

JEROME SCHRÖDER

Proportionalität im Wahlrecht

Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht

19

Mohr Siebeck

Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht

Herausgegeben von
Julian Krüper und Arne Pilniok

19



Jerome Schröder

Proportionalität im Wahlrecht

Mohr Siebeck

Jerome Schröder, geboren 1990; Studium der Rechtswissenschaft an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf; 2018 Erste Juristische Prüfung; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie und am Lehrstuhl für deutsches, europäisches und internationales Privat- und Verfahrensrecht; 2020 LL.M. European Law (Radboud Universiteit Nijmegen); Rechtsreferendariat am Landgericht Düsseldorf; 2024 Promotion; 2024 Zweite Juristische Staatsprüfung.
orcid.org/0009-0003-5521-3644

Gedruckt mit Unterstützung des Bundesministeriums des Innern, Berlin

D61

ISBN 978-3-16-164520-4/eISBN 978-3-16-164521-1

DOI 10.1628/978-3-16-164521-1

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

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

© 2026 Mohr Siebeck Tübingen.

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 Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Laupp & Göbel, Gomaringen.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Meiner Mutter

Vorwort

Die vorliegende Arbeit stellt eine leicht überarbeitete Fassung des Manuskripts dar, das von der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf im Mai 2024 als Dissertation angenommen wurde. Die mündliche Prüfung fand am 4. Oktober 2024 statt. Die Arbeit befindet sich im Wesentlichen auf dem Stand ihrer Einreichung im September 2023, danach erschienene Rechtsprechung und Literatur wurde vereinzelt berücksichtigt.

Zuvörderst gilt mein besonderer Dank meinem Doktorvater Prof. Dr. Martin Morlok. Das von ihm angebotene Seminar zum Parlamentsrecht im Sommersemester 2014 sowie die gemeinsame Zeit an seinem Lehrstuhl bis zu seiner Emeritierung im Jahr 2018 haben den fruchtbaren Nährboden für die Entstehung dieser Arbeit bereitet. Für seine Bereitschaft, die Zweitbegutachtung mit einem kritischen Blick insbesondere aus mathematischer Perspektive zu übernehmen, bin ich Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim zu großem Dank verpflichtet. Herzlicher Dank gebührt zudem Prof. Dr. Katharina Lugani, an deren Lehrstuhl ich während der gesamten Entstehungszeit dieser Arbeit beschäftigt war. Diese Zeit hat mich persönlich und fachlich sehr geprägt.

Für die Aufnahme dieser Arbeit in die Schriftenreihe „Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht“ danke ich Prof. Dr. Julian Krüper und Prof. Dr. Arne Pilniok. Dem Bundesministerium des Innern danke ich für die Gewährung eines großzügigen Druckkostenzuschusses.

Die Entstehung dieser Arbeit wäre ohne die vielfältige Unterstützung im universitären und privaten Umfeld nicht möglich gewesen. Besonders hervorzuheben ist Akad. Rat a. Z. Dr. Sven Jürgensen, der nicht nur in zahlreichen Kaffeepausen ein wichtiger Gesprächspartner war, sondern auch das gesamte Manuskript meiner Arbeit gelesen hat. Für die Mühen des Korrekturlesens bin ich Lucas Walge, Dr. Sascha Wolf, Paul Basmaji, Marcel Schliebs, Svenja Eckert und Leon Birck sehr dankbar. Für ihren Rückhalt und Zuspruch danke ich schließlich von Herzen meiner Mutter Dajana Schröder, der diese Arbeit gewidmet ist.

Düsseldorf im Oktober 2025

Jerome Schröder

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Tabellenverzeichnis	XVII
Abkürzungsverzeichnis	XIX
A. Einleitung	1
I. Problemaufriss	1
II. Ein Überblick über die Rechtsprechung zur Gleichheit der Wahl	5
III. Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes	8
IV. Gang der Untersuchung	9
B. Geltungsgrundlage und Inhalt des Proportionalitätsgebots	15
I. Funktionen von Wahlen und ihre verfassungsrechtliche Determination	16
II. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG	27
III. Die Wahlsystemunabhängigkeit des Gebots der Erfolgswertgleichheit	33
IV. Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe bei Parlamentswahlen in den Ländern	72
V. Der Proportionalitätsanspruch der Erfolgswertgleichheit als Optimierungsgebot unter der Bedingung der Ganzzahligkeit	80
VI. Mit der Gleichheit der Wahl zusammenhängende Grundsätze	84
VII. Ergebnis zur Geltungsgrundlage und zum Inhalt des Proportionalitätsgebots als Maßstab für die weitere Untersuchung	88
C. Die verfassungsrechtliche Beurteilung der Sperrklausel	91
I. Beschränkung der Erfolgswertgleichheit	92
II. Ausnahmen von der Anwendung der Sperrklausel	94
III. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments als Rechtfertigungsgrund	97

IV. Keine Übertragbarkeit der Rechtsprechung zu den Sperrklauseln bei der Europawahl und bei Kommunalwahlen	101
V. Einschätzung	103
 D. Die verfassungsrechtliche Beurteilung der Sitzzuteilungsverfahren	 105
I. Die Funktionsweisen und Eigenschaften der Sitzzuteilungsverfahren	106
II. Die Verwendung der Sitzzuteilungsverfahren in Bund und Ländern	127
III. Stand der Rechtsprechung zu den Sitzzuteilungsverfahren	132
IV. Herleitung der konkreten Auswahlfreiheit der Wahlrechtsgesetzgeber	151
 E. Die verfassungsrechtliche Beurteilung der Systeme mit Überhang- und Ausgleichsmandaten	 175
I. Begriffsbestimmungen	176
II. Kategorisierung der Überhang- und Ausgleichssysteme	188
III. Überhangmandate ohne Ausgleichmechanismus und der mit ihnen zusammenhängende Effekt des negativen Stimmgewichts	195
IV. Vollaussgleich auf Wahlgebietsebene	227
V. Limitierter Ausgleich	239
VI. Separater Ausgleich unterhalb der Wahlgebietsebene	250
VII. Zusammenfassung	266
 F. Schlussbetrachtung und Ausblick	 269
I. Schlussbetrachtung	269
II. Ausblick	275
 Literaturverzeichnis	 279
Register	293

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Tabellenverzeichnis	XVII
Abkürzungsverzeichnis	XIX
 A. Einleitung	 1
I. Problemaufriss	1
II. Ein Überblick über die Rechtsprechung zur Gleichheit der Wahl . .	5
III. Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes	8
IV. Gang der Untersuchung	9
 B. Geltungsgrundlage und Inhalt des Proportionalitätsgebots . .	 15
I. Funktionen von Wahlen und ihre verfassungsrechtliche Determination	16
1. Die Legitimationsfunktion vor dem Hintergrund des Demokratieprinzips	17
2. Die Repräsentationsfunktion vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Stellung der politischen Parteien	21
3. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments und der Regierung	24
4. Zusammenfassung	27
II. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG	27
1. Der formale und strenge Charakter der Wahlrechtsgleichheit . . .	28
2. Inhalt und Umfang der Wahlgleichheit nach der wahlssystem- abhängigen Bestimmung des Bundesverfassungsgerichts	30
III. Die Wahlsystemunabhängigkeit des Gebots der Erfolgswertgleichheit	33
1. Unmöglichkeit der wahlssystemimmanenten Bestimmung der Wahlgleichheit	33
a) Seit BVerfGE 1, 208: Unterschiedliche Gleichheitsforderungen von Mehrheitswahl und Verhältniswahl	34
b) Abgrenzungsschwierigkeiten und widersprüchliche Ergebnisse	35

