliche Zusammenhänge geprägten Verwaltungsgrenzen erhalten bleiben sollten. Stimmkreisbewerber sollten die Bevölkerung in einem möglichst organisch zusammenhängenden Gebiet repräsentieren. Der Landkreis Augsburg sei historisch gewachsen und könne schon deshalb nicht ohne Not zerfranst werden. Durch die Gesetzesänderung würde der Stimmkreis-

abgeordnete, der künftig Teile des Landkreises im Landtag repräsentieren müsse, in "Loyalitätsprobleme" gestürzt. Es stünden die Interessen des Landkreises Augsburg, des Landkreises Dillingen a. d. Donau und der Stadt Augsburg im Raum. Auch widerspreche es dem Grundsatz der Kontinuität als Ausfluss des Deckungsgrundsatzes, bestehende Identitäten, wie hier den Landkreis Augsburg, durch die Herausnahme der Städte Neusäß und Gersthofen zu zerstören. Es dürfte zwar verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sein, in den Stimmkreis Dillingen a. d. Donau einzugreifen; es verstoße jedoch gegen den Grundsatz der Deckungsgleichheit, die bisherigen Stimmkreise des Landkreises Augsburg zu zerfransen. Es verletze Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV, dass der Landkreis Augsburg auf drei neue Stimmkreise verteilt werde. Als Alternativlösung habe es sich angeboten, den bisherigen Stimmkreis Dillingen a. d. Donau aufzuteilen, nämlich auf den Stimmkreis Günzburg und teilweise auf den Stimmkreis Augsburg-Land-Nord. Diese Lösung sei sachgerechter als die gesetzgeberische Lösung. Zwar sei es nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs zu prüfen, ob der Gesetzgeber eine bessere Lösung hätte finden können. Für die gesetzgeberische Lösung fehle jedoch jeder sachliche Grund, so dass der Gleichheitssatz verletzt sei.

#### 8. Verfahren Vf. 12-VII-01 ( Popularklage des Landkreises Rhön-Grabfeld)

Der Antragsteller beantragt:

1. § 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Mai 2001 (GVBI S. 216) für verfassungswidrig und nichtig zu erklären,
2. hilfsweise § 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Mai 2001 (GVBI S. 216) soweit für verfassungswidrig und nichtig zu erklären, als er die Anlage zu Art. 5 Abs. 4 LWG dahingehend ändert, dass der bisherige Stimmkreis 608 Rhön-Grabfeld aufgelöst wird,
3. höchst hilfsweise, Art. 14 Abs. 1 Satz 5 BV für verfassungswidrig und nichtig zu erklären,
4. äußerst hilfsweise, Art. 13 Abs. 1 BV für verfassungswidrig und nichtig zu erklären.

Die Anträge seien zulässig. Grundsätzlich sei "jedermann" zur Erhebung einer Popularklage berechtigt. Die Antragsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts hänge nicht davon ab, ob diese auch fähig seien, Träger von Grundrechten zu sein. Der Antragsteller rüge, dass die Stimmkreisneueinteilung den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) verletze. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs könnten auch kommunale Gebietskörperschaften im Rahmen einer Popularklage eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes und des darin verkörperten Willkürverbots rügen.

Die Popularklage sei begründet. § 1 Nr. 1 des Änderungsgesetzes zum Landeswahlgesetz (= Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG) verstoße gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, gegen den Grundsatz der gleichen Wahl (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV) sowie gegen den Grundsatz der Deckungsgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV). Verfassungsrechtliche Maßstäbe für Stimmkreiseinteilungen seien das Prinzip der Wahlgleichheit und der Grundsatz der Deckungsgleichheit. Beide stünden in einem Spannungsverhältnis zueinander. Nach dem Wortlaut des Art. 14 Abs. 1 BV bestehe kein Rangverhältnis zwischen diesen beiden Wahlrechtsgrundsätzen; sie stünden vielmehr gleichberechtigt nebeneinander. Wenn demnach der Landesgesetzgeber zwei gleichrangige, aber gegenläufige Prinzipien zu optimieren habe, sei ihm ein gewisser Gestaltungsspielraum einzuräumen. Er sei aber verpflichtet, beide Prinzipien zu optimieren, d. h. willkürfrei gegeneinander abzuwägen. Dieser Optimierungspflicht habe der Gesetzgeber nicht genügt. Mit der Senkung der Schwellenwerte für die zulässigen Abweichungen der Stimmkreisgrößen vom Wahlkreisdurchschnitt habe er den ihm zustehenden Spielraum überschritten. Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG trage dem Grundsatz der Deckungsgleichheit nicht hinreichend Rechnung, weil er das Spannungsverhältnis zwischen den beiden gleichrangigen Wahlrechtsgrundsätzen einseitig zugunsten des Grundsatzes der Wahlgleichheit auflöse. Der Gesetzgeber habe den Gewährleistungsgehalt der Wahlgleichheit insofern falsch bestimmt, als er nicht die räumliche Größe von Stimmkreisen zur Grundlage seiner Entscheidung über die Senkung der Toleranzschwellen gemacht habe, sondern sich einseitig am Maßstab personell gleich großer Stimmkreise orientiert habe. Die räumliche Ausdehnung von Stimmkreisen habe Einfluss auf die effektive Repräsentation, weil die Abgeordneten für die Be-

treuung "ihres" Stimmkreises in dünn besiedelten ländlichen Gebieten einen größeren Aufwand betreiben müssten. Der Gesetzgeber habe bei der Festlegung der neuen Schwellenwerte die Bedeutung des – mit der Wahlrechtsgleichheit gleichrangigen – Grundsatzes der Deckungsgleichheit völlig verkannt. Mit der Anknüpfung an die regelmäßig historisch gewachsenen Verwaltungseinheiten solle betont werden, dass der Stimmkreisabgeordnete eine kommunal in sich geschlossene und unter vielen Gesichtspunkten miteinander verbundene Bevölkerungsgruppe repräsentiere. Außerdem solle hierdurch eine "Stimmkreisgeometrie" vermieden werden. Der Gesetzgeber habe es versäumt, dem materiell zu verstehenden Verfassungsgebot der Deckungsgleichheit hinreichend Rechnung zu tragen. Er habe auf rein arithmetischem Weg, d. h. durch eine radikale Absenkung der Schwellenwerte, das Spannungsverhältnis zwischen dem Grundsatz der Wahlgleichheit und dem Grundsatz der Deckungsgleichheit extrem verschärft. Im Gegensatz zur bisherigen Staatspraxis werde mit der Neuregelung, nach der eine Abweichung um mehr als 25 % vom Wahlkreisdurchschnitt in jedem Fall vermieden werden solle, dem Grundsatz der Wahlgleichheit ein stärkeres Gewicht verliehen. Es sei indes mit Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV nicht vereinbar, Teile einer kreisfreien Gemeinde oder eines Landkreises nur deshalb von einem bisher "deckungsgleichen" Stimmkreis abzutrennen, weil dieser oder ein anderer, benachbarter Stimmkreis vom Durchschnitt um mehr als 25 % abweiche. Diese Regelung stamme aus dem Bundesrecht, das jedoch wegen der Besonderheiten des bayerischen Landeswahlrechts auf dieses nicht übertragen werden könne; vor allem gebe es den Grundsatz der Deckungsgleichheit im Bundesrecht nicht. Mit der Festlegung einer äußersten Grenze zulässiger Abweichungen in Höhe von 25 % bleibe kein Raum mehr für die vom Verfassungsgerichtshof sanktionierte Praxis, bei Stimmkreisen, die mit einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt übereinstimmten, größere Abweichungen hinzunehmen. Auch unter Berücksichtigung des dem Landesgesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraums verstießen die vorgesehenen Toleranzschwellen von 25 % und 15 % gegen Art. 14 Abs. 1 Sätze 1 und 3 BV.

Es sei verfassungswidrig, den bisherigen Stimmkreis 608 Rhön-Grabfeld aufzulösen. Der Gesetzgeber habe im Wahlkreis Unterfranken Existenz und Reichweite des aus Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV ableitbaren Grundsatzes "Vereinigung vor Zer-

schlagung" verkannt. Aus verfassungsrechtlicher Sicht wäre die vom Landkreis Rhön-Grabfeld vorgeschlagene Alternative der Zusammenlegung der bisherigen Stimmkreise Aschaffenburg-West und Aschaffenburg-Ost die eindeutig vorzuzugs-würdige Lösung gewesen. Es sei sachlich nicht zu begründen, dass nur die Regi-on Main-Rhön die gesamte Neugliederungslast trage. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs müsse der Grundsatz der Deckungs-gleichheit Ausgangspunkt der Stimmkreiseinteilung sein. Die gesetzgeberische Lösung vernachlässige völlig das Ziel eines möglichst organischen Zusammen-hangs der Wählerschaft. Beim Landkreis Rhön-Grabfeld handle es sich um einen früheren "Zonenlandkreis". Hier habe sich in vielerlei Hinsicht eine besonders ausgeprägte soziokulturelle und ökonomische Binnengravitation entwickelt. Im Ein-zelnen ergebe sich der organische Zusammenhang der dortigen Stimmbür-ger-schaft aus der Schaffung des Landkreises Rhön-Grabfeld im Zug der Ge-bietsreform von 1971, aus den Grenzen der Regionen, aus den wirtschaftlichen und kulturellen Verflechtungen zwischen den im Norden und den im Süden des Landkreises gelegenen Gemeinden, aus dem Einzugsgebiet der Kreiskranken-häuser und aus der räumlichen Organisationsstruktur der Sparkasse Bad Neu-stadt a. d. Saale. Vor allem weise der Stimmkreis Rhön-Grabfeld ein hohes Maß an naturräumlicher Einheit auf. Die beiden Landkreise Bad Kissingen und Haß-berge, denen die Gemeinden des Stimmkreises Rhön-Grabfeld zugewiesen wür-den, hätten dagegen gänzlich andere überregionale Entwicklungsachsen. Insgesamt sei eine über Jahrzehnte gewachsene enge soziokulturelle Verbindung der Bevölkerung im Landkreis Rhön-Grabfeld zu konstatieren. Kein anderer unterfrän-kischer Landkreis habe naturräumlich, historisch und siedlungsmäßig einen so homogenen Charakter wie dieser Landkreis. Die Zerschlagung des Stimmkreises verstoße daher gegen den Grundsatz der Deckungsgleichheit. Hinzu komme, dass in ländlichen Stimmkreisen die Chancen auf effektive Repräsentation der Stimmbürger eher gefährdet seien als in Stimmkreisen mit höherer Bevölkerungs-dichte. Hinsichtlich der Einschätzung des Kriteriums "Randlage" lege das Gesetz ohne erkennbaren Grund unterschiedliche Maßstäbe an. Die besondere Bedeu-tung des Grundsatzes der Deckungsgleichheit sowie weitere verfassungsrechtli-che Grundsätze sprächen dafür, den Stimmkreis ungeteilt zu erhalten.

Hilfsweise sei festzustellen, dass Art. 14 Abs. 1 Satz 5 BV verfassungswidriges Verfassungsrecht darstelle. Diese Bestimmung steigere das Spannungsverhältnis zwischen den Grundsätzen der Wahlgleichheit und der Deckungsgleichheit ins Unerträgliche und Unauflösbare. Die rigide Fixierung des Verhältnisses zwischen Direkt- und Listenmandaten verhindere generell eine einfachere Lösung bei der sachgerechten Einteilung der Stimmkreise. Wenn eine andere Aufteilung zwischen Direkt- und Listenmandaten möglich wäre, könnte eine weitgehende Deckungsgleichheit zwischen Landkreisen und Stimmkreisen gewahrt werden. Im Übrigen bevorzuge die Regelung unter Verstoß gegen den Gleichheitssatz Wahlkreise mit einer ungeraden Zahl von Landtagsmandaten.

Die Reduktion der Abgeordnetenzahl auf 180 verstoße gegen Art. 14 Abs. 1 Sätze 1 und 3 BV. Denn wenn sich die Probleme, die sich insbesondere mit Blick auf den Grundsatz der Deckungsgleichheit ergäben, in der Praxis nicht mehr verfassungskonform lösen ließen, liege in Art 13 Abs. 1 BV "verfassungswidriges Verfassungsrecht" vor.

#### 9. Verfahren 13-VII-01 (Popularklage des Herrn Dr. B. W. und eines anderen):

In diesem Verfahren werden die gleichen Anträge wie im Verfahren Vf. 12-VII-01 gestellt. Die Begründung ist – mit Differenzierungen hinsichtlich der Zulässigkeitsfrage – gleich.

### III.

1. Der Bayerische Landtag beantragt, die Anträge abzuweisen.

Die Popularklagen seien zum Teil unzulässig. Kommunale Gebietskörperschaften könnten sich nur auf solche Grundrechte berufen, die ihrem Wesen nach auf sie anwendbar seien. Die Neueinteilung der Stimmkreise greife weder in den Bestand noch in das Gebiet noch in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der betreffenden Gebietskörperschaften ein. Der Grundsatz der Wahlgleichheit sowie

der Grundsatz der Deckungsgleichheit seien ihrem Wesen nach auf Kommunen nicht anwendbar, da sie nicht dem Schutz politischer Interessen oder sonstiger Belange dieser Gebietskörperschaften dienen. Die Antragsteller könnten auch keine Verletzung des Willkürverbots geltend machen, da eigene rechtlich geschützte Interessen und Belange, die durch die Stimmkreiseinteilung betroffen sein könnten, nicht ersichtlich seien.

Die Anträge seien unbegründet. Der Grundsatz der Deckungsgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV) solle gewährleisten, dass die von einem im Stimmkreis gewählten Abgeordneten vertretene Bevölkerungsgruppe in örtlicher, historischer, sozio-ökonomischer und kultureller Hinsicht eine Einheit darstelle. Deshalb sollte so weit wie möglich vermieden werden, einen Landkreis auf drei Stimmkreise aufzuteilen oder umgekehrt einen Stimmkreis auf drei Landkreise zu erstrecken. Der Grundsatz der Deckungsgleichheit habe allerdings keine starre Bindung an die Grenzen der bestehenden Landkreise und kreisfreien Gemeinden zur Folge. Das ergebe sich schon daraus, dass den insgesamt 96 bayerischen Landkreisen und kreisfreien Gemeinden nur 92 mögliche Stimmkreise gegenüber stünden und in mehreren Städten und Landkreisen aufgrund ihrer Einwohnerzahl mehrere Stimmkreise gebildet werden müssten. Hinzu komme, dass bei einer starren Bindung die Stimmkreise hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl so weit voneinander abweichen würden, dass dies mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit nicht mehr vereinbar wäre. Das Grundrecht der gleichen Wahl (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV) solle gewährleisten, dass die Bürger der einzelnen Stimmkreise innerhalb eines bestimmten Toleranzrahmens parlamentarisch möglichst gleichgewichtig vertreten seien. Eine arithmetisch völlig gleiche Einteilung der Stimmkreise sei allerdings nicht geboten. Der neu eingefügte Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG treffe hierzu Regelungen. Bei der Stimmkreiseinteilung habe der Gesetzgeber auch den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) zu beachten. Weiter sei der Gesichtspunkt der Stimmkreiscontinuität zu berücksichtigen. Bei der Neueinteilung sei ferner das Prinzip zu Grunde gelegt worden, die Probleme in denjenigen Stimmkreisen zu lösen, in denen sie wegen zu geringer Einwohnerzahlen entstanden seien, und nicht in die Struktur derjenigen Stimmkreise einzugreifen, die im Hinblick auf ihren Zuschnitt und ihre Einwohnerzahl den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen. Die

verschiedenen verfassungsmäßigen Prinzipien müssten nicht alle notwendigerweise für dieselbe Lösung sprechen. In einem solchen Fall müsse der Gesetzgeber die verschiedenen Stimmkreismodelle abwägen. Er habe hierbei einen Beurteilungsspielraum. Keinem der genannten Gesichtspunkte komme von vornherein ein Vorrang zu. Es sei nicht stets derjenigen Stimmkreiseinteilung der Vorzug zu geben, die dem Grundsatz der Wahlgleichheit möglichst weitgehend Rechnung trage.

Im Einzelnen gelte Folgendes: Die Stimmkreisneueinteilung im südlichen Oberbayern verletze die Bayerische Verfassung nicht. Der Grundsatz der Wahlgleichheit sei gewahrt; die nach der bisherigen Rechtsprechung geltende Grenze von  $33 \frac{1}{3} \%$  wie auch die einfachgesetzlich geltende Grenze von  $25 \%$  seien jeweils deutlich unterschritten. Im südlichen Oberbayern habe ein Stimmkreis eingespart werden müssen. Die Entscheidung, dabei beim Stimmkreis Garmisch-Partenkirchen anzusetzen, beruhe auf sachgerechten Erwägungen. Der Stimmkreis Garmisch-Partenkirchen sei um  $-35,3 \%$  vom Wahlkreisdurchschnitt abgewichen. Er hätte deshalb in seinem bisherigen Zuschnitt keinen weiteren Bestand haben können. Demgegenüber habe der Stimmkreis Bad Tölz-Wolfratshausen bei einer Abweichung von  $-12,7 \%$  vom Wahlkreisdurchschnitt und Deckungsgleichheit mit den Grenzen des Landkreises alle Anforderungen an die Größe und den Zuschnitt eines Stimmkreises erfüllt. Die von einem Teil der Antragsteller verfolgte Aufteilung dieses Stimmkreises auf zwei angrenzende Stimmkreise (Garmisch-Partenkirchen und Miesbach) mit der Folge, dass die im bisherigen Stimmkreis Bad Tölz-Wolfratshausen repräsentierte Bevölkerung zukünftig in keinem der beiden Mischstimmkreise mehr mehrheitlich vertreten wäre, erscheine nicht gerechtfertigt.

