

JAN-MARCEL DROSSEL

Wahlsystem und Wahlgleichheit

Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht

Mohr Siebeck

Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht

Herausgegeben von
Julian Krüper und Arne Pilniok

9



Jan-Marcel Drossel

Wahlssystem und Wahlgleichheit

Eine verfassungsdogmatische Untersuchung
von Gestaltungsspielraum und Beschränkungen
des Gesetzgebers im Bundestagswahlrecht

Mohr Siebeck

Jan-Marcel Drossel, geboren 1988; Studium der Rechtswissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum; Stipendiat der Konrad-Adenauer-Stiftung; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtsphilosophie und Rechtsökonomik der Ruhr-Universität Bochum; Referendariat im Kammergerichtsbezirk (Berlin); Promotion; Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesverfassungsgericht; derzeit Richter am Verwaltungsgericht.
orcid.org/0000-0003-4288-6674

ISBN 978-3-16-160211-5 / eISBN 978-3-16-160212-2
DOI 10.1628/978-3-16-160212-2

ISSN 2626-4412 / eISSN 2626-4420 (Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2021 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2015/2016 von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde für die Drucklegung überarbeitet und aktualisiert. Rechtsprechung und Literatur konnten im Wesentlichen bis November 2020 berücksichtigt werden.

Zuvörderst gilt mein besonderer Dank meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Stefan Magen, für die hilfsbereite Betreuung bei der Anfertigung der Arbeit. Er unterstützte mich stets in meinem Vorhaben und ließ mir den inhaltlichen und zeitlichen Freiraum für die Entwicklung eigener Thesen und Ideen, ohne es sich nehmen zu lassen, mich immer wieder mit kritischen Nachfragen herauszufordern und so den Blick für die maßgeblichen Fragestellungen zu schärfen. Die Zeit an seinem Lehrstuhl, die ich in sehr guter Erinnerung behalten werde, hat mich ohne Zweifel persönlich und fachlich sehr geprägt.

Mein ausdrücklicher Dank gilt zudem Herrn Prof. Dr. Julian Krüper. Er zeigte schnell Interesse an den Thesen der Arbeit, über die er bereitwillig und intensiv mit mir diskutierte, und erstellte das Zweitgutachten. Für seine wertvollen Anregungen und fachkundigen Hinweise danke ich ihm herzlich.

Herrn Prof. Dr. Arne Pilniok und ihm danke ich außerdem für die freundliche Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe *Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht* und die damit einhergehende Möglichkeit, die Arbeit einem größeren Rezipientenkreis zugänglich zu machen. Darüber hinaus danke ich Herrn Prof. Dr. Günter Krings, der mir einen Einblick in die praktische Arbeit des Gesetzgebers im wahlrechtlichen Bereich gewährte. Auch gilt mein Dank Herrn Prof. Dr. Bernd Grzeszick, der sich auf Vermittlung von Prof. Dr. Magen dazu bereit erklärte, in einem Gespräch als Konterpart meine Ideen zu hinterfragen. Herrn Dr. Helmut Eschweiler danke ich für die Anregungen zu Beginn des Promotionsvorhabens.

Die Anfertigung der Arbeit wäre schließlich ohne die Unterstützung meiner Freunde und Kollegen in dieser Form nicht möglich gewesen. Besonders hervorzuheben sind Dr. Stefanie Schulz-Große, Dr. Volker Herbolzheimer und Dr. Lukas Lübben, die zahlreiche Gespräche über die Verfassungsgerichtsbarkeit, das Wahlrecht und weitere staatsorganisationsrechtliche Fragen über sich ergehen lassen mussten und bereit waren, über die Arbeit zu diskutieren und sie mit Hinweisen zu bereichern. Darüber hinaus trugen

insbesondere Swantje Bouman, Saskia Buhmann, Dr. Andreas Engelmann, Christian Kukuczka, Heike Müller, Robin Ramsahye, Jennifer Rehrmann, David Retzmann, Dr. Tim Scheunert, Dr. Jendrik Suck und Sebastian Wuschka durch ein bereicherndes Arbeitsumfeld zum Gelingen der Arbeit bei.

Besonderer Dank gilt schließlich meinen Eltern und meinem Bruder, die das Vorhaben immer interessiert begleitet haben, und meiner Frau Sabine für ihre stetige Unterstützung und Bestärkung, die notwendige Aufmunterung und das kritische Hinterfragen der entwickelten Ideen. Ihr ist diese Arbeit gewidmet.

Essen im Januar 2021

Jan-Marcel Drossel

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Einleitung	1
Inhalt und Gang der Untersuchung	5
Kapitel 1: Historische Entwicklung des Bundestagswahlrechts	9
<i>A. Vorbemerkungen</i>	9
<i>B. Das Wahlrecht als Beratungsgegenstand im Parlamentarischen Rat</i>	10
I. Inhaltliche Schwerpunkte der Diskussionen	10
II. Hintergründe der Diskussionen zum Wahlsystem	11
III. Das Wahlsystem nach dem Willen des Parlamentarischen Rates	15
1. Kritik an der herrschenden Deutung	16
2. Die Diskussionen zum Wahlsystem im Parlamentarischen Rat	19
IV. Sperrklausel	31
V. Die Wahlgleichheit im Parlamentarischen Rat	32
VI. Die Selbstbetroffenheit in wahlrechtlichen Entscheidungen im Parlamentarischen Rat	35
<i>C. Das WahlG 1949</i>	36
<i>D. Das Wahlgesetz zum Zweiten Deutschen Bundestag</i>	38
<i>E. Die weitere Wahlgesetzgebung in der Bundesrepublik</i>	40
<i>F. Wahlrechtsentwicklungen der jüngeren Zeit</i>	42
<i>G. Ergebnis</i>	45