c) Das Spektrum der Wahlsysteme: Ein von der reinen Verhältnisswahl ausgehendes Kontinuum	39
aa) Symmetrische Charakterisierung der Wahlsysteme nach ihren Auswirkungen	39
bb) Verschiedene Ansätze zur Beschreibung des Wahlsystemekontinuums	43
2. Bestimmung des wahlsystemunabhängigen Gehalts der Wahlgleichheit	48
a) Zur Bedeutung des Schweigens des Grundgesetzes	49
b) Das grundgesetzliche Prinzip der politischen Repräsentation	54
3. Die strenge Kontrollintensität des Bundesverfassungsgerichts bei „Entscheidungen in eigener Sache“	61
a) Die Rechtsfigur der „Entscheidung in eigener Sache“	61
b) Erhöhte Kontrollintensität – oder strenger Kontrollmaßstab?	66
4. Ergebnis und Anforderungen an die Einschränkung	69
IV. Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe bei Parlamentswahlen in den Ländern	72
1. Das Gebot der apriorischen Erfolgswertgleichheit für die Länder	72
2. Bestimmungen in den Verfassungen der Länder	77
3. Zusammenfassung	80
V. Der Proportionalitätsanspruch der Erfolgswertgleichheit als Optimierungsgebot unter der Bedingung der Ganzzahligkeit	80
1. Die Proportionalität als ideale Abbildung und die Proporzverzerrung	80
2. Die Wahrung des Gebots der Gleichheit der Abgeordneten	81
3. Ergebnis: Optimierung der Erfolgswertgleichheit	84
VI. Mit der Gleichheit der Wahl zusammenhängende Grundsätze	84
1. Die Chancengleichheit der politischen Parteien	85
2. Die Unmittelbarkeit der Wahl	87
VII. Ergebnis zur Geltungsgrundlage und zum Inhalt des Proportionalitätsgebots als Maßstab für die weitere Untersuchung	88
C. Die verfassungsrechtliche Beurteilung der Sperrklausel	91
I. Beschränkung der Erfolgswertgleichheit	92
II. Ausnahmen von der Anwendung der Sperrklausel	94
III. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments als Rechtfertigungsgrund	97
IV. Keine Übertragbarkeit der Rechtsprechung zu den Sperrklauseln bei der Europawahl und bei Kommunalwahlen	101
V. Einschätzung	103

D. Die verfassungsrechtliche Beurteilung der Sitzzuteilungsverfahren	105
I. Die Funktionsweisen und Eigenschaften der Sitzzuteilungsverfahren	106
1. Das Quotenverfahren nach Hare/Niemeyer	107
a) Grundsätzliche Funktionsweise der Quotenverfahren	107
b) Die Funktionsweise des Verfahrens nach Hare/Niemeyer	108
c) Paradoxien des Verfahrens nach Hare/Niemeyer	109
2. Die Divisorverfahren	112
a) Mathematische Äquivalenz zu den Höchstzahlverfahren	112
b) Grundsätzliche Funktionsweise und Eigenschaften	113
c) Divisorverfahren mit fester Rundungsgrenze	114
aa) Verfahren nach d'Hondt	114
bb) Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers	119
cc) Verfahren nach Adams	121
d) Divisorverfahren mit variabler Rundungsgrenze: Dean und Hill/Huntington	124
II. Die Verwendung der Sitzzuteilungsverfahren in Bund und Ländern	127
1. Bund	127
2. Länder	129
III. Stand der Rechtsprechung zu den Sitzzuteilungsverfahren	132
1. Zur verfassungsrechtlichen Gleichwertigkeit der Sitzzuteilungsverfahren als Folge der Unvermeidbarkeit nicht-exakt-proportionaler Zuteilungen	134
2. Zur teilweise angenommenen Wesensverschiedenheit der Sitzzuteilungsverfahren	138
3. Zu den Eigenschaften des Verfahrens nach d'Hondt	141
a) Die Bevorzugung stimmenstarker Wahlvorschläge	141
b) Die mehrheitssichernde Wirkung	146
4. Zur Unbeachtlichkeit paradoxer Effekte des Hare/Niemeyer-Verfahrens	149
5. Ergebnis	150
IV. Herleitung der konkreten Auswahlfreiheit der Wahlrechtsgesetzgeber	151
1. Auswahlfreiheit zwischen den Klassen der Quoten- und der Divisorverfahren	152
a) Der Unmöglichkeitssatz von Balinski und Young und seine Ausgangsbedingungen: Die Quotenbedingung und die Monotoniebedingungen	152
b) Die verfassungsrechtlichen Abbildungen dieser Bedingungen	154
c) Zwischenergebnis	155

2. Disproportionalitätsmaße und Proporzverzerrungen durch die einzelnen Sitzzuteilungsverfahren	155
a) Definition der Begriffe Erfolgswert und Vertretungsgewicht	157
b) Paarweise Vergleiche	160
aa) Differenz der Stimmenverhältnisse zweier Parteien zu deren Mandatsverhältnissen ungeeignet	160
bb) Paarweiser Vergleich der Vertretungsgewichte zweier Parteien	160
cc) Paarweiser Vergleich der Erfolgswerte zweier Parteien	161
c) Globalbetrachtung auf der Grundlage paarweiser Vergleiche	162
d) Globalbetrachtung durch aufsummierte absolute oder quadrierte Abweichungen	164
aa) Summe der absoluten Abweichungen	165
bb) Summe der quadrierten Abweichungen	166
e) Zusammenfassung	168
3. Schlussfolgerungen	168
a) In verfassungsrechtlicher Hinsicht	169
b) In rechtspolitischer Hinsicht	172
4. Ergebnis: Auswahlfreiheit zwischen dem Quotenverfahren nach Hare/Niemeyer und einem mittleren Divisorverfahren	173
 E. Die verfassungsrechtliche Beurteilung der Systeme mit Überhang- und Ausgleichsmandaten	175
I. Begriffsbestimmungen	176
1. Überhangmandate	176
a) Negative Differenz von Proporz- und Direktmandaten	176
b) Interne und externe Überhangmandate in Mehrebenenwahlsystemen	178
c) Der Begriff des („Quasi-“) Überhangmandats in Ausgleichssystemen	180
d) Das Problem der konkreten Individualisierung	182
2. Ausgleichsmandate; Vollaussgleich und Teilaussgleich	183
a) Ausgleichsmandate	183
b) Vollaussgleich und Teilaussgleich	184
3. Parteiinterne Kompensation	186
4. Zusammenfassung	188
II. Kategorisierung der Überhang- und Ausgleichssysteme	188
1. Überhangmandate ohne Ausgleichmechanismus	189
2. Vollaussgleich auf Wahlgebietsebene	189