Eine verfassungsrechtliche Pflicht, an Stelle des Stimmkreises Garmisch-Partenkirchen den Stimmkreis Bad Tölz-Wolfratshausen aufzuteilen, ergebe sich auch nicht daraus, dass auf diese Weise Durchschneidungen der Stimmkreise Rosenheim-Ost, Weilheim-Schongau und Starnberg hätten vermieden werden können. Der Gesetzgeber sei von Verfassungs wegen nicht gezwungen gewesen, die Tatsache, dass der Stimmkreis Bad Tölz-Wolfratshausen in den Grenzen des Land-

kreises fortbestehen konnte, bei der Abwägung der maßgeblichen Gesichtspunkte geringer zu gewichten, als das Gebot, Durchschneidungen anderer Stimmkreise oder Landkreise möglichst zu vermeiden.

Die Stimmkreisneueinteilung in der Landeshauptstadt München sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Abweichungen vom Wahlkreisdurchschnitt lägen in jedem der acht Münchner Stimmkreise deutlich unter der Sollgrenze von 15 %. Soweit Alternativvorschläge zu noch geringeren Abweichungen führen würden, sei dies verfassungsrechtlich ohne Belang. Denn die Bayerische Verfassung kenne kein Optimierungsgebot dahingehend, dass in jedem Fall die Lösung vorzuziehen sei, die gegenüber einer dem Grundsatz der Wahlgleichheit gerecht werdenden Lösung zu noch geringeren Abweichungen führe. Die der Neueinteilung zu Grunde liegenden Erwägungen orientierten sich ausschließlich an sachgerechten Gesichtspunkten. Es seien keine verfassungsrechtlich zwingenden Gründe ersichtlich, die es dem Gesetzgeber hätten verbieten können, für den Neuzuschnitt der Stimmkreise bei den bisherigen Stimmkreisen München-Altstadt und München-Laim anzusetzen. Dieser Ansatz beruhe auf der Überlegung, nach Möglichkeit der Kontinuität der bisherigen Stimmkreise Rechnung zu tragen, d.h. die bestehenden Stimmkreise in ihrem Umgriff möglichst weitgehend zu erhalten. So sei es gelungen, sechs der acht neu gebildeten Stimmkreise durch die Erweiterung um einzelne Stadtbezirke im Wesentlichen zu erhalten. Der Stimmkreis München-Ramersdorf könne in seinen bisherigen Grenzen unverändert fortbestehen. Eine Verpflichtung, die Stadtbezirksgrenzen bei einer Stimmkreiseinteilung zu beachten, bestehe nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs nicht. Überdies seien von den 25 Stadtbezirken 21 vollständig in die neu gebildeten Stimmkreise eingebracht und lediglich vier Stadtbezirksgrenzen durchschnitten worden. Soweit Durchschneidungen vorgenommen worden seien, sei dies durch gewichtige Sachgesichtspunkte gerechtfertigt.

Die Stimmkreiseinteilung in der Oberpfalz, darunter der Zuschnitt des neuen Stimmkreises Regensburg-Land, Schwandorf, genüge den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Der Stimmkreis Regensburg-Land, Schwandorf weiche um -2,2 % vom Wahlkreisdurchschnitt ab und erfülle damit die Anforderungen der Wahl-

gleichheit nahezu ideal. Der Gesetzgeber sei von Verfassungs wegen nicht verpflichtet gewesen, den bisherigen Stimmkreis Regensburg-Land-West nur um vier Gemeinden aus dem südlichen Teil des Landkreises Schwandorf zu ergänzen und ihn im Übrigen in seinem bisherigen Zustand zu belassen. Der Bildung dieses landkreisübergreifenden Stimmkreises liege auch die Erwägung zu Grunde, dass die beiden Landkreise Schwandorf und Regensburg annähernd gleichmäßig im neuen Stimmkreis Regensburg-Land, Schwandorf repräsentiert sein sollten. Die räumliche Gestaltung des Stimmkreises hindere die sachgerechte Wahrnehmung der Aufgaben des Stimmkreisabgeordneten nicht.

2. Die Bayerische Staatsregierung hält die Popularklagen der kommunalen Gebietskörperschaften für unzulässig. Kommunale Gebietskörperschaften könnten sich nur auf solche Grundrechte berufen, die ihrem Wesen nach auf sie selbst anwendbar seien. Für die Grundrechtsfähigkeit öffentlicher Gemeinwesen sei dabei darauf abzustellen, ob sie sich in einer Schutzsituation befänden, welche die betreffende Grundrechtsnorm voraussetze. Eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts einer Gemeinde durch die Einteilung der Stimmkreise sei ausgeschlossen. Die Einteilung der Stimmkreise sei eine staatsorganisatorische Regelung, die ausschließlich die Landtags- und Bezirkswahlen betreffe. Sie greife weder in den Bestand noch in den gebietlichen Zuschnitt oder den rechtlichen Aufgaben- und Wirkungsbereich der kommunalen Gebietskörperschaften ein. Der Grundsatz der Wahlgleichheit sei seinem Wesen nach auf Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht anwendbar. Insoweit sei auch eine Berufung auf Art. 118 Abs. 1 der Verfassung ausgeschlossen. Der Grundsatz der Deckungsgleichheit diene jedenfalls nicht dem Schutz politischer oder sonstiger Interessen der kommunalen Gebietskörperschaften, sondern verfolge ausschließlich wahlrechtliche Zwecke.

Im Übrigen seien die Anträge unbegründet. Verfassungsrechtlicher Maßstab für die Einteilung der Stimmkreise sei in erster Linie der Grundsatz der gleichen Wahl. Er fordere, dass möglichst gleich große Stimmkreise gebildet werden. Gewisse Abweichungen der Einwohnerzahlen in den verschiedenen Stimmkreisen könnten aber schon deshalb hingenommen werden, weil die Zahl der Sitze für einen Wahlkreisvorschlag sich allein aus der dafür im jeweiligen Wahlkreis abgegebenen Ge-

samtstimmenzahl errechne. Nach dem Grundsatz der Deckungsgleichheit sollten die Stimmkreisbewerber die Bevölkerung in einem möglichst organisch zusammenhängenden Gebiet repräsentieren. Die Wähler im Stimmkreis sollten sich für "ihren" Abgeordneten als Vertreter ihrer Interessen entscheiden können. Der Grundsatz der Deckungsgleichheit habe allerdings keine starre Bindung an die bestehenden Landkreise und kreisfreien Gemeinden zur Folge. Einer solchen Bindung stehe schon entgegen, dass den insgesamt 96 Landkreisen und kreisfreien Gemeinden höchstens 92 mögliche Stimmkreise gegenüber stünden, wobei zu berücksichtigen sei, dass in München, Nürnberg und Augsburg aufgrund der Einwohnerzahlen jeweils mehrere Stimmkreise zu bilden seien. Außerdem hätte eine starre Bindung an die bestehenden Landkreise und kreisfreien Gemeinden zur Folge, dass die Stimmkreise hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl zu stark voneinander abweichen würden. Stimmkreise dürften allerdings nicht vorwiegend nach arithmetischen Gesichtspunkten unter Außerachtlassung sachlicher Gesichtspunkte für die regionale Zusammenfassung einer Bevölkerungsgruppe gebildet werden. Es sei sonach nicht stets derjenigen Stimmkreiseinteilung der Vorzug zu geben, die dem Grundsatz der Wahlgleichheit möglichst weitgehend Rechnung trage. Auch dort, wo Stimmkreise in Abweichung vom Grundsatz der Deckungsgleichheit unter Durchschneidung von Verwaltungsgrenzen zu bilden seien, könnten weitere Sachgesichtspunkte Berücksichtigung finden, die dem Grundgedanken folgten, in einem Stimmkreis möglichst homogene, unter verschiedenen Gesichtspunkten miteinander verbundene Bevölkerungsgruppen zusammenzufassen. Dennoch dürften die Unterschiede der Stimmkreise in einem Wahlkreis bestimmte Grenzen nicht überschreiten. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs seien als äußerste Grenze  $33 \frac{1}{3} \%$  Abweichung angesehen worden. Dies schließe jedoch nicht aus, dass der Gesetzgeber Abweichungen vom Wahlkreisdurchschnitt in noch stärkerem Maß zu vermeiden suche. Eine solche Regelung habe der neu eingefügte Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG getroffen. Diese Neuregelung führe zwar gegenüber der bisherigen bayerischen Staatspraxis zu einer stärkeren Orientierung am Grundsatz der Wahlgleichheit, dem Grundsatz der Deckungsgleichheit sei aber nach wie vor Rechnung getragen.

Gemessen an diesen Grundsätzen entsprächen die angegriffenen Regelungen über die Zuschnitte der Stimmkreise den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Die Abweichungen vom Wahlkreisdurchschnitt überschritten in allen acht Münchener Stimmkreisen in keinem Fall die äußersten Grenzen der Wahlgleichheit. Alle Stimmkreise wiesen Abweichungen von unter 15 % auf. Auch für die Einteilung der Stimmkreise innerhalb einer Stadt gelte nicht, dass sie sich an arithmetischen Gesichtspunkten unter Außerachtlassung weiterer Sachgesichtspunkte zu orientieren habe. Zwar gelte innerhalb einer Stadt der Grundsatz der Deckungsgleichheit nicht. Das schließe jedoch die Berücksichtigung weiterer Sachgesichtspunkte nicht aus. Der Zuschnitt der Stimmkreise in München verstoße nicht gegen das Willkürverbot, da er sich an sachlichen Gesichtspunkten orientiere. In der Landeshauptstadt hätten entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil nur mehr acht statt bisher zehn Stimmkreise gebildet werden können. Dies habe einen grundlegenden Neuzuschnitt der Stimmkreise notwendig gemacht. Hierzu sei bei den eher zentral gelegenen Stimmkreisen München-Altstadt und München-Laim angesetzt worden, weil die zentrale Lage dieser Stimmkreise die Aufteilung auf angrenzende Stimmkreise erleichtert habe. Verfassungsrechtlich zwingende Gründe, die den Gesetzgeber gehindert hätten, bei diesen Stimmkreisen anzusetzen, gebe es nicht. Nach Möglichkeit sei auch der Kontinuität der bisherigen Stimmkreise Rechnung getragen worden. Der Stimmkreis 107 (München-Ramersdorf) bestehe in seinen bisherigen Grenzen fort. Weitere sechs der acht neu gebildeten Stimmkreise seien durch Erweiterung bisheriger Stimmkreise gebildet worden. Lediglich der Stimmkreis 101 (München-Altstadt-Hadern) sei aus Teilen von drei bisherigen Stimmkreisen völlig neu zugeschnitten. Ein weiterer Gesichtspunkt sei die Beachtung der innerstädtischen Verwaltungsgrenzen gewesen. Von den 25 Stadtbezirken seien insgesamt 21 vollständig in neu gebildete Stimmkreise eingebracht. Lediglich vier Stadtbezirksgrenzen seien durchschnitten worden; dabei seien die Grenzen der Stadtbezirksviertel eingehalten worden, mit Ausnahme der drei Stadtbezirksviertel, die sich im Stadtbezirk 25 über die Fürstenrieder Straße hinweg erstreckten. Dabei sei zu berücksichtigen, dass eine Verpflichtung zur Beachtung innerstädtischer Verwaltungsgrenzen von Verfassungs wegen nicht bestehe. Insbesondere sei die Durchschneidung von Stadtbezirksgrenzen nicht etwa nur ausnahmsweise zuläs-

sig, wenn ein anderer Stimmkreiszuschnitt nicht oder nur unter Missachtung vorrangiger Gesichtspunkte möglich sei.

Der Zuschnitt der Stimmkreise sei auch im Übrigen frei von sachwidrigen Erwägungen. Der Stimmkreis 101 München-Altstadt-Hadern folge bei der Durchschneidung des Stadtbezirks 1 den Grenzen der bis 1992 geltenden Stadtbezirkseinteilung und knüpfe damit an die örtlichen und strukturellen Unterschiede zwischen der Altstadt und dem Lehel an. Es sei nicht Aufgabe der Stimmkreiseinteilung, an der mit einem neuen Stadtbezirkzuschnitt möglicherweise bezweckten Schaffung neuer Identitäten mitzuwirken. Dass der Stimmkreis 101 München-Altstadt-Hadern Gebiete unterschiedlicher Struktur umfasse, sei bei der Bildung von Stimmkreisen innerhalb einer Großstadt häufig nicht zu vermeiden und nachgerade typisch. Die Bevölkerungsentwicklung sei ebenfalls nicht außer Acht gelassen worden. Auch unter Berücksichtigung der örtlichen Bautätigkeit sei nicht damit zu rechnen, dass dieser Stimmkreis in absehbarer Zeit unter Überschreitung der nach dem Grundsatz der Wahlgleichheit zu beachtenden äußersten Grenzen vom Wahlkreisdurchschnitt abweiche. Die Durchschneidung des Stadtbezirks 25 (Stimmkreise 105 München-Moosach und 106 München-Pasing) orientiere sich an der Fürstenrieder Straße, die als Magistrale den Stadtbezirk Laim in einen östlichen und westlichen Teil gliedere. Die Durchschneidung des Stadtbezirks 19 bei der Bildung des Stimmkreises 103 München-Giesing trage der Tatsache Rechnung, dass eine vollständige Einbeziehung des Stadtbezirks in den Stimmkreis 103 bei diesem zu einer nicht hinnehmbaren Abweichung vom Wahlkreisdurchschnitt von +25,6 % führen würde. Auch hier sei die Bevölkerungsentwicklung nicht außer Acht gelassen worden. Die Durchschneidung des Stadtbezirks 9 Neuhausen-Nymphenburg bei der Bildung der Stimmkreise 104 München-Milbertshofen, 105 München-Moosach und 108 München-Schwabing knüpfe weitgehend an vorgefundene örtliche Strukturen und bisherige Stimmkreisgrenzen an. Der Stadtbezirk 9 fasse drei ehemalige Stadtbezirke oder Teile davon zusammen, die in sozialgeographischer und stadtgeschichtlicher Hinsicht deutliche Unterschiede aufwiesen.

In Oberbayern (Süd) seien die Grundsätze der Wahlgleichheit und Deckungsgleichheit gewahrt. Der Gesetzgeber habe sich von sachgerechten Erwägungen

leiten lassen und sei verfassungsrechtlich nicht verpflichtet gewesen, einen anderen Stimmkreischnitt zu wählen. Die Abweichungen vom Wahlkreisdurchschnitt in den geänderten Stimmkreisen überschritten nicht die aus dem Grundsatz der Wahlgleichheit folgenden äußersten Grenzen. Die Grenze von 25 % werde in allen Fällen deutlich unterschritten. Abweichungen von über 15 % seien jeweils sachlich begründet. Dem Grundsatz der Deckungsgleichheit habe angesichts der Verringerung der für den Wahlkreis Oberbayern zu bildenden Stimmkreise nicht in vollem Umfang entsprochen werden können. Beim Zuschnitt der Stimmkreise habe sich der Gesetzgeber an sachgerechten Gesichtspunkten orientiert. Es sei sachgerecht, nach Möglichkeit die Aufteilung von "Idealstimmkreisen" zu vermeiden und bei solchen Stimmkreisen anzusetzen, die aufgrund ihrer Größe ohnehin in den Grenzen des Landkreises nicht fortbestehen könnten. In Oberbayern (Süd) sei die Aufteilung eines Stimmkreises auf angrenzende Stimmkreise zur Verringerung der Zahl der Stimmkreise nicht vermeidbar. Eine Zusammenlegung zweier Stimmkreise hätte in jedem Fall einen Stimmkreis entstehen lassen, der die nach dem Grundsatz der gleichen Wahl zu beachtenden äußersten Grenzen überschritten hätte. Für die Aufteilung des Stimmkreises Garmisch-Partenkirchen auf angrenzende Stimmkreise habe gesprochen, dass eine Änderung dieses Stimmkreises bei einer Abweichung von -35,3 % vom Wahlkreisdurchschnitt ohnehin notwendig gewesen sei. Zwingende verfassungsrechtliche Gründe, die den Gesetzgeber dazu verpflichtet hätten, an Stelle von Garmisch-Partenkirchen einen anderen Stimmkreis aufzuteilen, bestünden nicht. Der gewählte Lösungsansatz beruhe auf einer umfassenden Abwägung. Bereits in der Gesetzesbegründung sei dargelegt, warum anderen Lösungsansätzen nicht gefolgt werde (vgl. LT-Drs. 14/5719 S. 27 f.). Dabei sei namentlich die Frage einer Aufteilung des Stimmkreises Bad Tölz-Wolfratshausen ausführlich erörtert worden. Auch in den übrigen Wahlkreisen habe der Gesetzgeber zur notwendigen Verringerung der Zahl der Stimmkreise nach Möglichkeit bei den jeweils kleinsten Stimmkreisen angesetzt. Im Übrigen seien die für den jeweiligen Lösungsansatz zu wählenden Sachgesichtspunkte in jedem Einzelfall gesondert zu gewichten; der Gesetzgeber sei nicht dazu verpflichtet, bei den jeweils widerstreitenden Sachgesichtspunkten stets demselben Sachgesichtspunkt einen Vorrang einzuräumen.

Auch die übrigen Änderungen der Stimmkreiszuschnitte in Oberbayern (Süd) folgten sachgerechten Gesichtspunkten. Ein Verzicht auf weitere Änderungen bei einer Aufteilung des Landkreises Garmisch-Partenkirchen auf die beiden Stimmkreise Bad Tölz-Wolfratshausen und Weilheim-Schongau hätte dazu geführt, dass die Abweichung vom Wahlkreisdurchschnitt jedenfalls bei einem der beiden neu zu bildenden Stimmkreise nur knapp unter der Grenze von +25 % gelegen hätte. Die Erweiterung des Stimmkreises Miesbach sei angesichts seiner Abweichung vom Wahlkreisdurchschnitt von -31,0 % geboten gewesen. Hierfür habe sich der Stimmkreis Rosenheim-West als größter der angrenzenden Stimmkreise mit einer Abweichung von +8,9 % vom Wahlkreisdurchschnitt angeboten. Auch die mit der Erweiterung des Stimmkreises Miesbach um zwei Gemeinden aus dem Landkreis Rosenheim verbundene Überschreitung der Planungsregionsgrenze zwingt den Gesetzgeber nicht von Verfassungs wegen, eine andere Lösung zu wählen. Die Grenzen der Planungsregion könnten bei der Stimmkreiseinteilung ein Sach Gesichtspunkt sein; sie seien jedoch keine zwingend zu beachtenden Grenzen. Vielmehr habe der Gesetzgeber auch insoweit einen Abwägungs- und Gestaltungsspielraum.