Kapitel 2: Die verfassungsgerichtlichen Maßstäbe zum Wahlsystem	47
A. <i>Gegenstand und Ziel des Kapitels</i>	47
B. <i>Methodisches Vorgehen bei der Analyse</i>	50
C. <i>Untersuchungsobjekt der Analyse</i>	51
D. <i>Die wahlrechtlichen Maßstäbe des BVerfG</i>	53
I. Begriff des Wahlsystems und Auswahlfreiheit der Legislative ...	53
1. Ausgangspunkt der Rechtsprechung: BVerfGE 1, 208 ff.	53
2. Die weitere Entwicklung der Rechtsprechung	56
3. Wahlsysteme und Auswahlfreiheit in der jüngeren Rechtsprechung	63
4. Zusammenfassung der Maßstäbe zur Auswahl des Wahlsystems	64
II. Die grundsätzliche politische Handlungsfreiheit des Gesetzgebers	66
1. Vorbemerkungen	66
2. Entwicklung der Judikatur zum Ermessensspielraum	67
3. Zusammenfassung und Bewertung	75
III. Die Maßstäbe zur Gleichheit der Wahl	77
1. Relevanz der Wahlgleichheit für das Wahlsystems	77
2. Die dogmatische Verankerung der Wahlgleichheit	78
3. Die dogmatischen Inhalte der Wahlgleichheit	82
a) Die Eckpfeiler bis zur Überhangmandateentscheidung	82
b) Die „Erfolgschancengleichheit“	84
c) Die „Erfolgschancengleichheit“ als neuer Maßstab?	86
d) Die Chancengleichheit der Parteien	94
4. Die Beschränkungsmöglichkeiten der Wahlgleichheit	95
a) Die Maßstäbe zur Einschränkung der Wahlgleichheit ...	95
b) Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit	105
c) Die Grenzen der Chancengleichheit der Parteien	108
d) Zusammenfassung	108
5. Der „Grundsatz der Folgerichtigkeit“	109
6. Zusammenfassung	111
IV. Die „Entscheidung in eigener Sache“ im Wahlrecht	112
V. Zusammenfassung der bundesverfassungsgerichtlichen Dogmatik	116

Kapitel 3: Kritische Würdigung der verfassungsgerichtlichen Maßstäbe	119
<i>A. Gegenstand des Kapitels</i>	119
<i>B. Würdigung der Maßstäbe</i>	120
I. Die Auswahl des Wahlsystems durch den Gesetzgeber	120
1. Mehrheits- und Verhältniswahl als Urtypen von Wahlsystemen	120
2. Die Auswahlfreiheit	124
II. Der generelle Handlungsspielraum des Gesetzgebers	126
III. Die Maßstäbe zur Wahlgleichheit	126
IV. Differenzierungsmöglichkeiten bei der Wahlgleichheit	131
V. Der Grundsatz der Folgerichtigkeit	131
VI. Wahlrecht als „Entscheidung in eigener Sache“?	134
VII. Ergebnis	143
<i>C. Der faktische gesetzgeberische Spielraum im Wahlrecht</i>	144
I. Fragestellung	144
II. Ansätze zur Kompetenzabgrenzung	144
III. Ersatzgesetzgebung des BVerfG im Wahlrecht?	146
<i>D. Ergebnis</i>	151
Kapitel 4: Der Inhalt und die Typen von Wahlsystemen	153
<i>A. Ziel und Inhalt des Kapitels</i>	153
<i>B. Was sind Wahlsysteme?</i>	153
I. Definition des „Wahlsystems“	153
II. Das Wahlsystem als „Wettbewerbsordnung“	155
<i>C. Die Klassifizierung von Wahlsystemen</i>	156
I. Das technisch-dualistische Verständnis von Wahlsystemen	156
1. Differenzierung auf Basis der Kandidatur und der Wahltechnik	157
2. Die Trennung nur anhand der Art der Kandidatur	161
3. Die Prinzipien von Stimmenmehrheit und Stimmenanteil	162
II. Unterscheidung anhand der Auswirkungen eines Wahlsystems	162
1. Kategorisierung anhand vom Gesetzgeber angestrebter Effekte	163
2. Das Wahlsystem-Kontinuum	164
a) Das bipolare dualistische Verständnis	169
b) Die „reine Verhältniswahl“ als Ausgangspunkt	172
c) Das bipolare Kontinuum ohne Nullpunkt	173

III. Ergebnis	175
Kapitel 5: Das Wahlsystem nach dem Grundgesetz	177
A. <i>Vorbemerkungen</i>	177
B. <i>Das Wahlsystem nach den grundgesetzlichen Vorschriften</i>	178
I. Art. 38 GG und die Wahlsystemauswahl	178
II. Die Wahlgleichheit als Einschränkung	182
1. Die Wahlgleichheit als maßgeblicher Faktor	182
2. Methodisches Vorgehen bei der dogmatischen Herleitung ...	183
3. Das dogmatische Gerüst der Wahlgleichheit	184
a) Normative Verankerung der Wahlgleichheit	184
b) Die Inhalte der Wahlgleichheit	187
aa) Definitionen der Ausprägungen der Wahlgleichheit	187
(1) „Schutzbereich“ der Zählwertgleichheit	187
(2) Erfolgswert- und Erfolgsschancengleichheit	188
(a) „Schutzbereich“ der Erfolgswertgleichheit ...	188
(b) „Schutzbereich“ der Erfolgsschancengleichheit	189
(3) Gesamtschau	191
bb) Die Konsequenzen der	
einzelnen Wahlgleichheitsbegriffe	192
(1) Die Zählwertgleichheit als Maßstab	
der Wahlgleichheit	192
(a) Schutzbereich der Zählwertgleichheit	192
(b) Eingriffe in die Zählwertgleichheit	192
(c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	193
(2) Die Erfolgswertgleichheit als Inhalt	
der Wahlgleichheit	195
(a) Schutzbereich der Erfolgswertgleichheit	195
(b) Eingriffe in die Erfolgswertgleichheit	195
(c) Rechtfertigung der Eingriffe in	
die Erfolgswertgleichheit	197
(aa) Legitime Zwecke eines Eingriffs in	
die Erfolgswertgleichheit	197
(bb) Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit ...	207
(3) Die Erfolgsschancengleichheit als Wahlgleichheit	210
(a) Schutzbereich der Erfolgsschancengleichheit	210
(b) Eingriffe in die Erfolgsschancengleichheit	210
(c) Rechtfertigung von Eingriffen in	
die Erfolgsschancengleichheit	212
cc) Zwischenergebnis	213
c) Die Wahlgleichheit nach dem Grundgesetz	214

aa) Die Zählwertgleichheit als alleiniger Maßstab?	214
bb) Weitere Komponenten der Wahlgleichheit?	215
(1) Die Erfolgswertgleichheit als Gleichheitsmaßstab?	215
(a) Wortlaut	215
(b) Systematik	216
(c) Historisch-genetische Auslegung	217
(d) Teleologische Auslegung	219
(e) Entscheidung	221
(2) Ergebnis	228
III. Andere Einschränkungen durch das Grundgesetz	228
1. Die Wahlfreiheit als einschränkender Faktor?	228
2. Das Verhältnis von Wahlsystem und Art. 21 GG	230
3. Der Dualismus von Regierung und Opposition	234
4. Art. 79 Abs. 2 GG als Einschränkung der Wahlsystemgestaltung?	237
5. Demokratieprinzip und Wahlsystem	238
6. Mehrheitsprinzip und Wahlsystem	239
IV. Ergebnis	241
Schluss	243
Literaturverzeichnis	247
Register	265

Einleitung

„You affect, Sir, to despise all rank not derived from the same source with your own. I cannot conceive one more honorable, than that which flows from the uncorrupted choice of a brave and free people, the purest source and original fountain of all power.“