a) Überhang- und Ausgleichsmandate auf derselben Ebene bei Landtagswahlen in acht Ländern	189
b) Überhang- und Ausgleichsmandate auf unterschiedlichen Ebenen bei den Bundestagswahlen 2013 und 2017	191
3. Limitierter Ausgleich	191
a) Ausgleich ab Überschreiten einer unteren Schwelle (von Überhangmandaten)	192
b) Ausgleich begrenzt durch maximale absolute Parlamentsgröße	193
c) Ausgleich in Abhängigkeit von der Anzahl der Überhangmandate	193
4. Separater Ausgleich unterhalb der Wahlgebietsebene	195
III. Überhangmandate ohne Ausgleichmechanismus und der mit ihnen zusammenhängende Effekt des negativen Stimmgewichts	195
1. Ausgleichslose Überhangmandate bei der Bundestagswahl bis 2009	196
a) Erhöhtes Stimmgewicht der Stimmen für die überhängende Partei	196
b) Die einzelnen Anliegen zur Rechtfertigung	199
aa) Keine zwingende Systemimmanenz	199
bb) Mehrheitssichernde Wirkung	200
cc) Sicherung des föderalen Proporz	201
dd) Persönlichkeitscharakter der Wahl	201
ee) BVerfG: Begrenzte zahlenmäßige Tolerierung der Überhangmandate	204
c) Keine Erforderlichkeit der quantitativen Berücksichtigung des Persönlichkeitscharakters der Wahl	207
aa) Die Vergabe von Ausgleichsmandaten als verfassungsgemäße Alternative	208
bb) Die Nichtvergabe von Direktmandaten an Wahlkreissieger als verfassungsgemäße Alternative	211
cc) Ergebnis	218
2. Der Effekt des negativen Stimmgewichts	218
a) BVerfGE 121, 266: Die Listenverbindung bis zur Bundestagswahl 2009	219
b) BVerfGE 131, 316: Die dynamische Bildung der Ländersitzkontingente des BWahlG 2011	221
c) BWahlG 2013: Der Vollaussgleich führt zu keinem relativen negativen Stimmgewicht	222
d) BWahlG 2020: Revival des negativen Stimmgewichts?	225
3. Zusammenfassung	226

IV.	Vollausgleich auf Wahlgebietsebene	227
1.	Die Verfassungsmäßigkeit der Vergabe von Ausgleichsmandaten	228
2.	Der Vorteil des letzten Sitzes und das Maß des Ausgleichs	229
3.	Die Besonderheiten beim Entstehen von Überhang- und Ausgleichsmandaten auf unterschiedlichen Ebenen	236
4.	Zusammenfassung	239
V.	Limitierter Ausgleich	239
1.	Die Funktionsfähigkeit des Parlaments	242
2.	Der Persönlichkeitscharakter der Wahl	242
3.	Das relative Verhältnis von Direkt- und Listenmandaten	245
4.	Die in der Verfassung festgeschriebene Parlamentsgröße	248
5.	Zusammenfassung	250
VI.	Separater Ausgleich unterhalb der Wahlgebietsebene	250
1.	Das Wahlsystem bei der Wahl des Bayerischen Landtags	251
2.	Proporzverzerrung durch einen Ausgleich auf unterer Ebene	252
a)	Verzerrung des Parteienproporzes	252
b)	Verzerrung des Regionalproporzes	254
3.	Art. 14 Abs. 1 BayVerf als verfassungsrechtlicher Maßstab	254
a)	Wahlsystemunabhängige Erfolgswertgleichheit	255
b)	Wahlsystemabhängige Bestimmung der Gleichheit der Wahl	256
c)	Bevölkerungsproportionale Mandatzuteilung an die Wahlkreise	258
4.	Proporzverbessernde verfassungsgemäße Alternativen	259
a)	Nichtvergabe von Direktmandaten an Stimmkreissieger	261
b)	Das Modell „BWahlG 2013“	262
c)	Der „Doppelproporz“ nach Bischof/Pukelsheim	264
5.	Zusammenfassung	265
VII.	Zusammenfassung	266
F.	Schlussbetrachtung und Ausblick	269
I.	Schlussbetrachtung	269
II.	Ausblick	275
	Literaturverzeichnis	279
	Register	293

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Beispielsverteilung nach Hare/Niemeyer anhand der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus 2023	109
Tabelle 2:	Das „Alabama-Paradoxon“	111
Tabelle 3:	Das „ <i>new states</i> -Paradoxon“	112
Tabelle 4:	Das „Bevölkerungs-Paradoxon“/„Wählerzuwachs-Paradoxon“	112
Tabelle 5:	Beispielsverteilung nach d’Hondt als Divisorverfahren	115
Tabelle 6:	Beispielsverteilung nach d’Hondt als Höchstzahlverfahren	117
Tabelle 7:	Beispielsverteilung nach Sainte-Laguë/Schepers als Divisorverfahren	120
Tabelle 8:	Beispielsverteilung nach Sainte-Laguë/Schepers als Höchstzahlverfahren	122
Tabelle 9:	Beispielsverteilung nach Adams als Divisorverfahren	123
Tabelle 10:	Vergleich der Rundungsgrenzen der Divisorverfahren	125
Tabelle 11:	Vergleich der Sitzzuteilung nach den verschiedenen Verfahren (Europawahl 2014)	156
Tabelle 12:	Vergleich landesweiter und wahlkreisweiter Ausgleich	253

Abkürzungsverzeichnis

BayLT-Drs.	Drucksache des Bayerischen Landtags
BayLWG	Landeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5.7.2002 (GVBl. S. 277, 620), zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 23.5.2022 (GVBl. S. 218)
BayLWG 1988	Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz – LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.11.1988 (GVBl. S. 345)
BayLWG 1993	Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz – LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.11.1988 (GVBl. S. 345), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 19.2.1993 (GVBl. S. 58)
BayLWG 2002	Landeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5.7.2002 (GVBl. S. 277, 620)
BayLWG 2017	Landeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5.7.2002 (GVBl. S. 277, 620), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 27.3.2017 (GVBl. S. 42)
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.12.1998 (GVBl. S. 991), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern vom 11.11.2013 (GVBl. S. 642)
BayVerf 1946	Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.12.1946 (GVBl. S. 333)
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BbgLWahlG	Wahlgesetz für den Landtag Brandenburg (Brandenburgisches Landeswahlgesetz – BbgLWahlG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.1.2004 (GVBl. I S. 30), zuletzt geändert durch Art. 1 des Dritten Gesetzes zur Änderung landeswahlrechtlicher Vorschriften vom 4.7.2023 (GVBl. I Nr. 17)
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg vom 20.8.1992 (GVBl. I S. 298), zuletzt geändert durch Art. 1 des Achten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg vom 5.7.2022 (GVBl. I Nr. 19)
BerLWG	Gesetz über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen (Landeswahlgesetz) vom 25.9.1987 (GVBl. S. 2370), zuletzt geändert durch Art. 1 des

	Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes und weiterer wahlbezogener Vorschriften vom 17.4.2025 (GVBl. S. 210)
BremLV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.8.2019 (Brem.GBl. S. 524), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 19.6.2024 (Brem. GBl. S. 374)
BremStGH	Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
BremWahlG	Bremisches Wahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.5.1990 (Brem.GBl. S. 321), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Bremischen Wahlgesetzes und anderer Gesetze vom 12.7.2022 (Brem.GBl. S. 409)
BremWahlG 1990	Bremisches Wahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.5.1990 (Brem.GBl. S. 321)
BremWahlG 1993	Bremisches Wahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.5.1990 (Brem.GBl. S. 321), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Bremischen Wahlgesetzes vom 23.2.1993 (Brem.GBl. S. 89)
BremWahlG 2001	Bremisches Wahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.5.1990 (Brem.GBl. S. 321), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Bremischen Wahlgesetzes (Verringerung der Zahl der Bürgerschaftsmitglieder) vom 22.5.2001 (Brem. GBl. S. 195)
BR-PIPr.	Plenarprotokoll des Bundesrates
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BT-Innenausschuss-Drs.	Drucksache des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
BT-Innenausschuss-Pr.	Protokoll des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages
BT-Kommissions-Drs.	Drucksache der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit beim Deutschen Bundestag
BT-Kommissions-Pr.	Protokoll der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit beim Deutschen Bundestag
BT-PIPr.	Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages
BüWG	Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.7.1986 (HmbGVBl. S. 223), zuletzt geändert durch das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft vom 17.11.2023 (HmbGVBl. S. 374)
BüWG 1956	Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft vom 6.1.1956 (HmbGVBl. S. 497)
BüWG 1988	Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.7.1986 (HmbGVBl. S. 223), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften vom 14.9.1988 (HmbGVBl. S. 179)
BüWG 2001	Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.7.1986 (HmbGVBl. S. 223), zuletzt geändert durch § 1 des Vierten Gesetz zur Änderung des

	Gesetzes über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft vom 12.9.2001 (HmbGVBl. S. 392)
BüWG 2004	Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.7.1986 (HmbGVBl. S. 223), zuletzt geändert durch Art. 1, 2 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft, des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen, des Bezirksverwaltungsgesetzes und des Hamburgischen Meldegesetzes vom 5.7.2004 (HmbGVBl. S. 313)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWahlG	Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.7.1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch Art. 1 des Siebenundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 7.3.2024 (BGBl. I Nr. 91)
BWahlG 1949	Wahlgesetz zum ersten Bundestag und zur ersten Bundesversammlung der Bundesrepublik Deutschland vom 15. Juni 1949 in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.6.1949 (BGBl. I S. 21)
BWahlG 1953	Wahlgesetz zum zweiten Bundestag und zur Bundesversammlung in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.7.1953 (BGBl. I S. 470)
BWahlG 1956	Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9.5.1956 (BGBl. I S. 383)
BWahlG 1985	Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1.9.1975 (BGBl. I S. 2325) und 4.8.1976 (BGBl. I S. 2133, 2799), zuletzt geändert durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 8.3.1985 (BGBl. I S. 1985)
BWahlG 1990	Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.9.1990 (BGBl. I S. 2059)
BWahlG 1993	Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.7.1993 (BGBl. I S. 1288, 1594)
BWahlG 1996	Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.7.1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch Art. 1 des Dreizehnten Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 15.11.1996 (BGBl. I S. 1996)
BWahlG 2008	Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.7.1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts vom 17.3.2008 (BGBl. I S. 394)
BWahlG 2011	Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.7.1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch Art. 1 des Neunzehnten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 25.11.2011 (BGBl. I S. 2313)
BWahlG 2013	Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.7.1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch Art. 1, 2 Abs. 2 des Zweiundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3.5.2013 (BGBl. I S. 1082)

BWahlG 2020	Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.7.1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch Art. 1 des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 14.11.2020 (BGBl. I S. 2395)
BWLV	Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11.11.1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und des Gesetzes über die Landtagswahlen vom 26.4.2022 (GBl. S. 237)
BWLWG	Gesetz über die Landtagswahlen (Landtagswahlgesetz – LWG) in der Fassung vom 15.4.2005 (GBl. S. 384), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und des Gesetzes über die Landtagswahlen vom 26.4.2022 (GBl. S. 237)
BWLWG 2005	Gesetz über die Landtagswahlen (Landtagswahlgesetz – LWG) in der Fassung vom 15.4.2005 (GBl. S. 384)
BWLWG 2006	Gesetz über die Landtagswahlen (Landtagswahlgesetz – LWG) in der Fassung vom 15.4.2005 (GBl. S. 384), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Landtagswahlgesetzes vom 7.3.2006 (GBl. S. 50)
DWA	Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments vom 20.9.1976 (ABl. L 278 S. 5, ABl. L 326 S. 32), zuletzt geändert durch Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 des Rates vom 13.7.2018 zur Änderung des dem Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20.9.1976 beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments (ABl. L 178 S. 1, L 310 S. 44)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) vom 22.3.2025 (BGBl. I Nr. 94)
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2.7.1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert durch Beschluss vom 22.2.2024 (BGBl. I Nr. 64)
HessLT-PIPr.	Plenarprotokoll des Hessischen Landtags
HessLWG	Gesetz über die Wahlen zum Landtag des Landes Hessen (Landtagswahlgesetz – LWG) in der Fassung vom 15.4.2022 (GVBl. I S. 330), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes über die Ausgliederung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften vom 3.3.2025 (GVBl. Nr. 16)
HessLWG 1974	Landtagswahlgesetz (LWG) in der Fassung vom 10.1.1974 (GVBl. I S. 42)
HessLWG 1980	Landtagswahlgesetz (LWG) in der Fassung vom 10.1.1974 (GVBl. I S. 42), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Landtagswahlgesetzes vom 14.10.1980 (GVBl. I S. 376)
HessStGH	Staatsgerichtshof des Landes Hessen

HessVerf	Verfassung des Landes Hessen vom 1.12.1946 (GVBl. I S. 229, GVBl. 1947 S. 106, GVBl. 1948 S. 68), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Ergänzung des Artikel 4 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Kinderrechte) vom 12.12.2018 (GVBl. S. 752)
HmbgVerf	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6.6.1952 (HmbGVBl. S. 117), zuletzt geändert durch das Vierundzwanzigste Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 5.3.2025 (HmbGVBl. S. 264)
HmbgVerfG	Hamburgisches Verfassungsgericht
LKWG M-V	Gesetz über die Wahlen im Land Mecklenburg-Vorpommern (Landes- und Kommunalwahlgesetz – LKWG M-V) vom 16.12.2010 (GVOBl. M-V S. 690), zuletzt geändert durch Art. 4 des Änderungsgesetzes zur Modernisierung des Kommunalverfassungsrechts vom 14.5.2024 (GVOBl. M-V S. 154)
LVerfG SH	Schleswig-Holsteinisches Landesverfassungsgericht
MVVerf	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23.5.1993 (GVOBl. M-V S. 372), zuletzt geändert durch Art. 1 des Sechsten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 20.2.2025 (GVOBl. M-V S. 58)
NdsStGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
NLWG	Niedersächsisches Landeswahlgesetz (NLWG) in der Fassung vom 30.5.2002 (NdS. GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes und der Niedersächsischen Landeswahlordnung vom 30.6.2022 (NdS. GVBl. S. 429)
NLWG 1954	Niedersächsisches Landeswahlgesetz in der Fassung vom 13.12.1954 (NdS. GVBl. S. 157)
NLWG 1973	Niedersächsisches Landeswahlgesetz (NLWG) in der Fassung vom 5.11.1973 (NdS. GVBl. S. 407)
NLWG 1977	Niedersächsisches Landeswahlgesetz (NLWG) in der Fassung vom 19.8.1977 (NdS. GVBl. S. 433)
NLWG 1984	Niedersächsisches Landeswahlgesetz (NLWG) in der Fassung vom 19.8.1977 (NdS. GVBl. S. 433), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes und des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes vom 20.12.1984 (NdS. GVBl. S. 285)
NRWKommWahlG 2011	Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30.6.1998 (GV. NRW. S. 454, 509, GV. NRW. 1999 S. 70), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Wiedereinführung der Stichwahl vom 3.5.2011 (GV. NRW. S. 238)
NRWLWahlG	Gesetz über die Wahl zum Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen (Landeswahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.8.1993 (GV. NRW. S. 516), zuletzt geändert durch Art. 1 des Fünften Änderungsgesetz des Landeswahlgesetzes vom 16.2.2021 (GV. NRW. S. 189)