In der Oberpfalz seien die Grundsätze der Wahlgleichheit und der Deckungsgleichheit gewahrt. Der Gesetzgeber habe sich von sachgerechten Erwägungen leiten lassen und sei verfassungsrechtlich nicht verpflichtet gewesen, einen anderen Stimmkreiszuschnitt zu wählen. Die Abweichung sämtlicher im Wahlkreis Oberpfalz gebildeter Stimmkreise liege deutlich unter 15 % vom Wahlkreisdurchschnitt. Dem Grundsatz der Deckungsgleichheit habe nicht im vollen Umfang entsprochen werden können. Die Gesamtzahl der im Wahlkreis Oberpfalz zu bildenden Stimmkreise habe sich von zehn auf neun verringert. Der Gesetzgeber habe sich beim Zuschnitt der Stimmkreise an sachgerechten Gesichtspunkten orientiert. Wegen der Randlage des kleinsten Stimmkreises, des Stimmkreises Tirschenreuth, sei es nicht in Betracht gekommen, diesen Stimmkreis mit anderen Stimmkreisen zusammenzulegen oder auf diese aufzuteilen. Er grenze ausschließlich an den Stimmkreis Weiden i. d. OPf. an. Eine Zusammenlegung mit diesem Stimmkreis hätte zu einem Stimmkreis mit einer Abweichung vom Wahlkreisdurchschnitt um +67,9 % geführt. Aufgrund der erforderlich werdenden Neueinteilung habe es

sich angeboten, die Zahl der in den Landkreisen Regensburg und Schwandorf zu bildenden Stimmkreise von vier auf drei zu verringern. Einer dieser drei zu bildenden Stimmkreise habe landkreisübergreifend aus Teilen des Landkreises Schwandorf und des Landkreises Regensburg gebildet werden müssen. Dabei sei auch darauf geachtet worden, dass die beiden Landkreise Schwandorf und Regensburg in diesem Stimmkreis annähernd gleichmäßig repräsentiert seien. Der Gesetzgeber sei von Verfassungs wegen nicht dazu verpflichtet gewesen, stattdessen den bisherigen Stimmkreis Regensburg-Land-West nur um vier Gemeinden aus dem Landkreis Schwandorf zu erweitern. Dies hätte dazu geführt, dass der Stimmkreis Regensburg-Land-Ost um -27,1 % vom Wahlkreisdurchschnitt abgewichen wäre; eine Erweiterung dieses Stimmkreises sei daher zu Lasten des Stimmkreises Regensburg-Land-West ohnehin geboten gewesen. Der Stimmkreis Regensburg-Land, Schwandorf sei auch im Vergleich mit anderen Stimmkreisen ein Stimmkreis, der eine sachgerechte Wahrnehmung der Aufgaben des Stimmkreisabgeordneten ermögliche. Durch die Verringerung der Gesamtzahl der Stimmkreise seien bereits von Verfassungs wegen räumlich größere Stimmkreise in Kauf zu nehmen. Auch unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung im Landkreis Regensburg sei die Bildung von zwei Stimmkreisen innerhalb der Grenzen des Landkreises Regensburg angesichts der hohen Abweichung beider Stimmkreise vom Wahlkreisdurchschnitt (Stimmkreis Regensburg-Land-West -27,1 %, Stimmkreis Regensburg-Land-Ost -26,1 %) nicht in Betracht gekommen.

Die Stimmkreiseinteilung im Wahlkreis Schwaben sei nicht verfassungswidrig. Die Abweichungen vom Wahlkreisdurchschnitt in den geänderten Stimmkreisen überschritten nicht die nach dem Grundsatz der Wahlgleichheit zulässigen äußersten Grenzen. Sämtliche Abweichungen lägen unter 15 %. Dem Grundsatz der Deckungsgleichheit habe angesichts der Zahl der für den Wahlkreis Schwaben zu bildenden Stimmkreise, die sich von 15 auf 13 verringert habe, sowie im Hinblick auf die Beachtung der äußersten Grenzen der Wahlgleichheit bereits von Verfassungs wegen nicht in vollem Umfang entsprochen werden können. Beim Zuschnitt der Stimmkreise habe sich der Gesetzgeber an sachgerechten Gesichtspunkten orientiert. In Schwaben (Nord) sei die Aufteilung eines Stimmkreises auf angrenzende Stimmkreise nicht zu vermeiden, da hier der zweite Stimmkreis im Wahl-

kreis Schwaben einzusparen gewesen sei. Eine Zusammenlegung zweier Stimmkreise hätte in jedem Fall einen Stimmkreis entstehen lassen, der nach dem Grundsatz der Wahlgleichheit nicht mehr zulässig gewesen wäre. Die Bildung von zwei Stimmkreisen aus den Landkreisen Augsburg und Dillingen a. d. Donau hätte zu einer durchschnittlichen Abweichung der beiden Stimmkreise vom Wahlkreisdurchschnitt von jeweils +25,8 % geführt. Es hätten daher einzelne Gemeinden angrenzenden Stimmkreisen zugeordnet werden müssen. Dabei seien zwei Umlandgemeinden, nämlich die Städte Neusäß und Gersthofen, aufgrund ihrer engen infrastrukturellen Beziehungen zu Augsburg dem Stimmkreis Augsburg-Stadt-West zugeordnet worden. Im Gebiet des Landkreises Augsburg sei ein nur aus Gemeinden des Landkreises bestehender Stimmkreis gebildet worden. Im Norden des Landkreises seien 16 Gemeinden mit dem angrenzenden Landkreis Dillingen a. d. Donau zu einem landkreisübergreifenden Stimmkreis zusammengefasst, in dem die Augsburger Gemeinden nach wie vor gewichtig vertreten seien. Der Gesetzgeber sei von Verfassungs wegen nicht gezwungen gewesen, den bisherigen Stimmkreis Dillingen a. d. Donau auf angrenzende Stimmkreise aufzuteilen, wie es etwa vom Antrag stellenden Landkreis Augsburg vorgeschlagen worden sei. Es seien keine Gründe dafür ersichtlich, warum der bisherige Stimmkreis Dillingen a. d. Donau vorrangig hätte aufgeteilt werden müssen. Zwar hätte sich durch eine Aufteilung des Stimmkreises Dillingen a. d. Donau eine Abgabe der Städte Neusäß und Gersthofen an den Stimmkreis Augsburg-Stadt-West erübrigt. Diese Zuordnung lasse sich jedoch wegen der engen infrastrukturellen Beziehungen zur Stadt Augsburg rechtfertigen. Die Stimmkreise Dillingen, Augsburg-Land und Augsburg-Stadt-West seien so geschnitten, dass sie eine sachgerechte Wahrnehmung der Aufgaben des Stimmkreisabgeordneten ermöglichen.

Die Stimmkreiseinteilung im Wahlkreis Unterfranken sei verfassungsgemäß. Die Abweichungen vom Wahlkreisdurchschnitt in den geänderten Stimmkreisen überschritten nicht die aus dem Grundsatz der Wahlgleichheit folgenden äußersten Grenzen. Die maßgebende Grenze von 25 % werde in allen Fällen unterschritten; soweit Abweichungen von über 15 % vorlägen, seien sie jeweils sachlich begründet. Die Gesamtzahl der im Wahlkreis Unterfranken zu bildenden Stimmkreise habe sich von 12 auf zehn verringert, so dass dem Grundsatz der Deckungsgleich-

heit im Hinblick auf die Beachtung der äußersten Grenzen der Wahlgleichheit nicht in vollem Umfang habe entsprochen werden können. Bei der Abwägung der Erfordernisse der Wahlgleichheit und der Deckungsgleichheit habe sich der Gesetzgeber an sachgerechten Gesichtspunkten orientiert. Die erforderliche Einsparung von Stimmkreisen konnte bei den Stimmkreisen Rhön-Grabfeld und Haßberge ansetzen, da diese angesichts ihrer Abweichungen vom Wahlkreisdurchschnitt um -32,3 % und -30,8 % ohnedies der Änderung bedurft hätten. Ihre Zusammenlegung sei nicht in Betracht gekommen, weil dadurch ein Stimmkreis entstanden wäre, der um +36,9 % vom Wahlkreisdurchschnitt abgewichen wäre. Deshalb sei es notwendig gewesen, Gemeinden an einen angrenzenden Stimmkreis abzugeben. Hierzu habe es sich angeboten, die im nördlichen Teil des Landkreises Rhön-Grabfeld gelegenen Gemeinden an den Stimmkreis Bad Kissingen abzugeben, weil diese Gemeinden zum Naturpark Rhön gehörten, der sich in den Landkreis Bad Kissingen hineinerstrecke. Die Zentren des Landkreises Rhön-Grabfeld um die Kreisstadt Bad Neustadt a. d. Saale und die ehemaligen Kreisstädte Mellrichstadt und Bad Königshofen i. Grabfeld blieben in einem Stimmkreis vertreten. Eine verfassungsrechtliche Pflicht, an Stelle der Zusammenlegung der Stimmkreise Rhön-Grabfeld und Haßberge einen Stimmkreis im Raum Aschaffenburg einzusparen, habe nicht bestanden. Zwar hätten sich für eine solche Lösung eine Reihe von Sachgesichtspunkten anführen lassen, so z.B. die höhere Bevölkerungsdichte im Raum Aschaffenburg und die sich hieraus ergebenden Auswirkungen auf die räumliche Größe der zu bildenden Stimmkreise. Die von den Antragstellern favorisierte Einsparung im Raum Aschaffenburg habe jedoch ihrerseits wiederum Nachteile, so z.B. teile sie das Gebiet des Landkreises Aschaffenburg auf drei Stimmkreise auf. Der Gesetzgeber sei jedenfalls nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen gezwungen gewesen, die von den Antragstellern favorisierte Lösung zu wählen. Durch die Randlage des Landkreises Rhön-Grabfeld sei der Gesetzgeber nicht von Verfassungs wegen gehindert, den Stimmkreis Rhön-Grabfeld aufzulösen. Aus dem Hinweis auf die Stimmkreiseinteilung in den Wahlkreisen Oberpfalz und Oberfranken ergebe sich insoweit nichts anderes. Zum einen sei der Gesetzgeber gehalten, in jedem Wahlkreis die verschiedenen Sachgesichtspunkte miteinander abzuwägen und den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Zum anderen habe sich die Ausgangslage in den Wahl-

kreisen Oberpfalz und Oberfranken grundlegend von der im Wahlkreis Unterfranken unterschieden. Eine Aufteilung des Stimmkreises Kronach auf angrenzende Stimmkreise sei durch eine Zusammenlegung der Landkreise Kronach und Lichtenfels vermieden worden. Demgegenüber sei eine vollständige Zusammenlegung der Stimmkreise Rhön-Grabfeld und Haßberge zu einem Stimmkreis wegen der damit verbundenen Abweichung vom Wahlkreisdurchschnitt von +36,9 % nicht möglich. Der Stimmkreis Tirschenreuth im Wahlkreis Oberpfalz habe nicht aufgeteilt werden können, weil er ausschließlich an den Stimmkreis Weiden i. d. OPf. angrenze. Es sei im Übrigen sachgerecht gewesen, zur Einsparung eines weiteren Stimmkreises bei den beiden im Landkreis Schweinfurt liegenden Stimmkreisen anzusetzen, da diese die Grenze der höchstzulässigen Abweichung vom Wahlkreisdurchschnitt deutlich überschritten hätten und eine Änderung der beiden Stimmkreise damit ohnehin zwingend erforderlich gewesen sei.

Weder bei Art. 14 Abs. 1 Satz 5 noch bei Art. 13 Abs. 1 BV handle es sich um verfassungswidriges Verfassungsrecht. Diese Bestimmungen widersprächen nicht den demokratischen Grundgedanken der Verfassung nach Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV. Es folge bereits aus dem Wortlaut und Sinn des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV, dass es dieser Verfassungsbestimmung am ehesten entspreche, wenn die Zahl der Stimmkreis- und Wahlkreismandate etwa gleich groß sei.

#### IV.

Die Anträge sind zulässig.

1. Die von der Antragstellerin zu IV geltend gemachte Meinungsverschiedenheit ist, wie erforderlich, bereits im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens hervorgetreten; die SPD-Fraktion im Bayerischen Landtag hat in den Ausschussberatungen und im Landtagsplenum ihre verfassungsrechtlichen Bedenken gegen das Gesetz geltend gemacht.

2. Die Popularklagen sind, auch soweit sie von kommunalen Gebietskörperschaften erhoben worden sind, ebenfalls zulässig.

a) Popularklage kann nach Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG von jedermann erhoben werden, also auch von juristischen Personen des privaten und des öffentlichen Rechts (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 51, 1/13 m.w.N.). Ein besonderes Rechtsschutzinteresse oder ein gegenwärtiges und unmittelbares Betroffensein ist nicht erforderlich; freilich muss die geltend gemachte Grundrechtsverletzung begrifflich möglich sein (vgl. VerfGH 29, 1/3). Nach einer in der Literatur vertretenen Ansicht sind juristische Personen des öffentlichen Rechts – von Ausnahmen abgesehen – allerdings aus dem Kreis der zur Erhebung einer Popularklage Berechtigten auszuschließen, soweit sie als Träger hoheitlicher Befugnisse an der Ausübung der Staatsgewalt Anteil haben und einen Teil von ihr bilden (Knöpfle in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, RdNr. 22 zu Art. 98). In der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs wurde im Einzelfall geprüft, ob das als verletzt erachtete Grundrecht seinem Wesen nach auf juristische Personen des öffentlichen Rechts anwendbar ist. Dabei ist darauf abgestellt worden, ob sich die juristische Person des öffentlichen Rechts in einer Schutzsituation befindet, welche die betreffende Grundrechtsnorm voraussetzt. Eine juristische Person des öffentlichen Rechts kann der Ausübung der Staatsgewalt in derselben Weise wie eine natürliche Person unterworfen sein und in einem solchen Fall die Verletzung von Grundrechten geltend machen (vgl. VerfGH 27, 14/20; 29, 1/3 f.; 29, 105/119; 49, 111/115; Knöpfle in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, a.a.O., RdNr. 22 zu Art. 98). Soweit Gebietskörperschaften öffentliche Aufgaben zu erfüllen haben, befinden sie sich als Teil der öffentlichen Gewalt allerdings grundsätzlich nicht in einer Situation, die typischerweise von den Grundrechten geschützt wird (vgl. VerfGH BayVBI 2001, 339). Eine Gebietskörperschaft kann nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Popularklage erheben, wenn sie durch einen Organisationsakt örtlich betroffen ist (vgl. VerfGH 27, 14/20; 31, 99/118 f.). In weiteren Fällen hat der Verfassungsgerichtshof die abstrakte Betroffenheit kommunaler Gebietskörperschaften durch Gesetze wie z.B. das Finanzausgleichsgesetz, das Schulfinanzierungsgesetz oder die Zulassung von Feuerbestattungsanlagen in privater Trägerschaft als ausreichend erachtet

(vgl. VerfGH 49, 37/50; 49, 79/85 f.; 50, 15/40). Es muss nicht entschieden werden, ob an der Rechtsprechung festzuhalten ist, wonach juristische Personen des öffentlichen Rechts im Weg der Popularklage nur die Verletzung von Grundrechten geltend machen können, die ihrem Wesen nach auf sie selbst anwendbar sind. Denn diese Voraussetzung ist vorliegend, soweit Willkür gerügt wird, erfüllt.

b) Bei der Stimmkreiseinteilung handelt es sich um eine Organisationsnorm, die die unabdingbare Voraussetzung für die Durchführung des demokratischen Grundakts der Wahl darstellt. Der Gesetzgeber hat die konkrete Ausgestaltung der Organisationsnorm „Stimmkreiseinteilung“ in einem Abwägungsprozess unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wahlgleichheit und der Deckungsgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Sätze 1 und 3 BV) aufgrund sachbezogener Erwägungen und Wertungen unter Beachtung des Willkürverbots des Art. 118 Abs. 1 BV vorzunehmen. Das Grundrecht auf willkürfreie Entscheidung des Gesetzgebers ist ein Recht, das nach seinem Wesen auch auf juristische Personen des öffentlichen Rechts anwendbar ist. Eine kommunale Gebietskörperschaft befindet sich jedenfalls gegenüber einer Organisationsnorm, wie sie die Stimmkreiseinteilung für die Landtags- und Bezirkswahlen darstellt, in einer Schutzsituation, welche die Grundrechtsnorm des Art. 118 Abs. 1 BV voraussetzt. Die juristische Person des öffentlichen Rechts kann in einem solchen Fall jedenfalls deshalb die Verletzung des Grundrechts auf willkürfreie Entscheidung des Gesetzgebers im Weg der Popularklage geltend machen (vgl. VerfGH 29, 1/4).

Dies gilt auch insoweit, als sich die Antrag stellenden kommunalen Körperschaften gegen § 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes (= Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG n. F.), also gegen die Festlegung der höchstzulässigen Abweichungen der Einwohnerzahl der Stimmkreise vom jeweiligen Wahlkreisdurchschnitt, und gegen Art. 13 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 Satz 5 BV wenden. Auch hier rügen sie im Kern eine Verletzung des Art. 118 Abs. 1 BV. Sie machen geltend, der Gesetzgeber habe bei den betreffenden Entscheidungen die maßgebenden Gesichtspunkte in sachwidriger Weise gegeneinander abgewogen und sei damit willkürlich zu seiner Entscheidung gelangt.