Schon diese Einlassung George Washingtons in einem Brief an Sir Thomas Gage vom 20. August 1775, die er noch vor dem Entstehen eines demokratischen Verfassungsstaates im heutigen Sinne verfasste, beschreibt eine der zentralen Funktionen von Wahlen im demokratischen Staat: die Legitimation staatlicher Gewalt durch das Volk,¹ ein Kernelement des Demokratieprinzips.² Im Grundgesetz ist die Volksherrschaft in der „Staatsfundamentalnorm“³ des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verankert und wird in letzterem näher konkretisiert: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“ Während Satz 1 das Volk ausdrücklich als Inhaber aller Staatsgewalt benennt, normiert Satz 2 die Formen der Ausübung dieser Staatsgewalt. Danach kann das Volk seine Staatsgewalt (nur) in Wahlen – zu verstehen als personelle Auslese⁴ – und Abstimmungen – direkte Entscheidungen in Sachfragen⁵ – ausüben. Zwischen diesen beiden Modalitäten besteht jedoch kein ausgewogenes Verhältnis. Während die Ausübung der Staatsgewalt durch Wahlen in Art. 38, 39 GG näher ausgestaltet wird, fristen direktdemokratische Entscheide im Grundgesetz ein Schattendasein. Ausdrücklich vorgesehen sind sie nur in

¹ Vgl. dazu nur BVerfGE 44, 125 (142); 47, 253 (271 f.); 89, 155 (171 f.); 97, 317 (323); 107, 59 (86 ff.); siehe aus der Literatur z.B. *Funke*, Wahlrecht, Republik, politische Freiheit, in: *Der Staat* 46, S. 395 (396 ff.); *Meyer*, Demokratische Wahl und Wahlsystem, in: *Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 3, § 45 Rn. 4; siehe aus der fremdsprachigen Literatur in jüngerer Zeit bspw. *Sumption*, *Trials of the State*, S. 81 ff.

² Siehe nur BVerfGE 144, 20 (209 f.).

³ *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, Art. 20 Rn. 2.

⁴ Siehe nur *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig, Grundgesetz*, Bd. 3, Art. 20 Rn. 108; *Sacksofsky*, Wahlrecht und Wahlsystem, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht*, § 6 Rn. 1.

⁵ Siehe nur *Stern*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 2, S. 13; *Ebsen*, Abstimmungen des Bundesvolks als Verfassungsproblem, in: *AöR* 110, S. 2 (6); *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, in: *AöR* 116, S. 329 (354).

Art. 29, 118 und 118a GG, die in der Praxis nahezu unbedeutend sind. Das Grundgesetz legt den Schwerpunkt der Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk mithin auf (Bundestags-)Wahlen. Der Einfluss des Volkes ist dadurch von erheblichem Gewicht. Der von ihm gewählte Bundestag ist das „zentrale Staatsorgan“⁶ im Gefüge des Grundgesetzes. Er fungiert als Legislative, er vermittelt den anderen Gewalten vor allem durch Wahlen von Amtsträgern (vgl. nur Art. 63 Abs. 1 GG, Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG) ihrerseits eine (personelle) demokratische Legitimation und ihm obliegt insbesondere die Kontrolle der Bundesregierung.⁷ Indem das Elektorat die Abgeordneten des Bundestages wählt, übt es seinerseits wiederum die Kontrolle über dessen Arbeit aus.⁸ Die Wahl sichert damit die dauerhafte demokratische Legitimation der Entscheidungen des Bundestages ab. Horst Dreier spricht treffend davon, dass „der integrative Vorgang der Wahl [...] das Band [knüpft], welches das Volk mit der Vertretungskörperschaft verbindet“.⁹ Besonders deutlich wird dies auch im Legitimationskettenmodell nach Ernst-Wolfgang Böckenförde,¹⁰ bei dem Wahlen als Ausgangspunkt fungieren.

Das verdeutlicht die Bedeutung der Wahlen zum Deutschen Bundestag im Gefüge des Grundgesetzes. Freilich trifft die bloße Tatsache, dass das Parlament gewählt wird, noch keine Aussage darüber, ob ein Staat demokratisch ist. Dazu bedarf es weitaus mehr. Sei es ein Mindestmaß an (Kommunikations-)Grundrechten, sei es die Gleichheit der Staatsbürger oder auch nur die Notwendigkeit einer demokratischen Kultur!¹¹ Die Wahl ist nur eine von vielen Säulen des Demokratieprinzips. Wenngleich sie damit keine hinreichende Bedingung für einen demokratischen Staat ist, ist sie aber für ein

⁶ So *Morlok*, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, Art. 38 Rn. 30.

⁷ Hierbei handelt es sich nur um einen Überblick. Siehe ausführlich zu den Aufgaben und Funktionen des Bundestages beispielsweise *Morlok*, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, Art. 38 Rn. 30 ff.

⁸ Siehe nur *Sacksofsky*, Wahlrecht und Wahlsystem, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz*, Parlamentsrecht, § 6 Rn. 2; *Trute*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 1, Art. 38 Rn. 3.

⁹ *Dreier*, in: ders., Grundgesetz, Bd. 2, Art. 20 (Demokratie) Rn. 94.

¹⁰ *Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, S. 289 (301 ff.); vgl. deskriptiv schon *Herzog*, Allgemeine Staatslehre, S. 209 f.; siehe aus der Rechtsprechung BVerfGE 47, 253 (275); 52, 95 (130); 77, 1 (40); 83, 60 (72); 93, 37 (67); 107, 59 (77); 119, 331 (366); 123, 39 (69); 144, 20 (209).

¹¹ Siehe zu den Bedingungen von Demokratie nur *Huster/Rux*, in: *Epping/Hillgruber*, BeckOK GG, Art. 20 Rn. 99 ff.; *Ginsburg/Huq*, How to save a Constitutional Democracy, S. 9 ff.; *Sumption*, Trials of the State, S. 50 f.; vgl. überdies auch BVerfGE 20, 56 (97 ff.); 24, 300 (360) 123, 267 (358 f.).

repräsentatives demokratisches System eine notwendige Bedingung.¹² Mit den Worten José Ortega y Gasset lässt sich sagen:¹³

„Das Heil der Demokratien, von welchem Typus und Rang sie immer seien, hängt von einer geringfügigen technischen Einzelheit ab: vom Wahlrecht. Alles andere ist sekundär.“