NRWLWahlG 1993	Gesetz über die Wahl zum Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen (Landeswahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.8.1993 (GV. NRW. S. 516)
NRWLWahlG 2007	Gesetz über die Wahl zum Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen (Landeswahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.8.1993 (GV. NRW. S. 516), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 20.12.2007 (GV. NRW. 2008 S. 2)
NRWVerf	Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 28.6.1950 (GV. NRW. S. 127), zuletzt geändert durch Gesetz zur Einfügung des Europabezuges in die Landesverfassung vom 30.6.2020 (GV. NRW. S. 644)
NVerf	Niedersächsische Verfassung vom 19.5.1993 (NdS. GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Art. 1 des Änderungsgesetzes zur Verfassung und zur Einführung der elektronischen Verkündung von Gesetzen und Verordnungen in Niedersachsen vom 8.11.2023 (NdS. GVBl. S. 258)
OVG Koblenz	Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz
OVG Münster	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
RhPflWahlG	Landeswahlgesetz (LWahlG) in der Fassung vom 24.11.2004 (GVBl. S. 519), zuletzt geändert durch Art. 1 des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 22.5.2025 (GVBl. S. 111)
RhPflWahlG 1950	Landeswahlgesetz in der Fassung vom 7.12.1950 (GVBl. S. 317)
RhPflWahlG 1959	Landeswahlgesetz in der Fassung vom 12.1.1959 (GVBl. S. 23)
RhPflWahlG 1972	Landeswahlgesetz in der Fassung vom 12.1.1959 (GVBl. S. 23), zuletzt geändert durch Art. 1 des Landesgesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 4.7.1972 (GBL. S. 228)
RhPflWahlG 1989	Landeswahlgesetz in der Fassung vom 20.12.1989 (GVBl. 1990 S. 13)
RhPflWahlG 2004	Landeswahlgesetz (LWahlG) in der Fassung vom 24.11.2004 (GVBl. S. 519)
RhPflWahlG 2009	Landeswahlgesetz (LWahlG) in der Fassung vom 24.11.2004 (GVBl. S. 519), zuletzt geändert durch Art. 1 des Landesgesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes und des Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz vom 24.11.2009 (GVBl. S. 3760)
RhPfVerf	Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18.5.1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Art. 1 des Vierzigsten Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Änderung des Artikels 113) vom 19.6.2024 (GVBl. S. 253)
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27.5.1992 (SächsGVBl. S. 243), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen (Verfassungsänderungsgesetz) vom 11.7.2013 (SächsGVBl. S. 502)
SächsWahlG	Gesetz über die Wahlen zum Sächsischen Landtag (Sächsisches Wahlgesetz – SächsWahlG) vom 11.8.2023 (SächsGVBl. S. 598)
SächsWahlG 2003	Gesetz über die Wahlen zum Sächsischen Landtag (Sächsisches Wahlgesetz – SächsWahlG) in der Fassung der Bekanntmachung

	vom 15.9.2003 (SächsGVBl. S. 525), zuletzt durch Art. 4 des Gesetzes zur Unterstützung der selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Freistaat Sachsen vom 2.7.2019 (SächsGVBl. S. 542) geändert
SALWG	Wahlgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.2.2010 (GVBl. LSA S. 80), zuletzt geändert durch § 1 des Achten Gesetzes zur Änderung des Wahlgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt vom 7.2.2025 (GVBl. LSA S. 316)
SAVerf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16.7.1992 (GVBl. LSA S. 600), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Parlamentsreform 2020 vom 20.3.2020 (GVBl. LSA S. 64)
SHLWahlG	Wahlgesetz für den Landtag von Schleswig-Holstein (Landeswahlgesetz – LWahlG –) in der Fassung vom 7.10.1991 (GVOBl. Schl.-H. S. 442, 637), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Landesverfassungsgerichtsgesetzes und des Landeswahlgesetzes vom 13.3.2024 (GVOBl. Schl.-H. S. 313)
SHLWahlG 1991	Wahlgesetz für den Landtag von Schleswig-Holstein (Landeswahlgesetz – LWahlG –) in der Fassung vom 7.10.1991 (GVOBl. Schl.-H. S. 442, 637)
SHLWahlG 2011	Wahlgesetz für den Landtag von Schleswig-Holstein (Landeswahlgesetz – LWahlG –) in der Fassung vom 7.10.1991 (GVOBl. Schl.-H. S. 442, 637), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein und des Landeswahlgesetzes vom 29.3.2011 (GVOBl. Schl.-H. S. 96)
SHVerf	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 2.12.2014 (GVOBl. Schl.-H. S. 344, GVOBl. Schl.-H. 2015 S. 41), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 22.10.2024 (GVOBl. Schl.-H. S. 749)
SLT-Drs.	Drucksache des Landtags des Saarlands
SLWG	Landtagswahlgesetz (LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2.3.2021 (Amtsbl. I S. 654), zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des Landtagswahlgesetzes vom 8.12.2021 (Amtsbl. I S. 2688)
SLWG 1955	Gesetz Nr. 477 betreffend die Wahl des Saarländischen Landtags am 18. Dezember 1955 (LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.12.1955 (Amtsbl. I S. 1613)
SLWG 1980	Gesetz über die Wahl des Landtags des Saarlandes (Landtagswahlgesetz – LWG –) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.2.1980 (Amtsbl. I S. 278)
SLWG 1988	Gesetz Nr. 1232 Landtagswahlgesetz (LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.10.1988 (Amtsbl. I S. 305)
Sten. Ber.	Stenographischer Bericht
SVerf	Verfassung des Saarlandes vom 15.12.1947 (Amtsbl. S. 1077), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes Nr. 2130 zur Änderung der Verfassung des Saarlandes vom 7.2.2024 (Amtsbl. I S. 147)

ThürLWG	Thüringer Wahlgesetz für den Landtag (Thüringer Landeswahlgesetz – ThürLWG –) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30.7.2012 (GVBl. S. 309), zuletzt geändert durch Art. 36 des Thüringer Gesetzes zur Änderung verwaltungsrechtlicher Vorschriften im Jahr 2024 vom 2.7.2024 (GVBl. S. 277)
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25.10.1993 (GVBl. S. 625), zuletzt geändert durch Art. 1 des Fünften Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen vom 21.5.2024 (GVBl. S. 745)
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
VerfGH Berlin	Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
VerfGH BW	Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg
VerfGH NRW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VerfGH RP	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
VerfGH Saarland	Verfassungsgerichtshof des Saarlandes
VerfGH Sachsen	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
VGH Bayern	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
VvB	Verfassung von Berlin vom 23.11.1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Art. 1 des Achtzehnten Gesetzes zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 10.7.2025 (GVBl. S. 269)

A. Einleitung

I. Problemaufriss

Das Wahlrecht ist „das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat“¹, es ist die „Herzkammer der Demokratie“². Durch Wahlen bestimmt der Bürger in periodisch wiederkehrenden Abständen die Zusammensetzung des Parlaments als erste und wichtigste Gewalt, deren Legitimation damit wesentlich von der Ausgestaltung des Wahlrechts abhängt.³ Das Wahlrecht für die Parlamentswahlen in seinen Einzelheiten auszugestalten, obliegt jeweils dem einfachen Gesetzgeber in Wahrnehmung seines Regelungsauftrags. Davon umfasst sind einerseits zahlreiche Detailgestaltungen wie der konkrete Zuschnitt der Wahlkreise oder die Fristenregelungen für die Kandidatenaufstellung. Andererseits werden, soweit nicht bereits selbst im Grundgesetz oder den einzelnen Landesverfassungen⁴ geregelt, in den von den einfachen Gesetzgebern jeweils verabschiedeten Wahlgesetzen auch sehr grundlegende Sachfragen geregelt – von Sperrklauseln und ihren Ausnahmen über die Art des mathematischen Sitzzuteilungsverfahrens und die Anzahl der Sitze bis hin zu der Regelung von Überhang- und Ausgleichsmechanismen in Systemen der personalisierten Verhältniswahl.⁵

¹ BVerfGE 1, 14 (33).