3. Ist eine Popularklage in zulässiger Weise erhoben, erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, selbst wenn sie nicht als verletzt bezeichnet worden sind oder wenn sie keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 50, 129/135; 52, 47/56).

V.

Die Anträge sind unbegründet.

A.

1. Für die Stimmkreiseinteilung sind verfassungsrechtlich vor allem der in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV verbürgte Grundsatz der Wahlgleichheit sowie der in Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV enthaltene Grundsatz der Deckungsgleichheit maßgebend.

a) Der Grundsatz der Wahlgleichheit besagt, dass alle Wähler möglichst in formal gleicher Weise wählen können und mit ihrer Stimme den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben. Außerdem fordert er die Wahrung der Chancengleichheit der Wahlbewerber. Konkreten Inhalt erhält die Wahlgleichheit im Zusammenhang mit einem bestimmten Wahlsystem, in Bayern also mit dem System eines verbesserten Verhältniswahlrechts (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV). In diesem System haben die Stimmkreise nicht lediglich die Bedeutung von unselbständigen Abstimmungsbezirken. Im Stimmkreis ist diejenige Person gewählt, die die meisten Stimmen erhalten hat. Die Stimmkreisvertreter ziehen unter Anrechnung auf die Sitze, die den jeweiligen Wahlkreisvorschlägen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zustehen, in den Landtag ein (Art. 43 LWG). Damit hat das Landeswahlgesetz den Gedanken eines personalisierten, durch Elemente der Mehrheitswahl verbesserten Verhältniswahlrechts konkretisiert. Den Stimmkreisabgeordneten, die aus einer räumlich auf den Stimmkreis beschränkten Mehrheitswahl hervorgegangen sind, kommt für die Vertretung der Interessen ihrer Wählerschaft besonderes Gewicht zu. Wegen des Instituts der Überhangmandate (Art. 43 Abs. 2 Satz 1 LWG)

kann die Gestaltung der Stimmkreise die Zahl der auf einen Wahlkreisvorschlag entfallenden Abgeordnetensitze beeinflussen. Darüber hinaus kann sich eine unterschiedliche Größe von Stimmkreisen auf die Wahlchance der unterlegenen Stimmkreisbewerber auswirken, soweit diese zugleich auf der Wahlkreisliste kandidieren, weil ihnen bei der Sitzverteilung nach der Wahlkreisliste auch die im Stimmkreis erhaltenen Stimmen angerechnet werden (Art. 44 Abs. 1 Satz 2 LWG). Im Ansatz fordert daher der Grundsatz der Wahlgleichheit, dass möglichst gleich große Stimmkreise gebildet werden (vgl. VerfGH 43, 100/104 m.w.N.).

b) Die Bayerische Verfassung schreibt in Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV als Grundsatz vor, dass die Stimmkreise mit dem Gebiet von Landkreisen und kreisfreien Gemeinde deckungsgleich sind. Mit dieser Anknüpfung an die regelmäßig historisch gewachsenen Verwaltungseinheiten wird betont, dass der Stimmkreisabgeordnete eine kommunal in sich geschlossene und unter vielen Gesichtspunkten miteinander verbundene Bevölkerungsgruppe repräsentieren soll. Die Stimmkreisbildung soll die Bindung zwischen den Wählern und "ihren" Abgeordneten fördern. Die repräsentierte Bevölkerungsgruppe soll nicht nur eine arithmetische Größe sein, sondern nach örtlichen, historischen, wirtschaftlichen, kulturellen und ähnlichen Gesichtspunkten eine zusammengehörende Einheit darstellen. Außerdem soll durch die Anlehnung an die bestehenden Verwaltungsbezirke verhindert werden, dass die parlamentarische Mehrheit eine Abgrenzung der Stimmkreise durchsetzt, die einseitig ihre Interessen begünstigt (vgl. VerfGH 43, 100/104 f.m.w.N.).

2. a) Zwischen dem Grundsatz der Wahlgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV) und dem Grundsatz der Deckungsgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV) besteht ein Spannungsverhältnis. Eine zu starke Bindung an die bestehenden Landkreise und kreisfreien Gemeinden hätte zur Folge, dass die Stimmkreise hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl stark von einander abweichen; dadurch könnten die Gesamtwählerschaft eines Stimmkreises oder die Stimmkreisbewerber in gleichheitswidriger Weise bevorzugt oder benachteiligt sein (vgl. VerfGH 43, 100/105). Diese strukturelle Situation ist dadurch verschärft worden, dass wegen der Verringerung der Zahl der Abgeordneten des Bayerischen Landtags von 204 auf 180 den insgesamt 96 Landkreisen und kreisfreien Gemeinden gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 5 BV (nur)

höchstens 92 mögliche Stimmkreise gegenüberstehen und in den kreisfreien Gemeinden München, Nürnberg und Augsburg aufgrund ihrer Einwohnerzahl jeweils mehrere Stimmkreise zu bilden sind. Bei den Stimmkreiseinteilungen kann daher der Grundsatz der Deckungsgleichheit schon aus tatsächlichen Gründen nicht durchgehend verwirklicht werden.

b) Die Verfassung selbst hat den in Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV verankerten Grundsatz der Deckungsgleichheit durch die Regelung des Art. 14 Absatz 1 Satz 4 BV modifiziert. Danach müssen räumlich zusammenhängende Stimmkreise abweichend von Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV gebildet werden, soweit es der Grundsatz der Wahlgleichheit erfordert. Ausgangspunkt der Überlegungen des Gesetzgebers für die Abgrenzung der Stimmkreise muss jeweils der in Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV zum Ausdruck kommende Grundsatz sein, dass die Stimmkreisbewerber die Bevölkerung in einem möglichst organisch zusammenhängenden Gebiet repräsentieren. Die Verfassung nimmt nach Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV aber ausdrücklich in Kauf, dass aus Gründen der Wahlgleichheit auch Gebiete, die organisch zusammengehören, verschiedenen Stimmkreisen zugeordnet werden. Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV kann allerdings nicht dahin ausgelegt werden, dass Stimmkreise lediglich oder vorwiegend nach arithmetischen Gesichtspunkten unter Zurückstellung sachlicher Gesichtspunkte für die regionale Zusammenfassung einer Bevölkerungsgruppe gebildet werden (vgl. VerfGH 43, 100/105). Der Grundsatz der Deckungsgleichheit hat zwar zurückzutreten, wenn es der Grundsatz der Wahlgleichheit erfordert. Ob und inwieweit er dies erfordert, muss jedoch seinerseits im Licht des Grundsatzes der Deckungsgleichheit und der von ihm erstrebten Verbindung zwischen den Stimmkreisbürgern und dem Stimmkreisabgeordneten betrachtet werden.

c) Wenngleich Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV keine arithmetisch gleiche Einteilung der Stimmkreise gebietet, dürfen die Unterschiede in den Einwohnerzahlen der Stimmkreise dennoch bestimmte Grenzen nicht überschreiten. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs verstößt eine Stimmkreiseinteilung jedenfalls dann gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV, wenn die Zahl der deutschen Einwohner um mehr als  $33 \frac{1}{3} \%$  vom Durchschnitt der Stimmkreise des Wahlkreises abweicht (vgl. VerfGH 43, 100/106).

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung vom 10. April 1997 für das Bundeswahlrecht zum Ausdruck gebracht, es genüge unter Gesichtspunkten der Wahlgleichheit künftig nicht, die bisher zugelassene Abweichungsgrenze von  $33 \frac{1}{3} \%$  einzuhalten (BVerfGE 95, 335/365). Ob dies trotz der andersartigen Ausgestaltung des Bundeswahlrechts, das eine verfassungsrechtliche Verankerung der Deckungsgleichheit nicht kennt, auf Bayern zu übertragen ist, muss nicht entschieden werden. Der Gesetzgeber hat in Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG eine mit der Verfassung in Einklang stehende Regelung, die die zulässige Höchstabweichung auf 25 % festsetzt, getroffen und sich an diese Regelung beim Zuschnitt der Stimmkreise ausnahmslos gehalten.

Bei der Einteilung des Wahlgebiets in Stimmkreise steht dem Gesetzgeber ein gewisser Beurteilungsspielraum zu, den er hinsichtlich des Grundsatzes der Wahlgleichheit und des Spannungsverhältnisses zum Grundsatz der Deckungsgleichheit durch Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG konkretisiert und umgrenzt hat. Die vom Gesetzgeber vorgenommene einfachgesetzliche Selbstbindung genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

aa) Die einfachgesetzlich geregelte Grenze von 25 % ist nicht zu hoch. Der Grundsatz der Wahlgleichheit ist auch bei dieser Grenze nicht verletzt. Dieser Grundsatz ist von vornherein im Licht des Grundsatzes der Deckungsgleichheit zu betrachten. Die Verfassung nimmt – wie das System des Art. 14 Abs. 1 BV zeigt – wegen dieses Grundsatzes auch größere Abweichungen der Einwohnerzahlen der einzelnen Stimmkreise bewusst in Kauf. Würde der Grundsatz der Wahlgleichheit dahingehend ausgelegt, dass Abweichungen in der Stimmkreisgröße gegen Null tendieren sollen, so würde dies wegen der ständigen Änderungen der Bevölkerungszahl und -verteilung erforderlich machen, die Stimmkreise laufend neu zuzuschneiden; die von der Verfassung gewollte engere persönliche Beziehung des Stimmkreisabgeordneten zu dem Stimmkreis, in dem er gewählt worden ist, erfordert jedoch eine gewisse Kontinuität der räumlichen Gestaltung der Stimmkreise. Es liefe den Prinzipien der demokratischen Repräsentation zuwider, wenn Stimmkreise ständig geändert würden (vgl. BVerfGE 95, 335/364). Obwohl im Verfas-

sungsrecht des Bundes der Grundsatz der Deckungsgleichheit nicht gewährleistet ist, hat das Bundesverfassungsgericht die entsprechenden Grenzziehungen in § 3 Abs. 1 BWahlG ebenfalls für nicht zu hoch gehalten (BVerfG Kammerbeschluss vom 18. Juli 2001 Az. 2 BvR 1252/99 u.a. S. 8).

Die im Gesetz bestimmten Grenzen von 15 % und 25 % für Abweichungen der Einwohnerzahlen in den verschiedenen Stimmkreisen sind aus verfassungsrechtlicher Sicht auch deshalb nicht zu hoch, weil die Zahl der Sitze für einen Wahlkreisvorschlag sich allein aus der für diesen abgegebenen Gesamtstimmzahl errechnet (Art. 41 Abs. 2 LWG). Die Aufteilung der von einer Partei errungenen Mandate auf Stimmkreisbewerber und Wahlkreisbewerber ändert – abgesehen von Überhangmandaten – nichts an der Gesamtzahl der Abgeordneten, die von dieser Partei in den Landtag entsandt werden (Art. 43 Abs. 1 LWG). Für die Repräsentation einer Partei im Landtag entsprechend der Zahl der für sie abgegebenen Wählerstimmen spielt es grundsätzlich keine Rolle, ob ihre Abgeordneten Stimmkreisbewerber oder Wahlkreisbewerber sind. Das System der Verhältniswahl wird durch gewisse Unterschiede in der Größe der Stimmkreise demnach nicht nennenswert beeinträchtigt (vgl. VerfGH 43, 100/105 f.). Sogar wenn Überhangmandate entstehen, ist wegen der Zuteilung von Ausgleichsmandaten eine proporzgerechte Verteilung der Mandate auf die Wahlkreisvorschläge gewährleistet; auch Überhangmandate können deshalb die Frage von Mehrheit und Minderheit im Landtag nicht beeinflussen (vgl. Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV, Art. 43 Abs. 2 LWG).

bb) Andererseits ist die vom einfachen Gesetzgeber gewählte Grenze unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Deckungsgleichheit nicht zu niedrig. Der einfache Gesetzgeber ist nicht gezwungen, eine etwa bestehende verfassungsrechtliche Höchstgrenze von  $33\frac{1}{3}\%$  bei Abweichungen vom Wahlkreisdurchschnitt auszuschöpfen. Im Spannungsverhältnis von Wahlgleichheit und Deckungsgleichheit kann er sich entscheiden, dem Grundsatz der Wahlgleichheit gegenüber der bisherigen Praxis ein größeres Gewicht zu geben, soweit der Grundsatz der Deckungsgleichheit dabei seine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung nicht verliert. Das wurde bei der neuen Regelung in Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG be-

achtet. Sie ermöglicht dem Gesetzgeber nach wie vor, im Rahmen des Systems des Art. 14 Abs. 1 BV den Grundsatz der Deckungsgleichheit zum Ausgangspunkt seiner Überlegungen zu machen und möglichst Stimmkreise zu bilden, die ihm entsprechen. Immerhin lässt die einfachrechtliche Höchstgrenze zu, dass zwei Stimmkreise nahezu um 50 % differieren, und gibt damit und wegen der abgestuften Bandbreite der Grenzen von 15 % und 25 % beim Zuschnitt von Stimmkreisen einen hinreichenden Handlungsspielraum für die Berücksichtigung auch des Grundsatzes der Deckungsgleichheit. Die im System des Art. 14 Abs. 1 BV angelegte gegenseitige Beeinflussung der Grundsätze der Wahlgleichheit und der Deckungsgleichheit wird dadurch gewährleistet, dass eine Abweichung vom Deckungsgrundsatz nicht schon dann zulässig ist, wenn sie im Interesse der Wahlgleichheit wünschenswert ist, sondern nur, wenn der Grundsatz der Wahlgleichheit dies erfordert (Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV). Außerdem müssen für den konkreten Zuschnitt der Stimmkreise wegen des Willkürverbots nach Art. 118 Abs. 1 BV sachliche Gründe gegeben sein.

Die Festlegung der höchstzulässigen Grenze auf 25 % führt als solche nicht dazu, dass die Stimmkreise ständig geändert werden müssen. Wäre in einer wahlrechtlichen Regelung die Notwendigkeit ständiger Änderungen des Zuschnitts der Stimmkreise unmittelbar angelegt, so wäre dies allerdings im Hinblick auf das Prinzip einer kontinuierlichen demokratischen Repräsentation problematisch. Die Tatsache, dass bei Überschreiten des Grenzwerts der Stimmkreis geändert werden muss, ist jedoch jedem Grenzwert immanent, der Grenze von  $33\frac{1}{3}\%$  ebenso wie einer Grenze von 25 %. Dass durch eine Grenze von 25 % höchstzulässiger Abweichung tendenziell öfter Stimmkreise geändert werden müssen, ist jedoch noch keine signifikante Beeinträchtigung des Prinzips der demokratischen Repräsentation. Wie häufig Stimmkreise bei der höchstzulässigen Grenze von 25 % geändert werden müssen, hängt überdies davon ab, wie nahe der Gesetzgeber bei den einzelnen Stimmkreiszuschnitten an diese Grenze herangeht. Die Stimmkreiszuschnitte nach dem Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Mai 2001 weisen nur in sehr wenigen Fällen Abweichungen vom Wahlkreisdurchschnitt auf, die an die 25 %-Grenze heranreichen (vgl. LT-Drs. 14/5719; LT-Drs. 14/6512; vgl. ergänzend die erläuternde Karte des Bayerischen Staatsministeri-

ums des Innern zum Gesetzesbeschluss des Bayerischen Landtags vom 8. Mai 2001 „Wahlkreis Oberpfalz“). Auch der tatsächliche Befund zeigt somit, dass jedenfalls durch die Festlegung der 25 %-Grenze keine häufigen Änderungen der Stimmkreiszuschnitte notwendig werden.

Die verfassungsrechtliche Legitimation des Gesetzgebers, trotz des Grundsatzes der Deckungsgleichheit in Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV durch eine einfachgesetzliche Regelung die Grenzen zulässiger Abweichungen der Einwohnerzahlen der Stimmkreise vom Wahlkreisdurchschnitt in der Höhe von 15 % und 25 % festzulegen, liegt letztlich in der Bestimmung des Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV und im Fehlen einer zahlenmäßigen Festlegung des Begriffs der Wahlgleichheit in der Verfassung. Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV sieht vor, dass Stimmkreise abweichend von Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV zu bilden sind, soweit der Grundsatz der Wahlgleichheit es erfordert. Diese Bestimmung wurde durch das Dritte Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern vom 19. Juli 1973 (GVBl S. 389) in die Verfassung eingefügt. Der Verfassungsgerichtshof hat eine unter anderem gegen diese Ergänzung des Art. 14 Abs. 1 BV gerichtete Popularklage abgewiesen (VerfGH 27, 153 ff.). Er hat entschieden, dass Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV nicht gegen höherrangiges Verfassungsrecht verstößt. Im Bereich des Wahlrechts komme dem allgemeinen Gleichheitssatz, der höherrangiges Verfassungsrecht enthalte und der zu den demokratischen Grundgedanken der Verfassung gehöre, eine erhöhte Bedeutung zu; er besage, dass alle Wähler in formal möglichst gleicher Weise wählen können und mit ihrer Stimme den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben sollen. Er fordere ferner die Wahrung der Chancengleichheit der Wahlbewerber. Im Einzelfall sei eine Abweichung vom Grundsatz des Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV daher geboten, wenn sich sonst übermäßige Unterschiede zur durchschnittlichen Einwohnerzahl der Stimmkreise ergeben würden. Ein Bedürfnis für die Zulassung solcher Abweichungen sei besonders seit der Neugliederung Bayerns in Landkreise und kreisfreie Gemeinden durch die Neugliederungsverordnung von 1971 entstanden. Nach den dadurch geschaffenen tatsächlichen Gegebenheiten könnte dem Erfordernis der Bildung möglichst gleich großer Stimmkreise nicht mehr ausreichend Rechnung getragen werden, wenn man nicht die Bildung von Stimmkreisen abweichend von den Landkreisgrenzen zulassen würde. Bei der

Frage, ob vom Grundsatz der Deckungsgleichheit im Interesse der Wahlgleichheit abzuweichen ist, könnten bei der räumlichen Gestaltung der Stimmkreise noch weitere sachbezogene Gesichtspunkte, die sich aus den örtlichen Verhältnissen ergeben, von Einfluss sein (vgl. VerfGH 27, 153/163 ff.).