Das macht das Wahlrecht als institutionalisierten rechtlichen Rahmen von Wahlen zu einem interessanten Untersuchungsgegenstand. In wahlrechtlichen Vorschriften – sei es verfassungsrechtlich, sei es einfachgesetzlich – wird normiert, wem das aktive und passive Wahlrecht zukommt, auf welche Art und Weise abgegebene Stimmen in Mandate umgerechnet werden, von welcher Dauer Wahlperioden sind und so weiter. Kurz gesagt: Sämtliche Einzelheiten zur Ausübung des subjektiven Wahlrechts durch die Bürger und zur Ausgestaltung der Wahl finden sich im Wahlrecht. Nicht zu unterschätzen ist dabei die Bedeutung des Wahlrechts für das politische System. Ändert man beispielsweise das aktive Wahlrecht dahingehend, dass der Kreis der Wahlberechtigten erweitert oder verkleinert wird, entfaltet dies unmittelbaren Einfluss auf das jeweils nächste Wahlergebnis. Dies kann sich wiederum insbesondere auf das Parteiwesen auswirken. Ähnliches gilt auch für diejenigen Regelungen, mit denen die Umrechnung abgegebener Stimmen in Bundestagsitze normiert wird. Je nach Ausgestaltung der Sitzzuteilung können sich unterschiedliche Anreize und Steuerungseffekte ergeben, aufgrund derer der Wähler dazu verleitet wird, bestimmte Parteien (nicht) zu wählen, was wiederum das politische und das Parteiensystem beeinflusst.¹⁴ Dementsprechend interessant ist die Frage, wie genau die Transformation des Wählervotums in Abgeordnetenmandate nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben eines Staates ausgestaltet sein darf oder sogar muss. An welche Grenzen ist der Gesetzgeber in diesem Zusammenhang gebunden? Hierzu soll die vorliegende Arbeit mit Blick auf das Grundgesetz Stellung nehmen.

¹² So ausdrücklich *Towfigh*, Das Parteien-Paradox, S. 33; vgl. zudem *Boehl*, Wahlrecht und Volksparteien, in: Baus, Parteiensystem im Wandel, S. 121 (122); *Ipsen*, Wahlrecht im Spannungsfeld von Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit, in: DVBl 2013, S. 265; *Hillgruber*, Demokratie und Staatensouveränität, in: Hornig/Horn/Murswiek, Nationales Wahlrecht und internationale Freizügigkeit, S. 19; *ders.*, Die Herrschaft der Mehrheit, in: AöR 127, S. 460 (465).

¹³ *Gasset*, Der Aufstand der Massen, S. 224.

¹⁴ *Jesse*, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, S. 15; vgl. dazu auch *Lenz*, Die Wahlrechtsgleichheit und das Bundesverfassungsgericht, in: AöR 121, S. 337 (341 f.).

Inhalt und Gang der Untersuchung

Die Arbeit widmet sich den mit Blick auf das Wahlrecht gezogenen verfassungsrechtlichen Grenzen des Gesetzgebers. Die zentrale Fragestellung ist, inwieweit und wie intensiv die Wahlgesetzgebung vom Grundgesetz determiniert wird. Eine allumfassende Analyse ist dabei nicht möglich. Vielmehr ist der Untersuchungsgegenstand notwendigerweise einzugrenzen.

Die erste Begrenzung erfolgt dabei auf Verbandsebene: Gegenstand der Arbeit sind nur die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Bundestagswahlrecht und nicht diejenigen an das Wahlrecht zu den gesetzgebenden Körperschaften der Länder, festgehalten insbesondere in Art. 28 Abs. 1 GG, oder zum Europäischen Parlament. Das heißt nicht, dass nicht auch gerichtliche Entscheidungen und wissenschaftliche Abhandlungen zu Wahlrechtsgestaltungen auf anderen Verbandsebenen einbezogen werden. Schon aufgrund der Eigenheiten der dogmatischen Arbeitsweise in der deutschen Rechtswissenschaft und -praxis¹ dürfen vor allem Entscheidungen zu vergleichbaren Konstellationen im Landesrecht nicht außer Acht gelassen werden. Gerade die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) weist in ihren Entscheidungsbegründungen einen Hang dazu auf, abstrakt und damit verbandsübergreifend Inhalte von Wahlrechtsgrundsätzen und -ausgestaltungsmöglichkeiten zu konkretisieren und auszudifferenzieren. Daher sind die wahlrechtlichen Entscheidungen des Gerichts auch dann für diese Arbeit von Bedeutung, wenn sie sich nicht originär auf das Bundestagswahlrecht beziehen. Jedoch gelten die in dieser Arbeit gezogenen Erkenntnisse und Schlüsse prinzipiell nur für den Komplex des Bundestagswahlrechts.

Die zweite Einschränkung ist inhaltlicher Natur: Die Bearbeitung kann und soll nicht sämtliche verfassungsrechtlichen Grenzen des Gesetzgebers mit Blick auf das Bundestagswahlrecht analysieren. Im Fokus der Bearbeitung steht vielmehr das nach dem Grundgesetz vorgeschriebene Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland und die im Umfeld dieser Thematik angesiedelten Rechtsgrundsätze. Ohne zu diesem Zeitpunkt schon die Inhalte der Analyse vorwegnehmen zu wollen, kann dabei festgehalten werden, dass das Wahlsystem die „bedeutendste Festlegung, die [durch die Wahl] festzulegen

¹ Dazu Kap. 2 A.

ist“, betrifft, nämlich „die Art der Umsetzung der Wählerentscheidung in Parlamentsmandate“.² Es wird untersucht, ob das Grundgesetz ein bestimmtes Wahlsystem vorschreibt, und welchen Beschränkungen der Gesetzgeber bei der inhaltlichen Gestaltung des Wahlsystems unterliegt. Die Arbeit ist damit verfassungsdogmatisch angelegt, nicht verfassungstheoretisch und auch nicht verfassungspolitisch. Ausgangspunkt der Untersuchung ist das Prinzip der Einheit der Verfassung.³

Was leistet diese Arbeit nicht? Sie trifft keine Aussage darüber, welches Wahlsystem inhaltlich präferiert werden sollte.⁴ Ob Mehrheitswahl, Verhältniswahl oder Mischsysteme: Untersuchungsgegenstand ist nicht das politisch Wünschenswerte, sondern das rechtlich Mögliche. Gerade mit Blick auf das Wahlrecht besteht dabei die Gefahr, ein gewolltes Wahlsystem als das einzig statthafte darzustellen.⁵ Das Wahlrecht ist besonders anfällig für eine Durchsetzung politischer Anliegen unter dem „Deckmantel“ einer verfassungsrechtlichen Argumentation. Das soll in dieser Arbeit vermieden werden. Eine Aussage über die „richtige“ Gestaltung des Wahlrechts wird bewusst nicht getroffen.

