



Vf. 74-III-18

München, 31. Oktober 2019

Landtagswahl 2018 – Überhang- und Ausgleichsmandate

Pressemitteilung

zur

**Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 28. Oktober 2019**

in einem Verfahren über die Gültigkeit der Landtagswahl 2018

I.

Dem Verfahren liegt folgender **Sachverhalt** zugrunde:

1. Bei der Landtagswahl wird in 91 Stimmkreisen mit der Erststimme je eine Stimmkreisabgeordnete oder ein Stimmkreisabgeordneter durch Mehrheitswahl direkt in den Landtag gewählt. Die übrigen (regulär 89) Abgeordneten werden mit der Zweitstimme aus den Wahlkreislisten gewählt. Für die Verteilung der Sitze im Landtag auf die einzelnen Parteien und Wählergruppen werden gesondert für jeden Wahlkreis (Regierungsbezirk) die dort für die Stimmkreis- und die Wahlkreisbewerber abgegebenen Stimmen zusammengezählt. Dabei bleiben die in den Stimmkreisen errungenen Direktmandate stets erhalten, was zu Überhang- und Ausgleichsmandaten führen kann. **Überhangmandate** (derzeit 10) entstehen, wenn die Zahl der Direktmandate die Zahl der nach dem

Verhältnisswahlverfahren errechneten Sitze des betreffenden Wahlkreisvorschlags übersteigt. Die Verteilung von **Ausgleichsmandaten** (derzeit 15) auf die übrigen Wahlkreisvorschläge dient in einem solchen Fall dem Verhältnisausgleich.

2. Die **Antragsteller** beantragen, die Ungültigkeit der Landtagswahl 2018 festzustellen. Sie wenden sich vor allem gegen den Anfall von Überhang- und Ausgleichsmandaten. Art. 14 Abs. 1 Satz 6 Bayerische Verfassung (BV), der dies zulasse, sei mit dem Homogenitätsprinzip des Art. 28 Grundgesetz (GG) nicht vereinbar. Durch den Einzug von 205 Abgeordneten in den Landtag ergebe sich ein Zuwachs von 25 im Vergleich zur normalen Besetzung mit 180 Mitgliedern. Die Zahl der Abgeordneten könne nicht nachträglich aufgestockt werden. Wer ein Überhang- und wer ein Ausgleichsmandat erhalte, habe der Wähler vor der Wahl nicht erkennen können. Für die Ausgleichsmandate habe niemand kandidiert; ihnen fehle daher die demokratische Legitimation. Zudem werde der Regionalproporz zwischen den Regierungsbezirken missachtet. Hauptursache für die Überhänge sei die gespaltene Abstimmung durch die Erst- und Zweitstimme, das sog. Stimmensplitting. Es verletze das Prinzip der personalisierten Verhältniswahl, bei der die Personenwahl mit der Erststimme und die Verhältniswahl mit der Zweitstimme untrennbar miteinander verknüpft seien, und müsse unterbunden werden. Eine Wahl mit zwei Stimmen sei umständlich und überflüssig. Bei der Vergabe der Zweitstimme handle es sich zudem um eine unzulässige Parteienwahl. Die Antragsteller beanstanden ferner das „Nominierungsmonopol“ der Parteien bei der Kandidatenaufstellung.

II.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat den Wahlprüfungsantrag am 28. Oktober 2019 abgewiesen; die Beanstandungen der Antragsteller hatten keinen Erfolg. Die Entscheidung stützt sich auf folgende Grundsätze:

1. Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV, der Überhang- und Ausgleichsmandate bei der Landtagswahl zulässt, verstößt nicht gegen das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG.

- 2. Die Bestimmungen in Art. 44 Abs. 2 LWG, die den Anfall von Überhang- und Ausgleichsmandaten im Einzelnen regeln, sind mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit vereinbar; eine unzulässige Missachtung des Regionalproporz wird hierdurch nicht bewirkt.**

- 3. Durch die Beschränkung des Wahlvorschlagsrechts auf politische Parteien und sonstige organisierte Wählergruppen (Art. 23 LWG) wird die Bewerbung von Kandidaten vermieden, die über keine ernsthafte Unterstützung verfügen. Hierbei handelt es sich um ein legitimes Anliegen des Gesetzgebers, das dem Schutz der Wähler und der Verhinderung übermäßiger Stimmenzersplitterung dient.**

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

Zu den Beanstandungen im Einzelnen:

1. Überhang- und Ausgleichsmandate:

a) Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV, der Überhang- und Ausgleichsmandate bei der Landtagswahl zulässt, verstößt nicht gegen das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG.

Zwar ist es nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs als Landesverfassungsgericht, im Wahlprüfungsverfahren die Landtagswahl unmittelbar anhand bundesrechtlicher Normen zu überprüfen. Das Grundgesetz kann jedoch mittelbar insofern Bedeutung gewinnen, als die Bayerische Verfassung und sonstige landesrechtliche Vorschriften als Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofs ihrerseits mit höherrangigem Bundesrecht vereinbar sein müssen. Das Homogenitätsprinzip verlangt, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates entsprechen und das Volk auch in den Ländern eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.

Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV werden die Mitglieder des Landtags nach einem „verbesserten Verhältniswahlrecht“ gewählt. Die Bayerische Verfassung gibt damit, anders als das Grundgesetz, ein bestimmtes Wahlsystem vor. Die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für eine „Verbesserung“ des Verhältniswahlrechts bezieht sich nicht auf eine Perfektionierung des verhältniswahlrechtlichen Leitgedankens, sondern auf Ergänzungen und Modifikationen dieses Gedankens durch von anderen Erwägungen getragene Gestaltungsformen. Dazu gehört u. a. die Mehrheitswahl eigener Bewerber in einer Höchstzahl an Stimmkreisen mit der Möglichkeit von Überhang- und Ausgleichsmandaten. Durch dieses mehrheitswahlrechtliche Element wird der Grundcharakter der Verhältniswahl nicht infrage gestellt. Denn zum einen kommen bei der Mandatsverteilung zur Zahl der direkt gewonnenen Sitze nur so viele Listenmandate hinzu, bis die Gesamtzahl der auf den Wahlvorschlag entfallenden Sitze erreicht ist. Zum anderen werden etwa auftretende Überhangmandate ausgeglichen.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits mehrfach entschieden, dass das Anfallen von Überhangmandaten im System der mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl seinem Grundsatz nach verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist. Die Zulassung des Stimmensplittings, d. h. die Vergabe der Erst- und Zweitstimme an Kandidaten unterschiedlicher Listen, was wesentlich zum Entstehen von Überhangmandaten beiträgt, rechtfertigt sich durch den im Demokratieprinzip wurzelnden Repräsentationsgedanken. Entgegen der Auffassung der Antragsteller hat das Bundesverfassungsgericht die Anzahl der zulässigen Überhangmandate nicht etwa generell gedeckelt, sondern nur das ausgleichslose Anfallen solcher Mandate bei Überschreiten einer bestimmten Grenze als verfassungswidrig erachtet. Dem trägt die Bayerische Verfassung Rechnung, indem sie Ausgleichsmandate ausdrücklich zulässt.

b) Die Antragsteller weisen zutreffend darauf hin, dass sich die bei der Landtagswahl 2018 angefallenen 10 Überhang- und 15 Ausgleichsmandate sehr unterschiedlich auf die einzelnen Wahlkreise verteilen. Das führt dazu, dass die Anzahl der für die jeweiligen Wahlkreise tatsächlich vergebenen Sitze den Proporz der Regierungsbezirke nicht mehr in gleicher Weise widerspiegelt, wie dies bei einer regulären Verteilung der

Abgeordnetenmandate auf die Wahlkreise der Fall ist. Diese Proporzabweichung ist jedoch verfassungsrechtlich hinnehmbar. Sie ergibt sich als Konsequenz des „verbesserten Verhältniswahlrechts“, wobei die Wahl in den gesonderte Wahlkreise bildenden sieben Regierungsbezirken vorzunehmen ist und die Möglichkeit von Überhang- und Ausgleichsmandaten in der Verfassung selbst als grundsätzlich systemgerecht erachtet wird.

2. Beschränkung des Wahlvorschlagsrechts auf politische Parteien und sonstige organisierte Wählergruppen:

Die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl gelten auch für das Wahlvorschlagsrecht, das ein Kernstück des Bürgerrechts auf aktive Teilnahme an der Wahl darstellt. Die Parteien wirken zwar bei der politischen Willensbildung des Volkes mit; sie haben aber kein Monopol, die Willensbildung des Volkes vorzuformen und zu beeinflussen. Dies bedeutet jedoch nicht zwingend, dass jedem einzelnen Wahlberechtigten ein solches Vorschlagsrecht eingeräumt werden muss. Durch das nach bayerischem Recht erforderliche Zusammenwirken mit weiteren Wahlberechtigten wird die Bewerbung von Kandidaten vermieden, die über keine ernsthafte Unterstützung verfügen. Hierbei handelt es sich um ein legitimes Anliegen des Gesetzgebers, das dem Schutz der Wähler und der Verhinderung übermäßiger Stimmenzersplitterung dient. Auf Bundesebene wird diesem Zweck im Übrigen dadurch Rechnung getragen, dass Wahlvorschläge, die nicht von politischen Parteien eingereicht werden, ein Unterschriftenquorum von mindestens 200 Wahlberechtigten erfüllen müssen.

3. Vergabe der Zweitstimmen:

Mit der Zweitstimme werden Abgeordnete aus den Wahlkreislisten der einzelnen Wahlkreisvorschläge gewählt. Die Zweitstimme wird sogar – anders als bei den Bundestagswahlen – grundsätzlich nicht an eine der Wahlkreislisten als solche, sondern an eine bestimmte Person aus den dort aufgeführten Wahlkreisbewerbern vergeben. Nur wenn lediglich eine bestimmte Partei oder Wählergruppe angekreuzt wird oder mehrere Bewerber innerhalb einer Liste angekreuzt werden, wird die Stimme der betreffenden Wahlkreisliste zugerechnet. Auch hierin liegt keine unzulässige Parteienwahl, da die Stimme

jeweils einer bestimmten Liste und damit letztlich einem bestimmbareren Kandidaten zugutekommt.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