Der Verfassungstext selbst gibt keine näheren Aufschlüsse, wie der so verstandene Begriff der Wahlgleichheit hinsichtlich der zulässigen Abweichungen der Einwohnerzahlen eines Stimmkreises vom Wahlkreisdurchschnitt zahlenmäßig zu konkretisieren ist. Dem Verfassungsgerichtshof ist es nur möglich, die äußerste, verfassungsrechtlich noch zulässige Grenze einer Abweichung zu bestimmen; er kann sich dagegen nicht an die Stelle des Gesetzgebers setzen und durch seine Rechtsprechung etwa selbst eine Regelung treffen. Bei dieser Sachlage ist es dem einfachen Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht verwehrt, die Anforderungen des Grundsatzes der Wahlgleichheit zu konkretisieren und zahlenmäßige Grenzen festzusetzen. Die Beurteilung des Gesetzgebers, bei Abweichungen von über 25 % vom Wahlkreisdurchschnitt wiege der Grundsatz der Wahlgleichheit generell schwerer als der Grundsatz der Deckungsgleichheit, ist verfassungsrechtlich angesichts des Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV nicht zu beanstanden. Dem Grundsatz der Deckungsgleichheit kann – wie dargelegt – trotz dieser Festlegung noch in ausreichendem Maß Rechnung getragen werden.

Es kann nicht festgestellt werden, dass die einfachgesetzliche Regelung des Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG dem Grundsatz der Wahlgleichheit ein unangemessenes Gewicht zuerkannt und dadurch den Grundsatz der Deckungsgleichheit zur Bedeutungslosigkeit herabgewürdigt hat. Der Gesetzgeber hat die in einem Spannungsverhältnis stehenden Grundsätze der Wahlgleichheit und der Deckungsgleichheit im Rahmen seines Beurteilungsspielraums und in sachgerechter Weise gegeneinander abgewogen; damit kann auch kein Verstoß gegen Art. 118 Abs. 1 BV festgestellt werden. Es ist demgemäß verfassungsrechtlich auch nicht zu beanstanden, wenn sich der Gesetzgeber an die von ihm gesetzten Konkretisierungen des Grundsatzes der Wahlgleichheit hält und Abweichungen von mehr als 25 % vom Wahlkreisdurchschnitt zum Anlass nimmt, den betreffenden Stimmkreis auch dann neu zuzuschneiden, wenn sich die Abweichung innerhalb einer Grenze

von 33  $\frac{1}{3}$  % hält. Der Gesetzgeber ist verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, seine einfachgesetzliche Konkretisierung bis zur äußersten Grenze des insoweit nach der Verfassung unter Umständen Zulässigen auszudehnen. Auch die Sollvorschrift in Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG, wonach die Abweichung vom Wahlkreisdurchschnitt nicht mehr als 15 % betragen soll, unterliegt keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, weil sie nicht hindert, die Grenze von 15 % aus sachlichen Gründen, insbesondere mit Rücksicht auf den Grundsatz der Deckungsgleichheit, im Einzelfall zu überschreiten. So hat es der Gesetzgeber beim Neuzuschnitt der Stimmkreise auch gehandhabt. Die Sollvorschrift ändert nichts daran, dass von Verfassungs wegen beim Zuschnitt der Stimmkreise grundsätzlich vom Deckungsgrundsatz auszugehen ist (Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV). Es kann deshalb nicht festgestellt werden, dass, wie die Antragsteller zu VII bis IX vortragen lassen, der Gesetzgeber sich unter Verkennung der bayerischen Verfassungslage unkritisch an der bundesgesetzlichen Regelung ausgerichtet hat.

3. Der Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung des Wahlrechts die verfassungsrechtlichen Vorgaben, besonders die des Art. 14 Abs. 1 BV, zu beachten. In Anbetracht des Spannungsverhältnisses zwischen dem Grundsatz der Wahlgleichheit und dem Grundsatz der Deckungsgleichheit, das – vor allem wegen der tatsächlichen Gegebenheiten – nicht ohne Brüche aufzulösen ist, muss dem Gesetzgeber bei der Einteilung der Stimmkreise ein angemessener, relativ weiter Beurteilungsspielraum zustehen. Der Verfassungsgerichtshof hat diesen Spielraum zu achten. Er prüft nicht, ob der Gesetzgeber die bestmögliche, sachgerechteste Regelung getroffen oder ob er zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat (vgl. VerfGH 46, 281/292; BVerfGE 51, 222/237 f.; 95, 408/420; BVerfG Kammerbeschluss vom 18. Juli 2001 Az. 2 BvR 1252/99 u.a. S. 10). Der Verfassungsgerichtshof hat nicht etwa zwischen einzelnen Alternativen von Stimmkreiseinteilungen auszuwählen und zu bestimmen, welche Alternative die „bessere“ ist. Das ist ihm schon deshalb nicht möglich, weil die Entscheidung, welche Alternative „besser“ oder „näher an der Verfassung“ ist, eine wertende Abwägung der bei der komplexen Entscheidung über eine Stimmkreiseinteilung zu berücksichtigenden Gesichtspunkte sowie der Vor- und Nachteile der Alternativen erfordert. Ein wertender Vergleich der Gesamtlösungen für einen Wahlkreis erüb-

rigt sich auch dort nicht, wo etwa eine Alternative dem Grundsatz der Wahlgleichheit – isoliert betrachtet – besser gerecht wird und dem Grundsatz der Deckungsgleichheit in einer größeren Zahl von Stimmkreisen entspricht als eine andere. Gerade derartige Abwägungen sind im gewaltenteiligen Rechtsstaat die Aufgabe des Gesetzgebers und nicht die Aufgabe des Verfassungsgerichts. Dem entspricht, dass im Verfahren von den einzelnen Antragstellern entgegengesetzte Argumente vorgetragen worden sind: während ein Teil der Antragsteller meint, die gesetzgeberische Lösung sei verfassungswidrig, weil sie im Einzelfall zu hohe Abweichungen vom Durchschnitt aufweise, ist ein anderer Teil der Auffassung, das Gesetz sei verfassungswidrig, weil es sich an eine Höchstgrenze der Abweichungen von nur 25 % und nicht an eine höhere Grenze halte.

Prüfungsgegenstand des Verfassungsgerichtshofs sind ausschließlich die angegriffenen gesetzgeberischen Entscheidungen. Der Verfassungsgerichtshof hat nur zu prüfen, ob die gesetzgeberische Lösung verfassungsgemäß ist, ob also der Gesetzgeber die Grenzen des ihm zustehenden Beurteilungsspielraums überschritten hat. Eine Grenzüberschreitung kann dann nicht festgestellt werden, wenn sich für die Lösung, die der Gesetzgeber gewählt hat, sachliche Gründe finden, die sich an den verfassungsrechtlichen Vorgaben, besonders der Wahlgleichheit und Deckungsgleichheit sowie dem Willkürverbot des Art. 118 Abs. 1 BV, orientieren. Soweit der Gesetzgeber bei seiner Entscheidung Wertungen und fachbezogene Abwägungen treffen musste, so z.B. die Beurteilung, ob die Vorteile einer bestimmten Lösung ihre Nachteile überwiegen, oder ob die Vorteile einer Alternativlösung gewichtiger sind als die Vorteile der gesetzlichen Lösung, könnten diese Einschätzungen verfassungsgerichtlich nur beanstandet werden, wenn sie eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft wären oder wenn sie der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprächen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 41, 4/9; 47, 77/83). Demgegenüber ist eine Berufung auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 18. August 1966 (VerfGH 19, 64 ff.) nicht durchschlagend, zumal diese Entscheidung aufgrund einer anderen Sach- und Rechtslage erging.

## B.

Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze sind die angegriffenen Stimmkreiseinteilungen durch das Gesetz vom 25. Mai 2001 verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

### B.I.

1. Dem Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 25. Mai 2001 ist eine weite Beteiligung der Öffentlichkeit vorangegangen. Das Staatsministerium des Innern hat – nach Gesprächen mit Mitgliedern aller Fraktionen des Bayerischen Landtags – Anfang 2000 Vorschläge zur Neueinteilung der Stimmkreise gemacht, wobei für die Wahlkreise Niederbayern, Oberpfalz, Mittelfranken und Unterfranken Alternativen aufgezeigt wurden. Diese Vorschläge wurden im April 2000 den Fraktionen des Bayerischen Landtags, den im Landtag vertretenen Parteien sowie den kommunalen Spitzenverbänden zur Äußerung zugeleitet und im Internet veröffentlicht. Bereits zu diesen Vorschlägen sind nach Angaben des Staatsministeriums des Innern mehrere hundert Äußerungen eingegangen. Unter Berücksichtigung der Anhörungsergebnisse wurde ein Gesetzentwurf erarbeitet, der gegenüber den ursprünglichen Vorschlägen vom April 2000 in den Wahlkreisen Oberbayern, Niederbayern, Oberfranken, Unterfranken und Schwaben (Schwaben-Nord) Änderungen enthielt. Der Gesetzentwurf wurde im Dezember 2000 den Landtagsfraktionen, den im Landtag vertretenen Parteien sowie den Kommunalen Spitzenverbänden mit der Gelegenheit zur Äußerung zugeleitet und im Internet veröffentlicht. Zu diesem Entwurf sind nach Angaben des Staatsministeriums des Innern rund 150 Äußerungen eingegangen. Der parlamentarischen Beratung lag ein am 6. Februar 2001 im Ministerrat beschlossener Gesetzentwurf zu Grunde. Gegenüber dem Entwurf vom Dezember 2000 wurden die Stimmkreiszuschnitte in der Oberpfalz, in Mittelfranken und in Schwaben (Schwaben-Nord und -Süd) geändert. Neu aufgenommen wurde gemäß einer Absprache zwischen den Landtagsfraktionen der CSU und der SPD die Regelung des Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG über die zuläs-

sigen Abweichungen der Stimmkreise vom Wahlkreisdurchschnitt. Der Bayerische Landtag hat das Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes nach der üblichen parlamentarischen Beratung am 8. Mai 2001 beschlossen (Plenarprotokoll 14/64 S. 4589 und LT-Drs. 14/6584).

Diese in großer Transparenz und unter breiter Beteiligung der Öffentlichkeit sowie der Ermöglichung von Diskussionen über Alternativen durchgeführte Vorbereitung des Gesetzesbeschlusses des Bayerischen Landtags spricht dafür, dass eine sachgerechte Lösung angestrebt wurde. Da sachlich vertretbare Gründe für die vom Gesetzgeber gefundene Lösung auch tatsächlich vorliegen, kann der Verfassungsgerichtshof die nicht näher belegte Behauptung, es lägen sachfremde Motive zu Grunde, nicht zum Anlass nehmen, das Gesetz wegen Willkür zu beanstanden.

2. Es wird geltend gemacht, einige Stimmkreiszuschnitte erschwerten die Arbeit des Abgeordneten und beeinträchtigten dadurch die Effizienz der demokratischen Repräsentation; der Kontakt der Bürger zum Abgeordneten werde erschwert; durch die Zusammenfassung inhomogener Gebiete und damit möglicherweise gegenläufiger Interessen in einem Stimmkreis könne es dazu kommen, dass der Abgeordnete nicht mehr in der Lage sei, die Interessen seiner Wähler sachgerecht und wirksam zu vertreten.

a) Die Stimmkreiseinteilung würde allenfalls dann unter den Gesichtspunkten des Art. 13 BV und des Demokratieprinzips verfassungsrechtlich zu beanstanden sein, wenn die Stimmkreise so geschnitten wären, dass eine effiziente politische Arbeit des Abgeordneten gar nicht oder nur unter erheblich erschwerten Bedingungen möglich wäre (vgl. BVerfG Kammerbeschluss vom 18. Juli 2001 Az. 2 BvR 1252/99 u.a. S. 10 und BVerfG Beschluss vom 22. Mai 2001 Az. 2 BvE 1/99 u.a. S. 12). Derartige Behinderungen sind jedoch auch unter Berücksichtigung des Vorbringens der Antragsteller nicht ersichtlich. Soweit mit dem Neuzuschnitt von Stimmkreisen längere Wege und sonstige Erschwerungen der Abgeordnetentätigkeit verbunden sind, liegt dies in der Notwendigkeit, 12 Stimmkreise einzusparen; diese Probleme übersteigen nicht die Schwierigkeiten, welche in ländlich gepräg-

ten Stimmkreisen seit jeher auftreten. Damit besteht auch keine Verpflichtung des Gesetzgebers, vom Wahlkreisdurchschnitt nach unten abweichende Stimmkreise etwa allein deshalb zu schaffen, weil die Arbeit des Stimmkreisabgeordneten wegen der räumlichen Größe des Stimmkreises erschwert sein könnte; die räumliche Größe eines Stimmkreises allein kann gerade wegen des auf Personen, nämlich die Wahlbürger und die Wahlbewerber, bezogenen Grundsatzes der Wahlgleichheit die Schaffung eines nach der Einwohnerzahl deutlich unterdurchschnittlichen Stimmkreises nicht rechtfertigen.

b) Allein die Behauptung, der Abgeordnete könne, weil in seinem Stimmkreis widerstreitende Interessen bestünden, die Bürger seines Stimmkreises nicht mehr sachgerecht parlamentarisch vertreten, kann nicht dazu führen, eine Verfassungswidrigkeit der Stimmkreiseinteilung anzunehmen. Denn die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes und nicht einzelner Interessen; außerdem sind sie nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge, z.B. von Interessengruppen, nicht gebunden (vgl. Art. 13 Abs. 2 BV). Auch bei Beachtung des Grundsatzes der Deckungsgleichheit lässt sich nicht vermeiden, dass in einem Stimmkreis starke Interessengegensätze bestehen. Dass möglicherweise die Interessen der in einem neu geschnittenen Stimmkreis zusammengefassten Bürger wegen einer Trennung organisch zusammenhängender Bevölkerungsgruppen stärker auseinanderlaufen, kann für sich allein verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine solche Lösung nicht begründen. Schließlich hat der gewählte Stimmkreisabgeordnete alle Bürger seines Stimmkreises im Parlament zu repräsentieren, auch diejenigen, die ihn nicht gewählt haben und deren Interessenlage mit der von ihm vertretenen politischen Auffassung nicht übereinstimmt.

3. Andererseits ist es ein legitimes, auch dem Verfassungsgrundsatz der Deckungsgleichheit zu Grunde liegendes Anliegen, bei der Stimmkreiseinteilung die Bindung zwischen den Stimmkreisbürgern und „ihrem“ Abgeordneten zu fördern. Daraus bezieht das Anliegen der Stimmkreiskontinuität seine Rechtfertigung. Daraus folgt aber auch, dass es wünschenswert ist, dass der Stimmkreisabgeordnete eine unter vielen Gesichtspunkten miteinander verbundene Bevölkerungsgruppe repräsentiert; das erleichtert die „territoriale Verankerung“ (vgl. BVerfGE 95,

335/365) des Stimmkreisabgeordneten und fördert das Vertrauen der Stimmkreisbürger, dass der Abgeordnete sich für ihre Anliegen einsetzt. Es ist legitim, wenn der Gesetzgeber beim Neuzuschnitt von Stimmkreisen Dreiteilungen zu vermeiden sucht. Müssen Stimmkreise aufgelöst werden, so ist es nicht geboten, aber auch nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber dort ansetzt, wo die Abweichungen der Einwohnerzahl vom Wahlkreisdurchschnitt nach unten besonders hoch sind. Es ist sachgerecht, bei der Zusammenlegung von Stimmkreisen darauf zu achten, dass die neu dazukommenden Gebiete eine gute Chance haben, mit ihren Anliegen bei ihrem Stimmkreisabgeordneten Gehör und Unterstützung zu finden. Diese Ziele, die im Einzelfall gegenläufig sein können, haben je nach den Umständen des Einzelfalls größere oder geringere Bedeutung.

4. Dem Gesetzgeber kann nicht zum Vorwurf gemacht werden, er halte Begründungen, die er in einzelnen Fällen für einen Stimmkreiszuschnitt gegeben hat, wie zum Beispiel den Grundsatz, dass der jeweils kleinste bisherige Stimmkreis aufzulösen ist, oder den Grundsatz, dass die Randlage eines Stimmkreises einer Auflösung entgegensteht, oder den Grundsatz, dass Dreiteilungen zu vermeiden sind, nicht bei der gesamten Stimmkreiseinteilung durch.

Eine Stimmkreiseinteilung erfordert eine Reihe von Einzelentscheidungen, bei denen die jeweils am konkreten Ort bedeutsamen Sachgesichtspunkte zu gewichten und gegeneinander abzuwägen sind. Dabei kann je nach Sachlage einem Gesichtspunkt, der an anderer Stelle aufgrund der dortigen Gegebenheiten Priorität besitzt, ein geringerer Rang zukommen. Der Gesetzgeber kann also schon wegen des besonderen Charakters der bei einer Stimmkreiseinteilung zu treffenden Entscheidungen und Abwägungsvorgänge nicht durch eine Systemgerechtigkeit in dem von den Antragstellern gemeinten Sinn gezwungen sein, unterschiedslos und ohne Rücksicht auf die besonderen örtlichen Gegebenheiten stets demselben Sachgesichtspunkt den Vorrang zu geben. Eine solche Sichtweise würde die Aufgabe, der sich der Gesetzgeber aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 14 Abs. 1 BV bei einer landesweiten Stimmkreisneueinteilung gegenüber sieht und die darin besteht, schwer zu vereinbarende Prinzipien möglichst zur Deckung zu bringen, zusätzlich erschweren. Auch durch das Willkürverbot des Art.

118 Abs. 1 BV wird gewährleistet, dass die Entscheidungen des Gesetzgebers nicht etwa beliebig getroffen werden können, sondern von sachlichen Erwägungen getragen sein müssen.