Begonnen wird die Arbeit mit einer kurzen historischen Darstellung und Analyse der Entwicklung des Bundestagswahlrechts (Kap. 1). Ausgangspunkt der weiteren Untersuchung ist sodann die Rechtsprechung des BVerfG zum Wahlrecht. Die Judikatur, aufgrund derer dem Gericht teils schon eine „Kompetenzusurpation“ vorgeworfen wird,⁶ soll auf dem Grundgesetz entnommene Grenzen des Gesetzgebers betreffend das Wahlsystem hin untersucht werden (Kap. 2). In beiden Kapiteln lässt sich die Bearbeitung

² Siehe zu den Zitaten *Meyer*, Demokratische Wahl und Wahlsystem, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, §45 Rn. 14; siehe zur Thematik insgesamt auch unten Kap. 4 B. I.

³ Siehe dazu *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, S. 4 f.

⁴ Zu diesem Streit ließe sich eine Fülle von Argumenten und Beiträgen anbringen. Um zu verdeutlichen, wie lange er schon währt, sei nur auf *Bernatzik*, Das System der Proportionalwahl, in: Schmollers Jahrbuch 17 (1893), S. 35 ff., *Kantorowicz*, Demokratie und Proportionalwahlsystem, in: ZfP 1910, S. 552 ff., und *Cahn*, Das Verhältniswahlsystem in den modernen Kulturstaaten, S. 98 ff., verwiesen.

⁵ Vgl. *Jesse*, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, S. 16.

⁶ In diese Richtung tendiert z.B. *Haug*, Das Bundesverfassungsgericht als Gesetzgeber anstelle des Gesetzgebers, in: ZParl 2012, S. 658 (673); mit Blick auf das Europawahlrecht auch *ders.*, Muss wirklich jeder ins Europäische Parlament?, in: ZParl 2014, S. 467 (486); ihm in Bezug auf das Bundestagswahlrecht grundsätzlich zustimmend *Strohmeier*, Kann man sich auf Karlsruhe verlassen?, in: ZParl 2013, S. 629 (634, 643 f.). Offen als faktische Rechtsetzung bezeichnet *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 38 Rn. 89.1, das letzte Urteil des BVerfG zum negativen Stimmgewicht. Auch in Bundestagsdebatten wurde auf die Einschränkung des Gesetzgebers Bezug genommen, so zum Beispiel von *Ruppert*, Deutscher Bundestag, Sten. Bericht, 17. Wahlperiode, 246. Sitzung, 13. Juni 2013, S. 31433.

zunächst auf die jeweiligen Wahlsystembegriffe der handelnden Akteure ein. Sodann widmet sich die Bearbeitung den Vorzügen und Schwächen der verfassungsgerichtlichen Judikatur zum Wahlsystem sowie dem vom BVerfG belassenen Spielraum des Gesetzgebers im Wahlrecht (Kap. 3), um damit eine Ausgangsbasis für die spätere Diskussion zu schaffen. Im weiteren Verlauf fokussiert sich die Arbeit dann zunächst auf eine übergreifende Definition und Kategorisierung von Wahlsystemen (Kap. 4), bevor sodann grundsätzlich geprüft wird, inwieweit sich methodisch aus dem Grundgesetz Vorgaben zum Wahlsystem herleiten lassen und welcher Spielraum dem Gesetzgeber zusteht (Kap. 5). Schlussendlich werden die Ergebnisse zusammenfassend dargestellt.

Kapitel 1

Historische Entwicklung des Bundestagswahlrechts

A. Vorbemerkungen

Eingangs wird die Genese der verfassungsrechtlichen Grundlagen des Bundestagswahlrechts skizziert. Im Vordergrund stehen die Diskussionen im Parlamentarischen Rat und seinem eigens gegründeten Ausschuss für Wahlrechtsfragen. Freilich determinieren die Entstehungsgeschichte und der „Wille des Verfassungsgebers“¹, bei dem es sich letztlich um eine Fiktion handelt, die verfassungsrechtliche Dogmatik zum Wahlrecht keinesfalls. Für die Ermittlung des Inhalts einer Norm ist nicht bloß der Wille der sie kreierenden Institution maßgeblich.² Desungeachtet bieten die Ansichten des Normschöpfers zumindest einen Anknüpfungspunkt für die Auslegung von Rechtsnormen, namentlich und vor allem im Rahmen der historischen Auslegung.³

Als Annex wird knapp die Entwicklung des Wahlrechts in der Bundesrepublik Deutschland nachgezeichnet,⁴ um zu zeigen, welche Wahlrechtsgestaltungen seitens des einfachen Gesetzgebers für zulässig erachtet wurden.

¹ Festgehalten werden muss überdies, dass es nicht möglich ist, *den* Willen des Verfassungsgebers herzuleiten, siehe dazu nur *Meyer*, Die herkömmliche Wahlsystematik und ihre Folgen, in: DÖV 1970, S. 691 (693); *ders.*, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S. 193.

² Vgl. auch BVerfGE 62, 1 (46); 144, 20 (212 f. Rn. 555).

³ Vgl. BVerfGE 62, 1 (45); aus der Literatur nur *Bydlinski*, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff, S. 432 ff., 449; *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 317 f.; *Looschelders/Roth*, Juristische Methodik im Prozeß der Rechtsanwendung, S. 154 ff.; *Röhl/Röhl*, Allgemeine Rechtslehre, S. 620, 628 ff.

⁴ Siehe zur frühen Entwicklung des Bundestagswahlrechts Deutschland ausführlich *Lange*, Wahlrecht und Innenpolitik, S. 329 ff.; *Jesse*, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, S. 91 ff., und *Meyer*, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S. 25 ff.

B. Das Wahlrecht als Beratungsgegenstand im Parlamentarischen Rat

I. Inhaltliche Schwerpunkte der Diskussionen

Der Parlamentarische Rat befasste sich eingehend mit dem zukünftigen Wahlrecht, und zwar sowohl im Hinblick auf verfassungsrechtliche Vorgaben als auch in Bezug auf die einfachgesetzliche Umsetzung. Obschon er sich seiner Kompetenz zum Erlass eines Wahlgesetzes zunächst nicht sicher war,⁵ schuf er letztlich die rechtliche Grundlage (ausschließlich)⁶ der ersten Bundestagswahl, das WahlG 1949.⁷

Innerhalb des Parlamentarischen Rates und seines Ausschusses für Wahlrechtsfragen zeigten sich enorme Gegensätze in den Vorstellungen darüber, wie das Wahlrecht auszugestalten sei. Von Beginn an war unklar, welche Eigenheiten das Wahlrecht prägen sollten. Zügig herrschte indes die Ansicht vor, dass das Grundgesetz nicht – wie dies noch in Art. 22 Abs. 1 WRV der Fall gewesen war – ein bestimmtes Wahlsystem vorschreiben sollte.⁸ Gestritten wurde jedoch mit Blick auf das erste Wahlgesetz, ob und in welcher inhaltlichen Ausprägung ein Mehrheits- oder ein Verhältniswahlrecht zu installieren sei.⁹ Letztlich verankerte der Parlamentarische Rat im Grundgesetz

⁵ Die Unklarheit über die Kompetenz zum Erlass eines Wahlgesetzes ergibt sich beispielsweise aus der Äußerung des Abg. Dr. *Schmid*, Parl. Rat, Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 15.