² *Boehl*, Wahlrecht und Volksparteien, in: Baus, Parteiensystem im Wandel, 2. Aufl. 2013, S. 121 (122); *Lang*, NJW 2021, 2569 (2569); *Strohmeier*, ZParl 44 (2013), 629 (629); ähnlich *Höhne*, ZParl 51 (2020), 105 (105), der den Deutschen Bundestag als „Her[z] der Demokratie“ bezeichnet.

³ *Morlok*, § 3 Volksvertretung als Grundaufgabe, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Handbuch des Parlamentsrechts, 2016, Rn. 20.

⁴ So regelt beispielsweise die Bayerische Verfassung in Art. 14 Abs. 4 eine Sperrklausel in Höhe von fünf Prozent und in Art. 14 Abs. 1 Satz 6 die Möglichkeit der Überhang- und Ausgleichsmandate. Siehe zu den Regelungen in den Landesverfassungen näher unten unter B.IV.2.

⁵ Siehe hierzu nur beispielshalber § 4 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BWahlG, der eine Sperrklausel in Höhe von fünf Prozent normiert, von der nach § 4 Abs. 2 Satz 3 BWahlG Parteien nationaler Minderheiten ausgenommen sind, sowie § 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 BWahlG, der das Sitzzuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers anordnet. In § 1 Abs. 1 Satz 1 BWahlG ist die Normgröße von 630 Abgeordneten geregelt. Bis zur Reform des BWahlG im Jahr 2023 war in § 6 Abs. 4 Satz 2, Abs. 5 BWahlG 2013 die Vergabe von Überhang- und Ausgleichsmandaten geregelt.

Bei der Ausgestaltung sind die einfachen Gesetzgeber nicht gänzlich frei. Zwar räumt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber in ständiger Rechtsprechung bei der Ausgestaltung des Wahlrechts einen grundsätzlich „weite[n] Gestaltungsspielraum“⁶ ein. Der Bundesgesetzgeber ist jedoch neben dem Demokratieprinzip an die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gebunden⁷, deren Änderungen seiner Disposition entzogen sind⁸. Für die Landesgesetzgeber ist neben den Geboten der jeweiligen Landesverfassung Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG maßgeblich, der die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG spiegelt.⁹ In beiden Vorschriften niedergelegt ist der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit, der „die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger“ bei der politischen Willensbildung sichert.¹⁰

Umstritten ist nicht die Determinierung als solche¹¹, sondern ihr Grad. Das Bundesverfassungsgericht unterwirft den einfachen Gesetzgeber je eigenen Gleichheitsanforderungen in Abhängigkeit von der Auswahl des Wahlsystems¹² und fordert so das Gebot der Erfolgswertgleichheit nur bei der Verhältniswahl, nicht hingegen bei der Mehrheitswahl.¹³ In der Literatur wird diese wahlssystem-

⁶ BVerfGE 59, 119 (124); 95, 335 (349); 131, 316 (335); vgl. auch BVerfGE 3, 19 (24), in welcher Entscheidung noch von einem „weite[n] Ermessensspielraum“ die Rede ist.

⁷ Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 56. Ed. 2023, Art. 38 Rn. 114; Meyer, DÖV 1970, 691 (695); Morlok, § 3 Volksvertretung als Grundaufgabe, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Handbuch des Parlamentsrechts, 2016, Rn. 20; Trute, in: von Münch/Kunig (Begr.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 138.

⁸ Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 56. Ed. 2023, Art. 79 Rn. 38; Meyer, DÖV 1970, 691 (695).

⁹ BVerfGE 120, 82 (102); Dreier, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 61; Engels, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 18; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 94. EL Januar 2021, Art. 38 Rn. 80; Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 79; Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 73. EL Dezember 2014, Art. 28 Abs. 1 Rn. 85; Mann, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), GG, 178. Aktualisierung April 2016, Art. 28 Rn. 66; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 198; Trute, in: von Münch/Kunig (Begr.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 140.

¹⁰ BVerfGE 99, 1 (13); ähnlich formuliert in BVerfGE 121, 266 (295); 135, 259 (284); 146, 327 (349 f.). Vgl. auch BVerfGE 6, 84 (91); 11, 351 (360); 41, 399 (413); 51, 222 (234); 85, 148 (157 f.). Siehe hierzu auch *Nahrgang*, Der Grundsatz allgemeiner Wahl gem. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG als Prinzip staatsbürgerlicher Egalität, 2003.

¹¹ Nach Müller, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 188, sei „nicht von der Hand zu weisen, dass die vom Gesetzgeber zu beachtenden Wahlrechtsgrundsätze gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 sein Handeln in erheblichem Umfang determinieren“.

¹² Siehe exemplarisch BVerfGE 120, 82 (103 f.): „Der Gesetzgeber ist [...] verpflichtet, das ausgewählte Wahlsystem ungeachtet verschiedener Ausgestaltungsmöglichkeiten in seinen Grundelementen folgerichtig zu gestalten, und er darf keine strukturwidrigen Elemente einführen“.

¹³ Stetige Rechtsprechung seit BVerfGE 1, 208 (244 f.), siehe aus jüngerer Zeit BVerfGE 120, 82 (103); 121, 266 (296); 129, 300 (318); 135, 259 (284 Rn. 45); 146, 327 (349 f. Rn. 59).

abhängige Bestimmung der Wahlrechtsgleichheit kritisiert. In diesem Lager ist dann aber weiter umstritten, welcher Gehalt der Wahlrechtsgleichheit wahlssystemunabhängig zu entnehmen sein soll. So vertritt *Meyer* in seiner im Jahre 1973 erschienenen Habilitationsschrift „Wahlssystem und Verfassungsordnung“, die Wahlrechtsgleichheit gebiete eine wahlssystemunabhängige Erfolgswertgleichheit¹⁴, während *Drossel* in seiner 2021 erschienenen Dissertationsschrift „Wahlssystem und Wahlgleichheit“ zu dem Schluss kommt, das Gebot der Erfolgswertgleichheit sei dem Gebot der Gleichheit der Wahl wahlssystemunabhängig nicht zu entnehmen, sondern nur die Gebote der Zählwertgleichheit und der Erfolgchancengleichheit¹⁵. Die vorliegende Arbeit kommt – wie *Meyer* – zu dem Schluss, dass der Grundsatz der Gleichheit der Wahl als Proportionalitätsgebot das Gebot apriorischer Erfolgswertgleichheit enthält, an dem proporzverzerrende Wahltechniken zu messen sind.