Die Feststellung des Verfassungsgerichtshofs in der Entscheidung vom 18. Dezember 1975 (VerfGH 28, 222/238), der Wahlgesetzgeber müsse, wenn mehrere Gestaltungsmöglichkeiten denkbar und mit dem Prinzip der verbesserten Verhältniswahl zu vereinbaren seien, derjenigen Gestaltungsmöglichkeit den Vorzug geben, die bei Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Wahl dem Grundsatz der Wahlgleichheit möglichst weitgehend Rechnung trägt, ist auf die Frage der Stimmkreiseinteilung nicht übertragbar. In der seinerzeitigen Entscheidung ging es um eine gesetzgeberische Entscheidung über die Ausgestaltung des Wahlsystems im Rahmen der von der Verfassung vorgeschriebenen verbesserten Verhältniswahl. Hier geht es dagegen nicht um die Ausgestaltung und Festlegung des generellen Wahlsystems, sondern um die aufgrund von Einzelabwägungen zu treffende Entscheidung über den Zuschnitt der Stimmkreise. Im Übrigen würde es nicht dem von der Verfassung in Art. 14 Abs. 1 Sätze 3 und 4 BV vorgesehenen Zusammenwirken der Grundsätze der Wahlgleichheit und der Deckungsgleichheit entsprechen, wenn dem Grundsatz der Wahlgleichheit die absolute Priorität eingeräumt würde und dadurch der Blick auf die vom Grundsatz der Deckungsgleichheit gebotene und durch das Willkürverbot des Art. 118 Abs. 1 BV geforderte Berücksichtigung sonstiger Erwägungen praktisch ausgeschlossen würde.

5. Die von den Antrag stellenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts gerügten Verstöße gegen das Recht auf Selbstverwaltung (Art. 11 Abs. 2 Satz 2, Art. 83 BV) und gegen Recht der Gemeindeverbände aus Art. 10 Abs. 1 und 2 BV sind nicht gegeben. Die angegriffenen gesetzlichen Regelungen treffen Bestimmungen, die der Organisation der Landtags- und Bezirkswahlen dienen. Das Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung wird hierdurch nicht berührt (vgl. auch BVerfG Kammerbeschluss vom 18. Juli 2001 Az. 2 BvR 1176/99 S. 3 ff. zu Art. 28 Abs. 2 GG). Das Gleiche gilt für die Situation der Gemeindeverbände nach Art. 10 Abs. 1 und 2 BV. Die tatsächliche Durchführung der Wahl fällt nicht in den Kreis der Selbstverwaltungsaufgaben, so dass auch die von der Antragstellerin zu II

vorgetragenen Schwierigkeiten bei der Wahlvorbereitung, die durch den Stimmkreischnitt bewirkt würden, nicht zur Begründetheit der Rüge führen, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV sei verletzt.

## B.II.

Zu den einzelnen angegriffenen Stimmkreiseinteilungen:

### 1. Stimmkreise im Gebiet der Landeshauptstadt München

a) Der Grundsatz der Deckungsgleichheit nach Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV gilt nicht für die Bildung mehrerer Stimmkreise innerhalb einer in Stadtbezirke eingeteilten Gemeinde. Nach ihrem Wortlaut ist diese Bestimmung auf Stadtbezirke einer Großgemeinde nicht anwendbar (vgl. Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 27. Oktober 1993, VerfGH 46, 281/290). Soweit der Verfassungsgerichtshof in der genannten Entscheidung dargelegt hat, sachliche Gründe könnten dafür sprechen, bei der Stimmkreiseinteilung die Stadtbezirkseinteilung möglichst zu berücksichtigen, bezieht er sich damit lediglich auf die sich aus Art. 118 Abs. 1 BV ergebenden Anforderungen. Aus dem Grundsatz der Deckungsgleichheit ist aber keine Verpflichtung des Gesetzgebers herzuleiten, die Stimmkreiseinteilung an der Stadtbezirkseinteilung auszurichten.

Das gilt weiterhin, obwohl die rechtliche Bedeutung der Stadtbezirke seit der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 27. Oktober 1993 durch das Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids vom 27. Oktober 1995 (GVBl S. 730) gewachsen ist. Die Stadtbezirke besitzen nach wie vor keine eigene Rechtspersönlichkeit. Die Kompetenzen der Bezirksausschüsse sind begrenzt und kommen denen der Leitungsorgane einer Gemeinde oder eines Landkreises nicht gleich (vgl. Art. 60 Abs. 2 GO). Der Verfassungsgerichtshof hat auf die Unterschiede zwischen Bezirksausschüssen und Gemeinderäten in der Entscheidung vom 5. März 2001 (BayVBl 2001, 466) nochmals hingewiesen. Außerdem ändert die neue Bedeutung der Stadtbezirke nichts an dem Gesichtspunkt, dass es nicht angängig wäre, wenn der Gesetzgeber bei der Einteilung der Stimmkreise für die

Landtagswahl gebunden wäre an die vom Stadtrat getroffene jeweilige Stadtbezirkseinteilung, der möglicherweise andere Gesichtspunkte zu Grunde liegen, als sie für eine Stimmkreiseinteilung maßgebend sind (vgl. VerfGH 46, 281/291).

Es ist daher unter dem Gesichtspunkt des Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn einige der im Gebiet der Landeshauptstadt München gebildeten Stimmkreise Stadtbezirksgrenzen durchschneiden. Überdies werden nach dem angegriffenen Gesetz nur die Grenzen von vier Stadtbezirken durchschnitten, während von den 25 Stadtbezirken insgesamt 21 vollständig in neu gebildete Stimmkreise eingebracht werden.

b) Der Grundsatz der Wahlgleichheit nach Art. 14 Abs. 1 BV ist beachtet worden. In allen Stimmkreisen im Gebiet der Landeshauptstadt München halten sich die Abweichungen vom oberbayerischen Wahlkreisdurchschnitt nach den Zahlen des Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung unterhalb der von Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG als Sollgebot vorgegebenen Grenze von 15 % (s. LT-Drs. 14/5719 S. 29).

aa) Die Landeshauptstadt München behauptet allerdings für den Stimmkreis Altstadt-Hadern eine Abweichung von +17,14 %. Sie stützt sich dabei auf Angaben ihres Statistischen Amtes, die auf anderer methodischer Grundlage, nämlich der Auswertung des Melderegisters, beruhen als das Zahlenwerk des Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung, das dem Gesetzentwurf der Staatsregierung zu Grunde liegt. Nach Auffassung der Landeshauptstadt München sind die Zahlen ihres Statistischen Amtes aussagekräftiger. Aus einem von ihr selbst vorgelegten Schreiben des Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung vom 16. März 2000 ergibt sich, dass diese Behörde demgegenüber die Auffassung vertritt, die von ihr zu Grunde gelegte Methode habe zwar Defizite, aber auch Vorteile bei der Abbildung der Wirklichkeit. Zuverlässigere Zahlen als die von ihr ermittelten würden eine neue Volkszählung voraussetzen oder müssten aus zuverlässigen und statistiktauglichen Registern entnommen werden. Die von ihr ermittelten Zahlen seien landes- und bundesweit in zahlreichen Rechtsvorschriften als maßgebliche Grundlage für wichtige Rechtsfolgen anerkannt. Unter diesen Umständen ist es

nicht zu beanstanden, wenn sich der Gesetzgeber auf die Zahlen des Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung gestützt hat, zumal landesweit anderes Material nicht zur Verfügung steht. Aus dem Hinweis der Landeshauptstadt München auf das Zensusvorbereitungsgesetz vom 27. Juli 2001 (BGBl I S. 1882) ergibt sich im Übrigen, dass der Übergang zu einem registergestützten Zensusverfahren zunächst erprobt werden soll, wobei nicht nur auf die Melderegister zurückgegriffen, sondern auch eine postalische Gebäude- und Wohnungsstichprobe sowie eine Testerhebung bei der Bundesanstalt für Arbeit und eine Zusatzerhebung bei Personen in ausgewählten Gemeinden durchgeführt werden sollen.

Selbst wenn man mit der Landeshauptstadt München davon ausginge, dass die Stimmkreiseinteilung beim Stimmkreis Altstadt-Hadern zu einer Abweichung von etwas mehr als 15 % führt, würde dies für sich allein nicht zur Verfassungswidrigkeit der Stimmkreiseinteilung führen.

bb) Auch in einer in Stadtbezirke eingeteilten Stadt, für die der Grundsatz der Deckungsgleichheit nicht gilt, verpflichtet Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV den Gesetzgeber nicht dazu, eine Einteilung der Stimmkreise vorzunehmen, die hinsichtlich der Abweichungen der Einwohnerzahlen vom Wahlkreisdurchschnitt gegen Null tendiert. Ein derartiges "Optimierungsgebot" ist nicht im Gesamtsystem des Art. 14 Abs. 1 BV angelegt. Der darin liegende rein arithmetische Ansatz würde in seiner Konsequenz zu ständigen Änderungen der Stimmkreise mit den bereits beschriebenen Nachteilen für die Kontinuität der demokratischen Repräsentation führen. In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, dass Abweichungen der Stimmkreise vom Wahlkreisdurchschnitt auch deshalb grundsätzlich hingenommen werden können, weil diese Abweichungen – trotz gewisser Berührungen des Grundsatzes der Wahlgleichheit im Hinblick auf das Stimmgewicht des einzelnen Bürgers wie auch tendenziell der Chancen des unterlegenen Stimmkreisbewerbers – die proporzgerechte Verteilung der Mandate auf die Wahlkreisvorschläge grundsätzlich nicht beeinträchtigen. Unter dem Gesichtspunkt des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV sind die zahlenmäßigen Abweichungen, die die in München gebildeten Stimmkreise vom Wahlkreisdurchschnitt aufweisen, daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

c) Art. 118 Abs. 1 BV in seiner Ausprägung als Verbot willkürlicher, nicht auf sachlichen Gründen beruhender Regelungen, ist nicht verletzt. Für die vom Gesetzgeber getroffene Stimmkreiseinteilung im Gebiet der Landeshauptstadt München liegen sachliche, rechtfertigende Gründe vor.

In der Landeshauptstadt München waren entsprechend ihrem Anteil an der deutschen Hauptwohnbevölkerung statt bisher zehn nur noch acht Stimmkreise zu bilden. Der Gesetzgeber ließ sich bei der notwendigen Einsparung von zwei Stimmkreisen davon leiten, bei den eher zentral gelegenen bisherigen Stimmkreisen München-Altstadt und München-Laim anzusetzen (vgl. LT-Drs. 14/5719 S. 26). Dies wurde mit der Überlegung gerechtfertigt, dass die Innenstädte in der Regel über die geringste Eigenständigkeit verfügen und dass die dort repräsentierte Bevölkerungsgruppe damit am wenigsten nach örtlichen, historischen, wirtschaftlichen, kulturellen und ähnlichen Gesichtspunkten eine zusammengehörende Einheit darstellt; ferner, dass es leichter ist, die Kontinuität bestehender Stimmkreise zu wahren, wenn Stimmkreise in der Mitte der Stadt München aufgelöst werden (vgl. Staatsminister Dr. Beckstein, Plenarprotokoll 14/64 vom 8. Mai 2001 S. 4580). Der Gedanke der Kontinuität sollte in der Weise verwirklicht werden, dass die bestehenden Stimmkreise in ihrem Umgriff möglichst erhalten und erweitert werden sollten, statt durch einen völlig neuen Zuschnitt neue Stimmkreise zu bilden (so der Vertreter der Staatsregierung in der 45. Sitzung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen vom 15. März 2001, Wortprotokoll S. 62 f.). Demgemäß sollten die neuen Stimmkreise dergestalt gebildet werden, dass sechs der bisherigen Stimmkreise erweitert werden, ein weiterer (München-Ramersdorf) unverändert bleibt und ein Stimmkreis (München-Altstadt-Hadern) aus Teilen von drei bisherigen Stimmkreisen völlig neu zugeschnitten wird (vgl. Ausführungen von Staatsminister Dr. Beckstein, Anlage 1 a zum Plenarprotokoll 14/64 vom 8. Mai 2001).

Diese Ausgangsüberlegungen sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden; sie lassen einen Sachbezug nicht vermissen und sind vertretbar. Das gilt auch unter Berücksichtigung des Vorbringens der Antragsteller, die Überlegungen des Gesetzgebers zur Stimmkreiskontinuität seien in sich nicht schlüssig, da eine Hin-

zunahme von Gebieten ohne Verletzung von Grenzen bisheriger Stimmkreise nicht denkbar sei und damit zwingend eine Stimmkreisneuordnung darstelle. Wenn in einem bestimmten Gebiet die Einsparung von zwei Stimmkreisen notwendig wird, kann naturgemäß die Neueinteilung von Stimmkreisen nicht ohne Eingriffe in die bestehenden Strukturen durchgeführt werden. Der Ansatz des Gesetzgebers, den weiterbestehenden Stimmkreisen im Interesse der Stimmkreis-kontinuität Gebiete aus den aufzulösenden Stimmkreisen hinzuzufügen, ist unter den gegebenen Sachnotwendigkeiten jedenfalls eine vertretbare Auffassung. Auch die Alternativlösungen müssen im Gebiet der Landeshauptstadt München zwei Stimmkreise auflösen und damit notwendigerweise in den bisherigen Bestand eingreifen. Dass der Gesetzgeber unter Zugrundelegung seiner Auffassung von Stimmkreis-kontinuität seine Lösung als vorzugswürdig gegenüber den zur Diskussion gestellten Alternativlösungen eingeschätzt hat, ist verfassungsge-richtlich nicht zu beanstanden, da seine Wertung nicht eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft ist; ein Widerspruch zur Wertordnung der Verfassung ist insoweit nicht zu erkennen.

Beim konkreten Zuschnitt der einzelnen Stimmkreise legt der Gesetzgeber – wie aus der Gesetzesbegründung zu ersehen ist – seiner Entscheidung vertretbare Erwägungen zu Grunde. Neben den Darlegungen, die durch den Grundsatz der Wahlgleichheit veranlasst sind, weist er auf die Durchschneidung Laims durch die Magistrale „Fürstenrieder Straße“ (Stimmkreis München-Pasing), auf die ähnliche Siedlungsstruktur der südlich des Rotkreuzplatzes gelegenen, im Westen an den Hirschgarten angrenzenden Stadtbezirksviertel (Stimmkreis München-Schwabing) und den Landschaftscharakter der zum Teil die westliche Grenze des Stimmkrei-ses München-Giesing bildenden Stadtbezirksviertel hin (vgl. im Einzelnen LT-Drs. 14/5719 S. 26 f.). Nach dem Vortrag der Bayerischen Staatsregierung folgt die Durchschneidung des Stadtbezirks 1 den bis 1992 geltenden Stadtbezirksgrenzen und berücksichtigt dadurch die strukturellen Unterschiede zwischen der Altstadt und dem Lehel. Die Durchschneidung des Stadtbezirks 19 wird damit gerechtfertigt, dass eine vollständige Zuordnung dieses Stadtbezirks zum Stimmkreis Mün-chen-Giesing dort zu einer Abweichung vom Wahlkreisdurchschnitt von +25,6 % geführt hätte. Die Abgrenzung orientiere sich im Süden an dem durch Wald- und

Wiesenflächen geprägten Stadtbezirksviertel 19.59 und nördlich hiervon an der Herterichstraße und der Forstenrieder Allee als westlicher Grenze der Stadtbezirksviertel 19.34 und 19.31, so dass jedenfalls die Grenzen der Stadtbezirksviertel beachtet worden seien. Es wird darauf hingewiesen, dass eine Durchschneidung Forstenrieds zwar durch Einbeziehung des Stadtbezirksviertels 19.34 in den Stimmkreis München-Altstadt-Hadern hätte vermieden werden können; dies hätte aber eine Durchschneidung der einheitlichen Siedlungsstruktur in der Parkstadt-Solln zur Folge gehabt. Außerdem hätte der Stimmkreis München-Altstadt-Hadern dann eine Abweichung vom Wahlkreisdurchschnitt von +14,8 % aufgewiesen, was angesichts der Bautätigkeit in diesem Bereich in absehbarer Zeit zu einer Abweichung von über 15 % geführt hätte. In Abwägung dieser Konsequenzen habe sich der Gesetzgeber für die Zuordnung des Stadtbezirksviertels 19.34 zum Stimmkreis München-Giesing entschlossen. Die Durchschneidung des Stadtbezirks 9 (Neuhausen-Nymphenburg) knüpfe weitgehend an örtliche Strukturen und bisherige Stimmkreisgrenzen an. Der Stadtbezirk 9 fasse drei ehemalige Stadtbezirke oder Teile davon zusammen, die in sozialgeographischer und stadtgeschichtlicher Hinsicht deutliche Unterschiede aufwiesen. Die dem Stimmkreis München-Moosach zugeordneten Gebiete bildeten den Kern von Nymphenburg; die dem Stimmkreis München-Schwabing zugeordneten Stadtbezirksviertel (9.41 bis 9.44) hätten schon bisher mit Teilen des Stadtbezirks Maxvorstadt einem gemeinsamen Stimmkreis angehört. Die Grenzen des Stimmkreises verliefen durch die Einbeziehung der vorwiegend Behörden- und Infrastrukturbauten umfassenden Stadtbezirksviertel 9.50 und 9.51 entlang der Grenzen des ehemaligen Stadtbezirks 21 und des neuen Stadtbezirks 9. Die südlich des Rotkreuzplatzes gelegenen Stadtbezirksviertel, die den Kern Neuhausens bildeten und ebenfalls dem Stimmkreis München-Schwabing zugeordnet worden seien, hätten eine den Stadtbezirksvierteln 9.41 bis 9.44 ähnliche, vom Geschosswohnungsbau geprägte Siedlungsstruktur und würden sich damit von den nördlich angrenzenden Stadtbezirksvierteln 9.12. und 9.13 abheben, in denen eine großzügiger konzipierte Bebauung vorherrsche.