⁶ Dessen waren sich die Mitglieder des Parlamentarischen Rates bewusst, wie unter anderem die Wortbeiträge des Abg. Dr. *Schmid*, ebenda, S. 130, des Abg. *Brockmann*, ebenda, S. 134 f., sowie des Abg. *Kaufmann*, ebenda, S. 139, erkennen lassen. Siehe auch die Äußerung des Abg. Dr. *Becker*, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 32.

⁷ Wahlgesetz zum ersten Bundestag und zur ersten Bundesversammlung der Bundesrepublik Deutschland vom 15. Juni 1949 (BGBl. 1949, S. 21–24), geändert durch das Gesetz zur Ergänzung und Abänderung des Wahlgesetzes zum ersten Bundestag und zur ersten Bundesversammlung der Bundesrepublik Deutschland vom 5. August 1949 (BGBl. 1949, S. 25), nachfolgend „WahlG 1949“.

⁸ Vgl. dazu bspw. die Äußerung der Abg. Dr. *Schmid*, Parl. Rat, Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 15; Abg. Dr. *Menzel*, ebenda, S. 28. Siehe ansonsten ebenfalls das Protokoll der ersten Sitzung des Wahlrechtsausschusses, Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wernicke/Schick, S. 1, und die Stellungnahme des Abg. Dr. *Kroll*, ebenda, S. 81. Exemplarisch sei darüber hinaus auf die – von ihm selbst indes relativierten – Äußerungen des Abg. Dr. *Seeböhm*, Parl. Rat, Sten. Ber., Bonn 1948/1949, S. 48, verwiesen. Diese Äußerungen dürfen indes nicht fehlinterpretiert werden: Aus den historischen Materialien ist keineswegs ersichtlich, dass dem Gesetzgeber gar keine Grenzen gezogen werden sollten, wie es auch die Äußerung des Abg. Dr. *Diederichs*, ebenda, S. 109, belegt.

⁹ Der Streit um dieses Thema zog sich alles in allem durch zahlreiche Diskussionen im Ausschuss für Wahlrechtsfragen (siehe u.a. Der Parlamentarische Rat, Bd. 6, hrsg. v. Wer-

Register

- Abgeordnetendiäten, *siehe* Diäten
- Abstimmungen 1
- Aktives Wahlrecht 37 f.
- Allgemeiner Gleichheitssatz 80 f., 95, 106, 184 f., 208, 216
- Allgemeinheit der Wahl 78
- Anreize 3, 31, *siehe auch* Konzentrationsanreize
- Arithmetische Gleichheit, *siehe* mathematische Gleichheit
- Ausgleichsmandate 42, 44
- Auslegungsregeln 221
- Auswahlfreiheit Wahlsystem 53–66, 120–126, 178–181
 - dogmatische Verankerung 60 f., 124–126, 178–181
- Befangenheit 136, 138 f.
- Berichterstatterschreiben 52
- Besondere rechtfertigende Gründe, *siehe* zwingende Gründe
- Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen 49 f.
- Briefwahl 60
- Bruchteilsmandat 198
- Bundeskanzler 216
- Bundesstaatsprinzip 207
- Bundestagsgröße 42 f., 45
- Bundesverfassungsgericht
 - Berichterstatter 51 f.
 - Bindungswirkung der Entscheidungen 49 f.
 - Ersatzgesetzgeber, *siehe* Ersatzgesetzgeber
 - Lissabon-Entscheidung 52
 - Maßstababildung 48–50, 51 f., 53
 - negatives Stimmgewicht 43 f., 63, 147
 - Überhangmandate 43, 147
 - Überhangmandateentscheidung 61, 72 f., 84–86, 104
 - Wahlsystembegriff 53–55, 57 f., 64, 77
- Chancengleichheit 34, 83
- Chancengleichheit der Parteien 79, 81 f., 94, 108, 142, 230–234
- Corona-Krise 45
- Demokratieprinzip 1–3, 65, 194, 200–203, 216, 224 f., 238 f.
 - direkte Demokratie 1 f.
 - Kern 194, 209, 213
 - Legitimationskette 2, 240
 - Mehrheitsprinzip 239–241
 - Minderheitenschutz 237
- Diäten 15
- direkte Demokratie 1 f.
- Direktmandate, *siehe* Wahlkreismandate
- Direktwahlakt 139
- Dogmatik 5, 47–50, 150
- Einheit der Verfassung 6
- Einheitswahl 123, 164, 169, 235 f.
- Einheitswahlkreis 158, 166
- Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers 66, 76
- Entscheidung in eigener Sache 112–116, 134–143, 226
 - Bundestagswahlrecht 135–139
 - Definition 135–137
 - Europawahlrecht 139
 - Folgen 140 f.
 - Parlamentarischer Rat 35 f., 141
- Entwicklung des Wahlrechts 10–45
- Erfolgschancengleichheit 84–94, 127, 189–191, 215
 - Begriff 84 f., 90–92, 189–191
 - Beschränkungsmöglichkeiten 210–213

- Eingriff 210–212
- Schutzbereich 189–191
- Erfolgswertgleichheit 14, 82 f., 127, 188 f., 195–210, 215–221
- Begriff 82 f., 88–90, 188 f.
- Beschränkungsmöglichkeiten 98, 195–210
- Eingriff 195 f.
- Schutzbereich 188 f.
- Erforderlichkeit 106, 208 f.
- Ergebnisgleichheit 34, 83, 127, 188 f., 210 f., 216
- Ermessen, *siehe* gesetzgeberisches Ermessen
- Ersatzgesetzgeber 6, 144–151
- Europäisches Parlament 139
- Europawahl 139
- Ewigkeitsgarantie 194, 200–205, 213 f.
- Ex-ante-Perspektive 190 f.

- Faktische Sperrklausel 197 f.
- Familienwahlrecht 194
- Folgerichtigkeit 83, 109–111, 128, 131–134, 147–149
- Probleme 133 f.
- Freies Mandat 240
- Freiheit der Wahl 78, 228–230
- Freiheitliche demokratische Grundordnung 97 f.
- Freiheitsrechte 183 f.
- Funktionsfähigkeit des Parlaments 205–207, 209, 220

- Geeignetheit 106, 208 f.
- Geheimheit der Wahl 78
- Gesetzgeberisches Ermessen 67–76, 149
- Begriff 68, 73, 76
- Inhalt 68 f., 149
- Gesetzgebung in eigener Sache, *siehe* Entscheidung in eigener Sache
- Gesetzgebungskompetenz 124, 179
- Gesetzgebungsnotstand 207
- Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers 67–77
- Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, *siehe auch* Auswahlfreiheit Wahlsystem
- Begriff 73
- dogmatische Grundlage 178–181
- Umfang 71, 146–151, 211 f., 222 f.