Die Frage nach dem Verhältnis von Wahlssystem und Wahlgleichheit entbrannte Ende der 1960er-Jahre, als politisch eine Einführung von Dreier- oder Vierer-Wahlkreisen, also abgeschlossene Wahlen von drei oder vier Personen pro Wahlkreis, diskutiert¹⁶ und zur Bewertung der Verfassungsmäßigkeit dieser Idee Rechtsgutachten eingeholt wurden¹⁷. In dem zeitlichen Umfeld um die Bundestagswahl 1994, bei der es zu einer bis dahin nicht erreichte Anzahl von 16 Überhangmandaten kam (zwölf für die CDU, vier für die SPD), wurde abermals über die Einführung eines Mehrheitswahlsystems und dessen verfassungsrechtliche Zulässigkeit diskutiert.¹⁸ Da die Einführung von Ausgleichsmandaten zur Bundestagswahl 2013 durch das BWahlG 2013 zu einer deutlichen Vergrößerung des Parlaments führen konnte, wurde bei den Reformdiskussionen auch ein Grabenwahlssystem, bei dem die Hälfte der Mandate ausschließlich per Mehrheitswahl in den Wahlkreisen ermittelt würde, als Regelungsalternative in die Debatte ein-

¹⁴ *Meyer*, Wahlssystem und Verfassungsordnung, 1973, S. 124 ff., insbesondere S. 152 ff. und S. 191 ff.

¹⁵ *Drossel*, Wahlssystem und Wahlgleichheit, 2021, S. 214 ff., insbesondere S. 227 f.

¹⁶ Siehe für einen näheren Blick auf die Debatte während der Großen Koalition von 1966 bis 1969 *Meyer*, Wahlssystem und Verfassungsordnung, 1973, S. 57 ff.

¹⁷ *Frowein*, Rechtsgutachten zu der Vereinbarkeit der Verhältniswahl in kleinen Wahlkreisen (Dreier- oder Vierer-Wahlkreissystem) mit dem Grundgesetz, in: Bundesminister des Innern (Hrsg.), Rechtsgutachten zu der Vereinbarkeit der Verhältniswahl in kleinen Wahlkreisen (Dreier- oder Vierer-Wahlkreissystem) mit dem Grundgesetz, 1968, S. 5 ff.; *Herzog*, Rechtsgutachten über die Verfassungsmäßigkeit eines Verhältniswahlsystems in (kleinen) Mehrmandatswahlkreisen dem Bundesminister des Innern, in: Bundesminister des Innern (Hrsg.), Rechtsgutachten zu der Vereinbarkeit der Verhältniswahl in kleinen Wahlkreisen (Dreier- oder Vierer-Wahlkreissystem) mit dem Grundgesetz, 1968, S. 33 ff.

¹⁸ Siehe hierzu exemplarisch *Ziemske*, ZRP 1993, 369 ff., der für die Einführung eines Mehrheitswahlsystems einstand, und auf der anderen Seite *Bakker*, ZRP 1994, 457 ff., der dieses als verfassungswidrig erachtet.

gebracht, die im Juni 2022 auch von der Wahlrechtskommission eingehend beleuchtet wurde.¹⁹

Die Gesetzgebung in Wahlrechtsfragen ist besonders diffizil, da der einfache Gesetzgeber seine zukünftigen Wahlen selbst regelt. „Wahlrechtsfragen sind Machtfragen“.²⁰ Zwar handelt es sich wegen des Diskontinuitätsgrundsatzes formal um ein neues Organ.²¹ Jedoch wird ein nicht unbeträchtlicher Teil des jeweils folgenden Parlaments personell gleich besetzt sein und zudem stehen die Abgeordneten als Mitglieder ihrer jeweiligen Partei grundsätzlich im ständigen politischen Wettbewerb miteinander. Bei der Wahlrechtsgesetzgebung handelt es sich daher um eine „Entscheidung in eigener Sache“.²² Von elementarer Bedeutung ist daher die Sicherung eines fairen Wettbewerbs. Denn in einem Wettbewerb soll es dem Unterlegenen möglich sein, bei der nächsten Gelegenheit selbst Sieger werden zu können; ein auf die Verdrängung des Konkurrenten gerichteter Wettbewerb ist daher keiner.²³ Zur Sicherung des fairen Wettbewerbs kommt den Verfassungsgerichten eine fundamentale Rolle als „Hüter“²⁴ der Grundsätze der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien zu. Das führt zwangsläufig zu der Frage, wie streng Maßstab und Intensität der Kontrolle bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung wahlrechtlicher Vorschriften durch das Bundesverfassungsgericht und durch die Landesverfassungsgerichte ist. Die Tendenz der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geht seit 2008 hin zu einer strengeren Überprüfung – oder zu einer strengeren Anwendung der verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstäbe selbst. Eine ähnliche Tendenz ist auch bei den Verfassungsgerichten in den Ländern zu erblicken.²⁵ Die Verwerfung wahlrechtlicher Regelungen führt notwendigerweise zu einer Nachbesserungspflicht

¹⁹ Siehe hierzu das BT-Kommissions-Pr. 20/6.

²⁰ *Morlok*, JZ 2012, 76 (76).

²¹ *Groh*, in: von Münch/Kunig (Begr.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 39 Rn. 14; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 39 Rn. 24, unterscheidet weitergehend zwischen der personellen, der institutionellen und der sachlichen Dimension der Diskontinuität.

²² BVerfGE 120, 82 (105); 129, 300 (322); 130, 212 (229); 135, 259 (289 Rn. 57); vgl. *Sacksofsky*, § 6 Wahlrecht und Wahlsystem, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz* (Hrsg.), Handbuch des Parlamentsrechts, 2016, Rn. 64. Siehe zur Rechtsfigur der „Entscheidung in eigener Sache“ *Streit*, Entscheidung in eigener Sache, 2006; *Lang*, Gesetzgebung in eigener Sache, 2007.

²³ *Jürgensen*, DÖV 2019, 639 (640), unter teilweisem Verweis auf *Podszun*, Wirtschaftsordnung durch Zivilgerichte, 2014, S. 120.

²⁴ Das Bundesverfassungsgericht erkannte sich die Rolle als „Hüter der Verfassung“ erstmals in der Entscheidung BVerfGE 1, 184 (195) selbst zu und bestätigt diese in den Entscheidungen BVerfGE 1, 396 (408 f.); 2, 124 (131); 40, 88 (93 f.). Diese grundlegende Entscheidung wird daher auch als „Status-Denkschrift“ bezeichnet, siehe nur *Voßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 93 Rn. 30.

²⁵ Siehe näher hierzu sogleich unter A.II.

des Gesetzgebers.²⁶ Im Rahmen der Diskussionen werden dann auch von einzelnen Fraktionen wiederum diejenigen Regelungsalternativen vorgeschlagen, die sie selbst begünstigen und am Rande dessen liegen, was von den Verfassungsgerichten noch als im verfassungsmäßigen Rahmen liegend erachtet wird: Statuiert das Bundesverfassungsgericht, dass bei einer Verhältniswahl von 598 Mandaten höchstens 15 Überhangmandate, etwa 2,5 % der damaligen Normgröße, ausgleichslos verbleiben dürfen²⁷, so wundert es nicht, dass die Union, die von ausgleichslosen Überhangmandaten profitiert, genau eine solche Regelungsalternative in die Debatte einbringt²⁸.