Diese Erwägungen sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Soweit der gesetzgeberischen Entscheidung Wertungen und fachbezogene Abwägungen

von Vor- und Nachteilen einzelner Zuordnungsmaßnahmen zu Grunde liegen, sind diese jedenfalls nicht eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft. Dass einzelne Stimmkreise Gebiete unterschiedlicher Struktur einschließen, ist in einer Großstadt grundsätzlich nicht zu vermeiden. Die Entstehung eines Zusammengehörigkeitsgefühls der Stimmkreisbevölkerung wird dadurch in Anbetracht der Lebensverhältnisse in einer Großstadt nicht unmöglich gemacht. Dabei ist zu bedenken, dass nach der vom Gesetzgeber verfolgten Lösung der notwendige Neuzuschnitt der Stimmkreise vorwiegend durch Erweiterung der bisher bestehenden Stimmkreise erfolgen sollte, anstatt durch einen neuen Zuschnitt völlig neuer Stimmkreise zu bilden (vgl. hierzu die Ausführungen des Vertreters der Staatsregierung in der 45. Sitzung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen vom 15. März 2001, Wortprotokoll S. 62). Der Gesetzgeber konnte daher aus seiner Sichtweise davon ausgehen, dass eine gewisse Kontinuität – soweit sich eine solche bei der erforderlichen Einsparung von zwei Stimmkreisen herstellen lässt – nicht nur räumlich, sondern auch bezogen auf die Wähler und die Stimmkreisbevölkerung bestehen bleibt.

Da die Abweichung vom Wahlkreisdurchschnitt nach den Zahlen des Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung zum 30. Juni 2000 in den Stimmkreisen 101 München-Altstadt-Hadern mit +13 % und 103 München-Giesing mit +8,2 % unter der 15 %-Grenze liegen und zudem sachliche Gründe für die Stimmkreiseinteilung gegeben sind, die grundsätzlich auch eine Überschreitung der 15 %-Grenze rechtfertigen würden, kann die gesetzgeberische Lösung nicht mit dem Argument beanstandet werden, sie berücksichtige die künftige Bevölkerungsentwicklung in München nicht.

d) Diesem Ergebnis steht nicht entgegen, dass einige Antragsteller vortragen, es gebe Vorschläge für eine Stimmkreiseinteilung im Gebiet der Landeshauptstadt München, bei denen geringere Abweichungen vom Wahlkreisdurchschnitt vorlägen und darüber hinaus die Stadtbezirksgrenzen nicht durchschnitten würden.

Es mag durchaus andere Lösungen geben, die gegenüber der Gesetz gewordenen Vorzüge aufweisen, möglicherweise aber auch Nachteile haben, die das Gesetz nicht hat (s. hierzu z.B. die Ausführungen von Staatsminister Dr. Beckstein in der Anlage 1 a zum Plenarprotokoll 14/64 vom 8. Mai 2001 zum Vergleich zwischen dem Vorschlag des Bayerischen Staatsministeriums des Innern und dem Vorschlag der SPD; vgl. ferner die Ausführungen des Vertreters der Staatsregierung in der 45. Sitzung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen vom 15. März 2001, Wortprotokoll S. 62 f.). Für den Verfassungsgerichtshof kann es nicht darum gehen, zwischen verschiedenen Modellen auszuwählen und von Gerichts wegen zu bestimmen, welches das beste ist. Der Verfassungsgerichtshof kann vor allem nicht die Bewertungen und Einschätzungen des Gesetzgebers durch eigene Wertungen ersetzen. Er hat nur zu prüfen, ob der Gesetzgeber die Grenzen seines Beurteilungsspielraums und die Grenzen des Willkürverbots nach Art. 118 Abs. 1 BV überschritten hat. Das ist hier nicht der Fall.

## 2. Stimmkreise in Oberbayern (Süd)

a) Der Grundsatz der Wahlgleichheit ist durch die angegriffene Stimmkreiseinteilung in Oberbayern (Süd) nicht verletzt. In den betreffenden Stimmkreisen ist die einfachgesetzlich bestimmte Grenze des Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG von 25 % nicht überschritten; soweit die Abweichungen die Grenze von 15 % überschreiten, bestehen hierfür jeweils sachliche Gründe.

In Oberbayern mussten aufgrund der Verringerung der Landtagssitze (außer den zwei Stimmkreisen in der Landeshauptstadt) zwei Stimmkreise aufgelöst werden. Von den in Oberbayern (Süd) geschaffenen Stimmkreisen weisen drei, nämlich der Stimmkreis Bad Tölz-Wolfratshausen, Garmisch-Partenkirchen mit +20,8 %, der Stimmkreis Miesbach mit -17,9 % und der Stimmkreis Weilheim-Schongau mit +22,1 %, mehr als 15 % Abweichung vom Wahlkreisdurchschnitt auf (vgl. LT-Drs. 14/5719 S. 29). Diese Abweichungen hat der Gesetzgeber sachlich begründet. Ausgangspunkt der gesetzgeberischen Erwägungen ist, dass von den bisher bestehenden Stimmkreisen der Stimmkreis Garmisch-Partenkirchen mit -35,3 % Ab-

weichung vom Wahlkreisdurchschnitt (vgl. LT-Drs. 14/5719 S. 25) in den Grenzen des Landkreises auf keinen Fall mehr einen eigenen Stimmkreis bilden konnte. Auf der anderen Seite war der Stimmkreis Bad Tölz-Wolfratshausen deckungsgleich mit dem Landkreis und bot mit -12,7 % Abweichung vom Wahlkreisdurchschnitt keinen Anlass zur Auflösung. Bei dieser Sachlage war der Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht gehalten, bei der Entscheidung, welcher Stimmkreis aufzulösen sei, sich für die Auflösung des Stimmkreises Bad Tölz-Wolfratshausen zu entscheiden. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn er sich entsprechend dem sachlich vertretbaren Grundansatz, nach Möglichkeit bei den Stimmkreisen anzusetzen, bei denen eine Änderung wegen zu großer Abweichungen ohnedies unumgänglich ist, für die Aufteilung des bisherigen Stimmkreises Garmisch-Partenkirchen entschlossen hat. Auch die Erwägungen, aus denen der Gesetzgeber unter Beachtung des Grundsatzes der Wahlgleichheit den konkreten Zuschnitt der einzelnen Stimmkreise gewählt hat (vgl. LT-Drs. 14/5719 S. 27 f. ; s. ferner die Äußerungen des Vertreters der Staatsregierung in der 44. Sitzung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen vom 8. März 2001, Wortprotokoll S. 29 ff.), lassen keine Überschreitung seines Beurteilungsspielraums erkennen; sie sind sachgerecht, setzen sich mit Alternativen auseinander und rechtfertigen die gefundene Lösung.

b) Durch die Stimmkreiseinteilung in Oberbayern (Süd) wird der Grundsatz der Deckungsgleichheit nach Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV nicht verletzt. Die Verfassung selbst gestattet in Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV Ausnahmen von diesem Grundsatz, soweit es der Grundsatz der Wahlgleichheit erfordert. Der Gesetzgeber hat in nachvollziehbarer Weise begründet, warum er aus Gründen der Wahlgleichheit in einzelnen Fällen vom Grundsatz der Deckungsgleichheit abgewichen ist, so z.B. durch Aufteilung des Landkreises Garmisch-Partenkirchen auf zwei Stimmkreise, durch Zuordnung von Gemeinden aus dem Landkreis Rosenheim (Bad Feilnbach und Feldkirchen-Westerham) zum Stimmkreis Miesbach oder durch Abgabe von Gemeinden aus dem Landkreis Weilheim-Schongau an den Stimmkreis Starnberg (Bernried, Iffeldorf, Seeshaupt), um jeweils Annäherungen an den Wahlkreisdurchschnitt zu erreichen (vgl. LT-Drs. 14/5719 S. 27 f. ).

Dass bei der Abgabe der Gemeinden Feldkirchen-Westerham und Bad Feilnbach aus dem Landkreis Rosenheim an den Stimmkreis Miesbach die Planungsregionsgrenzen überschritten wurden, führt nicht zur Verfassungswidrigkeit der gesetzgeberischen Lösung. Wenn schon der verfassungsrechtliche Grundsatz der Deckungsgleichheit bei einem Konflikt mit der Wahlgleichheit zurückzutreten hat (Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV), so gilt dies erst recht für einfachrechtliche Gesichtspunkte wie z.B. den Verlauf von Grenzen der Planungsregionen. Der Gesetzgeber hat erläutert, dass die Aufnahme von Feldkirchen-Westerham und Bad Feilnbach in den Stimmkreis Miesbach erforderlich ist, um diesen Stimmkreis, der ohnedies mit einer Abweichung von -17,9 % vom Wahlkreisdurchschnitt relativ klein ist (vgl. LT-Drs. 14/5719 S. 29), dem Wahlkreisdurchschnitt näher zu bringen. Die gesetzgeberischen Entscheidungen sind damit auch unter dem Gesichtspunkt der Deckungsgleichheit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

c) Auch unter sonstigen Gesichtspunkten ist die Stimmkreiseinteilung in Oberbayern (Süd) verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Zuschnitt der Stimmkreise ist nicht so gestaltet, dass eine sachgerechte Arbeit des Stimmkreisabgeordneten unmöglich ist oder unerträglich erschwert würde. Auch ist nicht ersichtlich, dass sich aus der Randlage von Garmisch-Partenkirchen an der Grenze zu Tirol durchschlagende Einwände gegen die Auflösung dieses Stimmkreises ergeben. Soweit geltend gemacht wird, die Randlage sei im Fall des Stimmkreises Tirschenreuth vom Gesetzgeber stärker gewichtet worden, gilt, wie ausgeführt, dass der Gesetzgeber jeweils die für den konkreten Stimmkreis bedeutsamen Gesichtspunkte zu gewichten und gegeneinander abzuwägen hat. Die Lage des Stimmkreises Tirschenreuth ist anders als die des Stimmkreises Garmisch-Partenkirchen dadurch gekennzeichnet, dass er nur an einen einzigen Stimmkreis angrenzt.

Es hätte zwar auch andere Lösungen gegeben, die möglicherweise die Nachteile der gesetzgeberischen Lösung vermieden hätten; diese Lösungen hätten dafür aber ihrerseits andere Nachteile aufgewiesen. So hätte z.B. der Vorschlag, an Stelle des Stimmkreises Garmisch-Partenkirchen den Stimmkreis Bad Tölz-Wolfratshausen aufzuteilen (s. 44. Sitzung des Ausschusses für Verfassungs-,

Rechts- und Parlamentsfragen vom 8. März 2001, Wortprotokoll S. 35), zwar den Vorteil, dass keine Veränderungen bei Weilheim-Schongau und bei Rosenheim vorgenommen werden müssten; er hätte aber den Nachteil, dass dann der Stimmkreis Bad Tölz-Wolfratshausen, also ein Stimmkreis, der nach seinem Zuschnitt in seinen Grenzen bestehen bleiben könnte, aufgeteilt wird; beide Vorschläge – der genannte Vorschlag und die gesetzgeberische Lösung – kommen um die Aufteilung eines bestehenden Stimmkreises nicht herum (s. die Äußerungen des Vertreters der Staatsregierung in der 44. Sitzung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen vom 8. März 2001, Wortprotokoll S. 29). Die Selbstverständlichkeit, dass es bei der Aufgabe, für ganz Bayern unter Einsparung von 12 Stimmkreisen eine Stimmkreisneueinteilung vorzunehmen, eine Reihe von Alternativlösungen gibt, ändert – wie bereits dargelegt – nichts an dem Ergebnis, dass der Verfassungsgerichtshof die Entscheidung des Gesetzgebers nicht beanstanden kann, wenn diese auf vertretbaren Erwägungen beruht.

### 3. Stimmkreise in der Oberpfalz

a) Die Stimmkreiseinteilung in der Oberpfalz verstößt nicht gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit. Keiner der dortigen Stimmkreise weicht um mehr als 15 % vom Wahlkreisdurchschnitt ab (vgl. LT-Drs. 14/5719 S. 32 sowie die von der Staatsregierung vorgelegte erläuternde Karte Nr. 4.3 zum Gesetzesbeschluss des Bayerischen Landtags vom 8. Mai 2001 – Wahlkreis Oberpfalz); die verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden einfachgesetzlichen Anforderungen des Grundsatzes der Wahlgleichheit sind damit eingehalten.

b) Der Grundsatz der Deckungsgleichheit ist nicht in verfassungswidriger Weise berührt. Die Zahl der im Wahlkreis Oberpfalz zu bildenden Stimmkreise hat sich aufgrund der Verfassungsänderung von 1998 und der Bevölkerungszahl von zehn Stimmkreisen auf neun verringert. Außerdem wich der bisherige Stimmkreis Tirschenreuth um -31,5 % vom Wahlkreisdurchschnitt ab (vgl. LT-Drs. 14/5719 S. 31), so dass insoweit nach Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LWG die Notwendigkeit eines Neuzuschnitts bestand. Der Gesetzgeber hat im Einzelnen dargelegt, inwiefern der konkrete Zuschnitt der Stimmkreise und die damit zum Teil verbundene Durch-

brechung des Grundsatzes der Deckungsgleichheit durch den Grundsatz der Wahlgleichheit bedingt ist (vgl. LT-Drs. 14/5719 S. 32; vgl. auch die Ausführungen des Berichterstatters in der 44. Sitzung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen vom 8. März 2001, Wortprotokoll S. 48 f., und in der 45. Sitzung vom 15. März 2001, Wortprotokoll S. 69 f. – Erläuterung zu den Änderungsanträgen bezüglich der Stimmkreise 304 Regensburg-Land-Ost, 305 Regensburg-Land, Schwandorf und 307 Schwandorf; vgl. hierzu auch LT-Drs. 14/6512).

Bezüglich des bisherigen Stimmkreises Tirschenreuth wird ausgeführt, dass dieser so erheblich (-31,5 %) vom Wahlkreisdurchschnitt abweicht, dass ein Neuzuschnitt unumgänglich ist. Wegen der besonderen Randlage des Stimmkreises, die im Unterschied zu anderen Randlagen darin begründet ist, dass der Stimmkreis ausschließlich an den Stimmkreis Weiden i. d. OPf. angrenzt, und weil eine Zusammenlegung mit diesem Stimmkreis einen zu großen Stimmkreis hätte entstehen lassen, entschloss sich der Gesetzgeber, den Stimmkreis Tirschenreuth beizubehalten und ihn durch Aufnahme von Gemeinden aus dem angrenzenden Landkreis Neustadt a. d. Waldnaab dem Wahlkreisdurchschnitt anzunähern (vgl. LT-Drs. 14/5719 S. 32). Auch im Übrigen wird nachvollziehbar und unter Erörterung von Alternativen dargelegt, dass aus Gründen der Wahlgleichheit die Landkreise Regensburg und Schwandorf sowie die schon bisher aus dem Landkreis Amberg-Sulzbach zum Stimmkreis Nabburg abgegebenen Gemeinden wegen ihrer Bevölkerungszahl nur mehr drei Stimmkreise bilden können und dass einer dieser drei Stimmkreise landkreisübergreifend aus Teilen des Landkreises Schwandorf und des Landkreises Regensburg gebildet werden muss; dabei wurde auch berücksichtigt, dass in dem landkreisübergreifend zu bildenden Stimmkreis die beiden Landkreise Schwandorf und Regensburg annähernd gleich repräsentiert sein sollten. Ferner wird in der Gesetzesbegründung und in den Ausführungen des Berichterstatters in den Sitzungen des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen erläutert, aus welchen Gründen bestimmte Gemeinden, darunter auch die Gemeinde Nittendorf, zu dem jeweiligen neuen Stimmkreis hinzugenommen werden. Es wird hierfür – neben der Herstellung von Wahlgleichheit – angegeben, dass alle Stadtrandgemeinden der Stadt Regens-

burg gleichermaßen zum Stimmkreis Regensburg-Land kommen sollen und dass im Norden die Gemeinden Wackersdorf und Steinberg wegen ihrer engen Verflechtungen zur Großen Kreisstadt Schwandorf in den gleichen Stimmkreis kommen sollten, in dem sich die Große Kreisstadt befindet. Dabei wird in die Abwägung einbezogen, dass zwar der flächenmäßige Zuschnitt des Stimmkreises 305 Regensburg-Land, Schwandorf nachteilig ist, dass diese Nachteile aber durch die genannten Vorteile aufgewogen werden (vgl. LT-Drs. 14/5719 S. 32 sowie die Ausführungen des Berichterstatters in der 45. Sitzung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen vom 15. März 2001, Wortprotokoll S. 69 f.). Angesichts der Abweichungen vom Wahlkreisdurchschnitt, die die bisherigen Stimmkreise im Landkreis Regensburg aufwiesen (Regensburg-Land-Ost: -27,1 %; Regensburg-Land-West: -26,1 %; vgl. LT-Drs. 14/5719 S. 31), ist nachvollziehbar, dass dem Vorschlag, im Landkreis Regensburg zwei Stimmkreise zu bilden, auch unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung nicht gefolgt worden ist.

c) Die sonstigen Einwendungen der Antragsteller gegen den Zuschnitt der Stimmkreise in der Oberpfalz sind unbegründet. Es ist nichts dafür ersichtlich, dass der Zuschnitt der Stimmkreise, auch der des Stimmkreises 305 Regensburg-Land, Schwandorf, es den gewählten Abgeordneten unmöglich machen oder unzumutbar erschweren würde, ihrer Aufgabe gemäß Art. 13 BV, besonders der Repräsentation der Bürger und der Wahrnehmung der Kontrollfunktion des Parlaments, gerecht zu werden. Dass die Gemeinden des Landkreises Regensburg einer anderen Planungsregion angehören als diejenigen des Landkreises Schwandorf, führt nicht zur Verfassungswidrigkeit der gesetzgeberischen Lösung. Gewiss wären auch andere Lösungen denkbar gewesen, wie insbesondere für die Gemeinde Nittendorf in der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof dargestellt wurde. Dies macht die Entscheidung des Gesetzgebers aber nicht verfassungswidrig.