- Getrennte Verfassungsräume 80 f.
- Gewaltenteilung 68 f., 71, 75 f., 144–146
- Gewaltentrennung, *siehe* Gewaltenteilung
- Gleichheit der Parteien 230–234
- Gleichheitssatz, *siehe* allgemeiner Gleichheitssatz
- Grabenwahl 39, 64, 133
- Größe des Bundestages, *siehe* Bundestagsgröße
- Grundsatz der Folgerichtigkeit, *siehe* Folgerichtigkeit

- Handlungsfähigkeit des Parlaments, *siehe* Funktionsfähigkeit des Parlaments
- Handlungsprärogative 72
- Historische Auslegung 9, 16, 18 f., 217–219, 221–223
- Sperrklausel 29–32, 219
- Wahlsystem 19–31, 217–219, 221–223
- Homogenitätsgebot 79 f.

- Idealrepräsentation, *siehe* Repräsentationsprinzip
- Identitätskern, *siehe* Ewigkeitsgarantie
- Integrationsfunktion 239
- Inverser Erfolgswert, *siehe* negatives Stimmgewicht

- Judicial self-restraint 145
- Judikative Kompetenzen, *siehe* Kompetenzen der Gewalten

- Kompetenzanmaßung 6, 75 f.
- Kompetenzen der Gewalten 144–146
- Kompetenzusurpation, *siehe* Kompetenzanmaßung
- Konsequenzgebot, *siehe* Folgerichtigkeit
- Kontinuum 164–175, 218, 235 f.
- Nullpunkt 171, 173–175
- Pole 164 f., 169, 172, 219, 235 f.
- Kontrolldefizit 137, 142
- Konzentrationsanreize 166–169, 172 f., 195 f., 211, 220, 222 f., 226 f., 229 f., 231 f.

- Legislative Kompetenzen, *siehe* Kompetenzen der Gewalten
- Legitimation 1 f., 62
- Legitimationskette 2

- Listenwahl 54 f.
 Losverfahren 223, 225
- Mandatsbewirkungskraft 89, 188 f.
 Mandatsverschaffungskraft, *siehe* Mandatsbewirkungskraft
 Maßstabsbildung 48–50, 51 f., 53
 Mathematische Gleichheit 198, 233 f.
 Mehrheitsprinzip 202, 239–241
 Mehrheitswahl
 - Argumente pro und contra 12–15, 155
 - Begriff 12, 54 f., 64, 120, 158
 - Ziele 62, 158
 - Zulässigkeit nach dem Grundgesetz 16, 58 f., 130, 148
- Mehrmannwahlkreise 57, 121
 Mehrparteiendemokratie, *siehe* Mehrparteiensystem
 Mehrparteiensystem 66, 202, 231, 233
 Menschenwürde 194 f., 204–206, 213, 216
 Methodenkanon 221
 Minderheitenschutz 237
 Missbrauchskontrolle 141, 223 f., 226
 Misstrauensvotum 208, 216
- Nationale Minderheiten 210
 Negatives Stimmgewicht 43 f., 63
 Neue Formel 101 f., 106
 Neutrales Wahlverfahren 166 f.
 Numerus clausus der Wahlsysteme 174
- Offenheit des Grundgesetzes, *siehe*
 Schweigen des Grundgesetzes
 Öffentlichkeit der Wahl 78
 Opposition 234–237
- Parität 44 f.
 Parlamentarischer Rat 10–36, 124 f., 178, 217–219, 222 f., 225
 - Hauptausschuss 28–30
 - Kombiniertes Ausschuss 25–28
 - Plenum 19–24
 - Sperrklausel 29–32, 219, 222 f., 228–230
 - Überhangmandate 38
 - Wahlgesetz 1949 17 f.
 - Wahlgleichheit 32–34, 217–219, 222 f., 225
 - Wahlrechtsausschuss 18, 24 f.
- Wahlsystemdiskussion 11–15, 19–31, 61, 63, 125, 217
 Parteien 79
 Parteienfreiheit 230–234
 Parteiengleichheit 230–234
 Parteienwettbewerb 66, 137–139, 150, 155, 232 f.
 Passives Wahlrecht 37 f.
 Personalisierte Verhältniswahl 36, 57, 122
 Politische Gleichheit 194 f.
 Politische Konkurrenz 115
 Präjudizien 47
 Praktische Konkordanz 207 f.
 Prinzip der Stimmenmehrheit 162
 Prinzip des Stimmenanteils 162
 Proportionalwahlsystem, *siehe* Verhältniswahl
 Prozedurale Gleichheit, *siehe* Verfahrensgleichheit
 Rahmenordnung 128 f.
 Realrepräsentation, *siehe* Repräsentationsprinzip
 Reformkommission 42
 Regelungsauftrag 179 f., 199
 Regierungsmehrheit 216, 234–237
 Reine Verhältniswahl 166, 168, 172 f., 197, 209, 220, 230
 Repräsentationsprinzip 169–171, 220
 Repräsentative Demokratie 1–3, 62
- Schweigen des Grundgesetzes 16–19, 57, 59–64, 125 f., 178, 180 f.
 selbständige Verfassungsräume, *siehe*
 getrennte Verfassungsräume
 Selbstbetroffenheit der Abgeordneten 35 f., 41, 135 f., 142
 Sperrklausel – faktisch 197 f.
 Sperrklausel – Konzentrationsanreiz 168 f., 195, 222, 229 f.
 Sperrklausel – natürliche 166 f.
 Sperrklausel 11, 12, 29 f., 37 f., 76, 96, 148, 166, 190, 209, 210, 219, 223 f.
 Staatsgerichtshof 67–70
 Staatspolitische Ziele 69
 Statusrechte der Abgeordneten 136
 Steuerungseffekte, *siehe* Anreize
 Stimmensplitting 38 f.

- Systemgerechtigkeit, *siehe* Folgerichtigkeit
 Systemtreue, *siehe* Folgerichtigkeit
- Überhangmandate – Kompensation 42
 Überhangmandate 37 f., 42–44, 147, 196
 Unmittelbarkeit der Wahl 78
 Unterschriftenquorum 70
- Verfahrensgleichheit 83, 91–93, 187, 189 f.,
 210–213, 218, 223–225
 Verfassung, Bindungswirkung 128 f.
 Verfassungsänderung 237 f.
 Verfassungsgerichtliche Kontrolldichte 67 f., 71, 72, 75 f., 114 f., 140 f., 226
 Verfassungsgerichtsbarkeit, Kompetenzen
 144–146
 Verfassungsidentität, *siehe* Ewigkeitsgarantie
 Verfassungsräume, *siehe* getrennte
 Verfassungsräume
 Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne 107 f.
 Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 105–108,
 149, 207–210
 – Erforderlichkeitsprüfung 106 f., 208 f.
 – Geeignetheitsprüfung 106, 208 f.
 Verhältniswahl
 – Argumente pro und contra 12–15, 32,
 155 f.
 – Begriff 12, 54 f., 64, 120, 158
 – Rechenoperation 55
 – Ziele 54 f., 62, 158
 Verkleinerung des Bundestages, *siehe*
 Bundestagsgröße
 Volksherrschaft, *siehe* Demokratieprinzip
- Wahlbewerber 79
 Wahlen
 – Funktion 1 f.
 – Responsivität 2
 Wähler 79
 Wahlgesetz
 – erstes 36–38
 – zweites 38–40
 Wahlgleichheit 14, 32–34, 77–94, 126–131,
 182–228
 – Beschränkungsmöglichkeiten 78,
 95–105, 131, 185 f., 192–213
 – besonderer Gleichheitssatz 184–186, 208,
 216
 – Chancengleichheit 34, 66
 – Diskussion im Parl. Rat 32–34
 – dogmatische Grundlage 78–82, 184–186
 – Erfolgswertgleichheit 14, 82–84, 188 f.,
 195–210, 215–221
 – Ergebnisgleichheit 34
 – Folgerichtigkeit 109–111, 132 f.
 – Gesetzesvorbehalt 198 f.
 – Inhalt 82–94, 126 f.
 – Mitwirkungsrecht 205
 – Schutzbereich 183 f., 187–191
 – Systemabhängigkeit 127–130, 133 f.,
 182 f.
 – systemübergreifend 182 f., 209 f., 223 f.
 – Zählwertgleichheit 82–84, 127, 187,
 192–195, 214 f.
 Wahlgrundsätze 22, 67–70, 71, 73 f., 78,
 180 f., 205, 238 f.
 – Abwägung 69, 72–74
 – Allgemeinheit 78, 192–194
 – Bedeutung 77 f., 180 f., 182 f., 199
 – Freiheit 78
 – Geheimheit 78
 – Öffentlichkeit 78
 – Unmittelbarkeit 78
 – Wahlgleichheit, *siehe* Wahlgleichheit
 Wahlkreiseinteilung 121, 190
 Wahlkreismandate 37, 54, 103 f.
 Wahlprüfungsbeschwerde 42, 52
 Wahlprüfungsverfahren 52, 81
 Wahlrecht
 – aktives 37 f.
 – Allgemeinheit 78
 – Anreize, *siehe* Anreize, Konzentrations-
 anreize
 – Entwicklung 10–15, 19–45
 – Funktionen 3, 11–16
 – Gestaltungsspielraum 67–77, 126,
 144–151, 178–181, 222 f.
 – Grabenwahl 39, 64, 133
 – Historie 10–45
 – Landeslisten 37
 – Parität 44 f.
 – passiv 37 f.
 – personalisierte Verhältniswahl 36, 57

- Sperrklausel, *siehe* Sperrklausel
- Steuerungseffekte, *siehe* Anreize
- subjektives Recht 3
- Überhangmandate 37 f.
- Unmittelbarkeit 78
- Wahlkreismandate 37, 103 f.
- Wahlrechtsausschluss 44, 192, 195
- Wahlrechtsausschuss, *siehe* Parlamentarischer Rat
- Wahlrechtsgleichheit, *siehe* Wahlgleichheit
- Wahlrechtsgrundsätze, *siehe* Wahlgrundsätze
- Wahlrechtsreform 42–45, 136 f., 141, 150
- Wahlsystem
 - Abgrenzungsprobleme 121–123, 133 f., 159 f., 171 f., 174, 181
 - Auswahlfreiheit 53–66, 120–126
 - Begriff 5 f., 53–55, 64, 153 f.
 - Demokratieprinzip 238 f.
 - Diskussion im Parl. Rat 11–15, 17 f., 19–31
 - Einteilung nach gesetzgeberischer Vorstellung 163
 - Einteilung nach Kandidatur 161
 - Entscheidung in eigener Sache 112–116, 134–143, 226
 - Erfolgchancengleichheit 84–94, 189–191, 210–213, 215, 218
 - Folgerichtigkeit 109–111, 132 f.
 - Gestaltungsspielraum 67–77, 120–126, 144–151, 178–181, 211 f., 222 f., 235 f.
 - Grabenwahl 39, 64, 133
 - historische Auslegung 19–31, 217–219, 221–223
 - Idealtypen 157 f., 176
 - Integrationsfunktion 239
 - Kategorisierung 122–124, 156–175
 - Kombinationssystem 54, 58, 64, 65, 121–123, 159
 - Kontinuum 122 f., 130, 164–175, 218, 235–238
 - Konzentrationsanreize, *siehe* Konzentrationsanreize
 - Mehrheitsprinzip 239–241
 - Mehrheitswahl 53–55, 57 f., 120
 - negatives Stimmgewicht 43, 63, 190
 - Numerus clausus 174
 - Offenheit des Grundgesetzes 16–31
 - Parität 44 f.
 - personalisierte Verhältniswahl 36, 57
 - Regelungsauftrag 62
 - reine Verhältniswahl 166, 168, 172 f., 240
 - Schweigen des Grundgesetzes 16–19, 57, 59–64, 125 f., 178, 180 f.
 - Sperrklausel, *siehe* Sperrklausel
 - Systemauswahl 83, 120–126
 - Systemscheidung 83, 120–126
 - Systemtreue, *siehe* Folgerichtigkeit
 - Überhangmandate 37 f.
 - Verhältniswahl 53–55, 57 f., 120
 - Wahlkreismandate 37, 103 f.
 - Wettbewerbsordnung 155 f.
- Wahlsystemkontinuum, *siehe* Kontinuum
- Wahlverfahren Zweck 198
- Weimarer Republik 12 f., 178
- Wettbewerb, *siehe* Parteienwettbewerb
- Wille des Verfassungsgebers 9, 16 f., 19
- Willkürformel 95 f.
- Willkürkontrolle, *siehe* Missbrauchskontrolle
- Zählwertgleichheit 82–84, 127, 187, 192–195, 214 f.
- Begriff 82, 86–88, 90 f., 187
- Beschränkungsmöglichkeiten 97 f., 192–195
- Eingriff 192 f.
- Schutzbereich 187
- Zersplitterung von Parlamenten 155
- Zwei-Drittel-Mehrheit 237 f.
- Zweiparteiensystem 13 f., 15, 155, 232
- Zwingende Gründe 96 f., 99–102, 104 f., 197