#### 4. Stimmkreise in Schwaben

a) Die vom Landkreis Augsburg angegriffene Stimmkreiseinteilung in Schwaben verstößt nicht gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit. Sämtliche Stimmkreise im Wahlkreis Schwaben liegen unter der Grenze von 15 % Abweichung vom Wahlkreisdurchschnitt (vgl. LT-Drs. 14/5719 S. 39). Die vom Gesetzgeber vorgegebenen einfachrechtlichen Grenzen des Grundrechts der Wahlgleichheit sind damit eingehalten; verfassungsrechtliche Beanstandungen können ebenfalls nicht erhoben werden.

b) Die Stimmkreiseinteilung in Schwaben ist nicht unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der Deckungsgleichheit verfassungswidrig. Im Wahlkreis Schwaben waren aufgrund der Verfassungsänderung von 1998 und der Bevölkerungszahlen statt bisher 15 nur noch 13 Stimmkreise zu bilden. Der Grundsatz der Deckungsgleichheit konnte daher schon deshalb nicht durchgehend verwirklicht werden.

Der Gesetzgeber hat seine Überlegungen zum Stimmkreiszuschnitt im nördlichen Teil des Wahlkreises Schwaben vor allem darauf gestützt, dass der Stimmkreis Dillingen a. d. Donau in den Grenzen des Landkreises Dillingen a. d. Donau um -27,9 % von der durchschnittlichen Einwohnerzahl des Wahlkreises abwich. Eine Zusammenlegung des Stimmkreises Dillingen a. d. Donau mit einem der angrenzenden Stimmkreise sei wegen der dann zu hohen Abweichungen vom Wahlkreisdurchschnitt nach oben nicht in Betracht gekommen. Die Aufteilung des Stimmkreises Dillingen a. d. Donau auf die angrenzenden Stimmkreise Donau-Ries und Günzburg würde ebenfalls zu nicht mehr hinnehmbaren Abweichungen vom Wahlkreisdurchschnitt von durchschnittlich jeweils +31,0 % führen. Die Bildung von zwei Stimmkreisen aus den Landkreisen Augsburg und Dillingen a. d. Donau würde zu Abweichungen von jeweils über +25 % führen. Eine Annäherung der beiden Stimmkreise an den Wahlkreisdurchschnitt sei jedoch durch die Abgabe der Städte Neusäß und Gersthofen an den Stimmkreis Augsburg-Stadt-West möglich. Dies wird mit den engen infrastrukturellen Beziehungen, die diese Städte mit Augsburg haben, gerechtfertigt (vgl. Ausführungen des Vertreters der Staatsregierung in der 45. Sitzung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Par-

lamentsfragen vom 15. März 2001, Wortprotokoll S. 32 f.). Nach Abgabe der Städte Neusäß und Gersthofen könne der Stimmkreis Augsburg-Land-Süd die Gemeinden Dinkelscherben, Zusmarshausen, Horgau, Adelsried und Aystetten aus dem bisherigen Stimmkreis Augsburg-Land-Nord aufnehmen; er weiche dann um +11,8 % vom Wahlkreisdurchschnitt ab. Die übrigen Gemeinden des bisherigen Stimmkreises Augsburg-Land-Nord bildeten mit dem Landkreis Dillingen a. d. Donau den neuen Stimmkreis Augsburg-Land, Dillingen, der um +8,8 % vom Wahlkreisdurchschnitt abweiche. Der Gesetzgeber legt dar, dass andere Lösungen unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wahlgleichheit nicht möglich seien (vgl. LT-Drs. 14/5719 S. 38).

Im Rahmen der gesetzgeberischen Erwägungen ist weiter ausgeführt worden, dass der Stimmkreis Dillingen im dortigen Raum zwar der kleinste Stimmkreis sei, so dass auch eine Auflösung zu erwägen war; da jedoch unmittelbar neben dem Landkreis Dillingen der Landkreis Augsburg mit zwei Stimmkreisen liege, sei es bei einer Abwägung nicht sachgerecht, wenn der Landkreis Dillingen überhaupt keinen Stimmkreis mehr haben würde; der Landkreis Dillingen wäre bei einer solchen Lösung auf jeden Fall bei einem anderen Stimmkreis „Juniorpartner“. Vor diesem Hintergrund erscheine die gesetzgeberische Lösung sachgerechter und vorzugswürdig (so die Ausführungen des Berichterstatters in der 45. Sitzung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen vom 15. März 2001, Wortprotokoll S. 23 f.). Die Überlegungen des Gesetzgebers sind – unter Einschluss der Erörterung von Alternativen – zusammenfassend dargestellt in den Ausführungen von Staatsminister Dr. Beckstein in der Sitzung des Bayerischen Landtags vom 8. Mai 2001 (siehe Anlage 1 b zum Plenarprotokoll 14/64 vom 8. Mai 2001). Dort ist ferner ausgeführt, dass bei der gesetzgeberischen Lösung sowohl der Landkreis Dillingen a. d. Donau als auch der Landkreis Augsburg in jeweils einem Stimmkreis gewichtig vertreten seien. Der Gesetzgeber gibt zu erkennen, dass er andere Möglichkeiten sieht, sie bei Abwägung mit seiner Lösung jedoch nicht als vorzugswürdig angesehen hat.

Die genannten Überlegungen sind sachbezogen und nachvollziehbar; sie können verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden. Es ist nicht ersichtlich, dass sich

dem Gesetzgeber von Verfassungs wegen eine andere Lösung hätte aufdrängen müssen.

c) Der Zuschnitt der Stimmkreise im Wahlkreis Schwaben lässt nicht erkennen, dass eine effiziente politische Arbeit des Abgeordneten nicht mehr oder nur unter erheblich erschwerten -Bedingungen möglich wäre. Der Zuschnitt der Stimmkreise hält sich vielmehr im Rahmen dessen, was vom Gesetzgeber aufgrund der notwendigen Einsparungen von Stimmkreisen und der Aufgabe eines Neuzuschnitts gefordert werden kann.

#### 5. Stimmkreise in Unterfranken:

Im Wahlkreis Unterfranken mussten wegen der Verfassungsänderung von 1998 und der Zahl der deutschen Hauptwohnbevölkerung zwei Stimmkreise eingespart werden. Der Gesetzgeber hat dargelegt, warum er bei der Einsparung dieser beiden Stimmkreise im Raum Schweinfurt und bei den Stimmkreisen Rhön-Grabfeld und Haßberge angesetzt hat. Die bisherigen Stimmkreise Rhön-Grabfeld und Haßberge wichen in den Grenzen der jeweiligen Landkreise um -32,3 % und -30,8 % von der durchschnittlichen Einwohnerzahl im Wahlkreis ab. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass dann, wenn beide Landkreise zur Bildung eines gemeinsamen Stimmkreises zusammengelegt würden, ein Stimmkreis entstünde, dessen Einwohnerzahl um +36,9 % vom Wahlkreisdurchschnitt abweichen würde. Deshalb sei es notwendig gewesen, Gemeinden an einen angrenzenden Stimmkreis abzugeben. Hierzu habe es sich angeboten, einige im nördlichen Teil des Landkreises Rhön-Grabfeld gelegene Gemeinden an den Stimmkreis Bad Kissingen abzugeben. Diese Gemeinden gehörten zum Naturpark Rhön, der sich in den Landkreis Bad Kissingen hinein erstreckte. Die Einwohnerzahl des neu zu bildenden Stimmkreises Haßberge, Rhön-Grabfeld weiche danach um +20,2 % vom Wahlkreisdurchschnitt ab, die des Stimmkreises Bad Kissingen um +1,9 %. Im Gesetzgebungsverfahren wurde dargelegt, dass eine Verringerung dieser Abweichungen nur durch Abgabe weiterer Gemeinden an einen angrenzenden Stimmkreis möglich sei und dass damit weitergehende Eingriffe in bestehende Strukturen verbunden seien. Dies gelte vor allem für eine Abgabe von weiteren

Gemeinden aus dem Landkreis Rhön-Grabfeld, dessen Zentren um die Kreisstadt Bad Neustadt a. d. Saale und die ehemaligen Kreisstädte Mellrichstadt und Bad Königshofen i. Grabfeld in einem Stimmkreis vertreten bleiben sollten (vgl. LT-Drs. 14/5719 S. 37). In die gesetzgeberischen Überlegungen wurde auch die Alternative einbezogen, einen der beiden Aschaffener Stimmkreise einzusparen. Der Gesetzgeber hat sich jedoch dafür entschieden, die Einsparung der beiden Stimmkreise im Osten des Wahlkreises Unterfranken vorzunehmen. Dies ist damit begründet worden, dass sich als Konsequenz der Einsparung eines der beiden Aschaffener Stimmkreise erhebliche Nachteile ergeben hätten; vor allem hätte der Landkreis Main-Spessart, der grundsätzlich die Voraussetzungen für einen Stimmkreis in idealer Weise erfülle, praktisch in der Mitte durchschnitten werden müssen (vgl. Ausführungen des Berichterstatters in der 45. Sitzung des Ausschusses für Verfassung-, Rechts- und Parlamentsfragen vom 15. März 2001, Wortprotokoll S. 19).

Hinsichtlich der Lösung, an Stelle der Zusammenlegung der Stimmkreise Rhön-Grabfeld und Haßberge einen Stimmkreis im Raum Aschaffenburg einzusparen, war somit die typische Situation gegeben, dass auch für diese Lösung eine Reihe guter Gründe vorlag, namentlich die höhere Bevölkerungsdichte im Raum Aschaffenburg und die daraus resultierenden Folgen für die räumliche Größe der zu bildenden Stimmkreise, dass aber diese Lösung ihrerseits Nachteile aufwies, so z.B. die Durchschneidung des deckungsgleichen Stimmkreises Main-Spessart sowie die Aufteilung des Gebiets des Landkreises Aschaffenburg auf drei Stimmkreise (vgl. insoweit die Stellungnahme der Staatsregierung vom 23. August 2001 zu den Verfahren Vf. 12-VII-01 und Vf. 13-VII-01 S. 16). Daher kann es aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht beanstandet werden, wenn sich der Gesetzgeber aufgrund vertretbarer Erwägungen für eine der möglichen Lösungen entscheidet. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, einen Stimmkreis im Raum Aschaffenburg einzusparen, ist nicht gegeben.

Angesichts der Abweichungen vom Einwohnerdurchschnitt, die sich bei den verschiedenen Alternativen im Wahlkreis Unterfranken ergeben hätten, durfte der Gesetzgeber vom Grundsatz der Deckungsgleichheit wegen der ausdrücklichen

Regelung des Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV abweichen. Damit hat die gesetzgeberische Entscheidung, den bisherigen Stimmkreis Rhön-Grabfeld aufzulösen, auch unter Berücksichtigung des Vorbringens Bestand, der an der früheren Zonengrenze gelegene Landkreis Rhön-Grabfeld weise eine besonders ausgeprägte soziokulturelle und ökonomische Binnengravitation auf, die Verflechtungen zwischen dem Norden und dem Süden des Landkreises seien traditionell sehr eng und es bestehe dort ein hohes Maß an naturräumlicher Einheit. Die Bayerische Verfassung nimmt – wie die Regelung des Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV zeigt – in Kauf, dass zur Herstellung der notwendigen Wahlgleichheit auch homogene, in sich geschlossene Gebiete auf verschiedene Stimmkreise aufgeteilt werden.

Die Randlage des Landkreises Rhön-Grabfeld war mit der Situation in den Wahlkreisen Oberpfalz und Oberfranken nicht vergleichbar. Im Wahlkreis Oberfranken wurde eine Aufteilung des Stimmkreises Kronach auf angrenzende Stimmkreise durch die Zusammenlegung der Landkreise Kronach und Lichtenfels vermieden. Eine entsprechende Zusammenlegung der bisherigen Stimmkreise Rhön-Grabfeld und Haßberge zu einem einzigen Stimmkreis wäre nicht möglich gewesen, da dies eine Abweichung vom Wahlkreisdurchschnitt von +36,9 % ergeben hätte. Der Stimmkreis Tirschenreuth im Wahlkreis Oberpfalz konnte nicht aufgeteilt werden, weil er ausschließlich an den Stimmkreis Weiden i. d. OPf. angrenzt.

Der räumliche Zuschnitt des neuen Stimmkreises Haßberge, Rhön-Grabfeld macht eine effiziente Repräsentation durch den Stimmkreisabgeordneten nicht unmöglich und erschwert sie auch nicht erheblich. Dass der Stimmkreis in seinem Zuschnitt relativ groß ist, gehört zu den hinzunehmenden systemimmanenten Folgen einer Verringerung der Zahl der Abgeordneten des Bayerischen Landtags von 204 auf 180.

Auch unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der Wahlgleichheit bestehen gegen die Stimmkreiseinteilung im Wahlkreis Unterfranken keine Bedenken, da zu meist die Grenze von 15 % Abweichung eingehalten wird; soweit Abweichungen über diese Grenze hinaus vorliegen, halten sie sich unter 25 % und sind durch entsprechende sachliche Erwägungen gerechtfertigt (vgl. LT-Drs. 14/5719 S. 37).

## C.

Art. 14 Abs. 1 Satz 5 und Art. 13 Abs. 1 BV verstoßen nicht gegen höherrangige Normen der Bayerischen Verfassung.

Dass eine Verfassungsnorm wegen Verstoßes gegen die Verfassung nichtig sein kann, ist nicht etwa deshalb begrifflich ausgeschlossen, weil sie selbst Bestandteil der Verfassung ist. Es gibt Verfassungsgrundsätze, die so elementar und so sehr Ausdruck eines auch der Verfassung vorausliegenden Rechts sind, dass sie den Verfassungsgeber selbst binden (vgl. VerfGH 2, 45/47; 24, 181/189; 30, 78/88; 32, 56/63; 41, 44/45; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 2 der Vorbemerkung vor Art. 98). Neben den als besonders elementar zu betrachtenden Normen des Art. 118 Abs. 1 BV (Willkürverbot) und des Art. 100 (Recht auf Achtung der Menschenwürde) kommt der Bestimmung des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV, wonach Verfassungsänderungen, die den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprechen, unzulässig sind, eine maßgebende Bedeutung bei der Bestimmung verfassungswidrigen Verfassungsrechts zu (vgl. zu Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV: VerfGH 52, 104 ff.).

Der Verfassungsgerichtshof hat bereits entschieden, es könne aus Wortlaut und Sinn des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV (Grundsatz der Wahlgleichheit) gefolgert werden, dass es dieser Verfassungsbestimmung am ehesten entspreche, wenn die Zahl der Stimmkreis- und der Listenmandate etwa gleich groß ist (VerfGH 46, 281/288). Dem entspricht der durch das Verfassungsreformgesetz vom 20. Februar 1998 in die Verfassung eingefügte Art. 14 Abs. 1 Satz 5 BV. Diese Bestimmung verstößt nicht dadurch gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, dass sie für Wahlkreise mit ungerader Gesamtmandatszahl ein Stimmkreismandat mehr als Listenmandate zulässt, während in Wahlkreisen mit gerader Gesamtmandatszahl diese Möglichkeit nicht besteht. Da der Grundsatz der Wahlgleichheit für eine gleich große Anzahl von Stimmkreis- und Listenmandaten spricht, führt Art. 14 Abs. 1 Satz 5 BV zu einer bei ungerader Gesamtmandatszahl angemessenen, im Licht der Gleichbehandlung nicht zu beanstandenden Lösung. Im Übrigen stellt der Grundsatz der Deckungsgleichheit gegenüber dem Grundsatz der Wahl-

gleichheit nicht etwa ein höherrangiges Verfassungsprinzip dar, an dem eine Bestimmung wie der Art. 14 Abs. 1 Satz 5 BV gemessen werden könnte. Vielmehr ist der Grundsatz der Deckungsgleichheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV) in das Gesamtsystem des Art. 14 Abs. 1 BV eingeordnet; die auftretenden Spannungsverhältnisse sind ausschließlich durch Abwägung der beiden Prinzipien innerhalb dieses Systems und unter Zugrundelegung sachlicher Überlegungen aufzulösen. Es ist auch nicht zu erkennen, dass Art. 14 Abs. 1 Satz 5 BV gegen sonstiges höherrangiges Verfassungsrecht, etwa die demokratischen Grundgedanken der Verfassung nach Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV, verstoßen würde.

Dass Art. 13 Abs. 1 BV sonstiges höherrangiges Verfassungsrecht verletzt, ist ebenfalls nicht ersichtlich. Zwar führt die Verringerung der Zahl der Abgeordneten dazu, dass der Grundsatz der Deckungsgleichheit, der schon bisher bei Stimmkreiseinteilungen nicht vollständig eingehalten werden konnte, in Zukunft noch schwerer einzuhalten ist. Das zwingt jedoch nicht dazu, die Senkung der Abgeordnetenzahl des Bayerischen Landtags auf 180 Abgeordnete als verfassungswidriges Verfassungsrecht anzusehen. Zum einen bietet die Verfassung selbst in Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV eine Lösung auch für das durch die Neuregelung des Art. 13 Abs. 1 BV verschärfte Spannungsverhältnis zwischen dem Grundsatz der Deckungsgleichheit und dem Grundsatz der Wahlgleichheit. Zum anderen ist der Grundsatz der Deckungsgleichheit in Art. 14 Abs. 1 Satz 3 BV im Verhältnis zu Art. 13 Abs. 1 BV kein höherrangiges Verfassungsrecht, an dem die Absenkung der Abgeordnetenzahl innerhalb des Verfassungssystems gemessen werden könnte.

Die Festsetzung der Zahl der Abgeordneten des Bayerischen Landtags auf 180 in Art. 13 Abs. 1 BV könnte nur dann gegen Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV und den darin enthaltenen Demokratiedgedanken verstoßen, wenn diese Zahl derart niedrig wäre, dass das Parlament und die Abgeordneten ihren Funktionen auf keinen Fall mehr gerecht werden könnten. Davon kann bei einer Abgeordnetenzahl von 180 nicht ausgegangen werden.

VI.

Die Verfahren sind kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).