II. Ein Überblick über die Rechtsprechung zur Gleichheit der Wahl

Beginn der verschärften Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Wahlrechtsfragen war die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Funktion als schleswig-holsteinisches Landesverfassungsgericht zur Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Kommunalwahlen, die es für mit der schleswig-holsteinischen Landesverfassung unvereinbar erachtete.²⁹ Die Verschärfung der Rechtsprechung im Kommunalwahlrecht lässt sich auch am Beispiel Nordrhein-Westfalens aufzeigen. Im Jahre 2017 erklärte der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen eine in der Landesverfassung für das Land Nordrhein-Westfalen verankerte 2,5-Prozent-Sperrklausel bei Kommunalwahlen für verfassungswidrig³⁰, nachdem er 17 Jahre zuvor die einfachgesetzlich im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlgesetz geregelte Sperrklausel verworfen hatte³¹. 2019 sah er in der von CDU und FDP abgeschafften Stichwahl bei der Wahl von (Ober-)Bürgermeistern und Landräten einen Verstoß gegen das Demokratieprinzip³², nachdem er 2009 die Abschaffung noch gebilligt hatte³³. 2025 schließlich erblickte er in der Ersetzung des Sitzzuteilungsverfahrens nach Sainte-Laguë/

²⁶ So setzte zum Beispiel das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein dem Gesetzgeber bei der Erklärung der Verfassungswidrigkeit des Überhang- und Ausgleichsystems eine konkrete Nachbesserungsfrist unter gleichzeitiger Kürzung der laufenden Legislaturperiode, vgl. LVerfG SH LVerfGE 21, 434 (489).

²⁷ BVerfGE 131, 316 (370).

²⁸ Antrag vom 24.1.2023, BT-Drs. 20/5353, S. 2: „Die Anzahl der unausgeglichenen Überhangmandate wird auf die verfassungsrechtlich zulässige Anzahl erhöht.“

²⁹ BVerfGE 120, 82 ff.

³⁰ VerfGH NRW NVwZ 2018, 159 ff.

³¹ VerfGH NRW NVwZ 2000, 666 ff.

³² VerfGH NRW NVwZ-RR 2020, 1097 ff.

³³ VerfGH NRW NVwZ 2009, 1096 ff.

Schepers durch ein Sitzzuteilungsverfahren, das dasjenige nach Hare/Niemeyer zum Vorteil stimmenstarker Parteien modifizierte, für unvereinbar mit den Grundsätzen der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien.³⁴

Nicht nur im Kommunalwahlrecht, sondern auch im Europawahlrecht ist eine solche Rechtsprechungsverschärfungstendenz zu erkennen. Während das Bundesverfassungsgericht die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei den Wahlen zum Europaparlament 1979 noch für verfassungsgemäß erachtet hatte³⁵, wurde diese 2011 für mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar erklärt³⁶ und ebenso 2014 eine vom Bundgesetzgeber in Reaktion auf diese Entscheidung eingeführte niedrigere Drei-Prozent-Sperrklausel³⁷.

Auch das Bundestagswahlrecht durchläuft seit 2008 eine Odyssee:³⁸ In seiner Entscheidung vom 3.7.2008 erklärte das Bundesverfassungsgericht den Effekt des negativen Stimmgewichts, der durch das Zusammenwirken ausgleichsloser Überhangmandate mit fingierter parteiinterner Landeslistenverbindung entsteht, für verfassungswidrig, da dieser mit der Unmittelbarkeit und Gleichheit der Wahl unvereinbar sei.³⁹ Noch 1997 hatte das Bundesverfassungsgericht in einer nur von vier der acht entscheidenden Richtern getragenen Entscheidung gegenteilig entschieden.⁴⁰ Da es die Normen nur für mit dem Grundgesetz unvereinbar, aber

³⁴ VerfGH NRW, Urteil vom 20.5.2025 – 124/24.

³⁵ BVerfGE 51, 222 ff.

³⁶ BVerfGE 129, 300 ff.

³⁷ BVerfGE 135, 259 ff.

³⁸ Siehe hierzu auch *J. Schröder*, Notruf 690: Die Obergrenze für die Bundestagsgröße als Verschlimmbesserung, Verfassungsblog vom 10.2.2020.

³⁹ Entscheidend war indes auch, dass dieser Effekt wegen einer Nachwahl im Wahlkreis Dresden I (Wahlkreis 160) bei der Bundestagswahl 2005 bewusst ausgenutzt werden konnte, da die Ergebnisse aus allen anderen Wahlkreisen bereits bekannt waren. Da die CDU in Sachsen bereits drei Überhangmandate erzielt hatte, die ihr nach § 6 Abs. 5 Satz 1 BWahlG 1993 verblieben, war von dem Zweitstimmenergebnis in diesem Wahlkreis lediglich abhängig, ob eines dieser Überhangmandate sich in ein reguläres Listenmandat wandelt, oder ob aufgrund der fingierten parteiinternen Landeslistenverbindung nach dem Mechanismus des § 7 BWahlG 1993 dieses Mandat einer anderen Landesliste zufällt, vgl. BVerfGE 121, 266 (276 f.). Es konnte exakt berechnet werden, dass die CDU durch diesen Mechanismus bundesweit ein Mandat gewönne, wenn sie im Wahlkreis 160 höchstens 41.225 Stimmen erzielte, was dann durch einen entsprechenden „Wahlkampf“, in dem die CDU explizit nur um die Erststimme warb und politische Gegner darum warben, die CDU mit der Zweitstimme zu unterstützen, durch einen Zweitstimmenverlust von etwa 50.000 auf etwa 38.000 Stimmen im Vergleich zu 2002 auch geschah, vgl. ebenda. Auf dieses Phänomen hat die Presse natürlich im Vorfeld der Nachwahl auch aufmerksam gemacht, siehe exemplarisch *Wittrock/Todt*, Warum die Union in Dresden nicht gewinnen darf, Spiegel Online vom 19.9.2005, abrufbar unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/nachwahl-warum-die-union-in-dresden-nicht-gewinnen-darf-a-375430.html>, zuletzt abgerufen am 30.7.2025.

⁴⁰ BVerfGE 95, 335 ff., mit einem Sondervotum, das länger ist als die eigentliche Entscheidung.

angesichts der kurzen Zeitspanne bis zur Bundestagswahl 2009 nicht für nichtig erklärt hatte, konnte dieser Effekt bei dieser Bundestagswahl noch ausgenutzt werden, aber jedenfalls zur Jahresmitte 2011 wurde dem Bundeswahlgesetzgeber eine Frist zur Nachbesserung aufgegeben.⁴¹ Doch auch die im November 2011 verspätet verabschiedete und nur von den damaligen Koalitionsfraktionen getragene Reform wurde im Juni 2012 vom Bundesverfassungsgericht kassiert, da die dynamische Bildung der Ländersitzkontingente in Abhängigkeit von der Wählerzahl ebenfalls zu dem Effekt des negativen Stimmgewichts führen konnte, so dass diese nicht mit der Unmittelbarkeit und der Gleichheit der Wahl sowie dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien zu vereinbaren war.⁴² Ferner wurde die Anzahl ausgleichsloser Überhangmandate auf die Zahl von 15 Überhangmandaten als die Hälfte einer zur Bildung einer Fraktion notwendigen Mandate begrenzt, obgleich das Bundesverfassungsgericht zugestand, „dass die Zahl von 15 Überhangmandaten als Akt richterlicher Normkonkretisierung nicht vollständig begründet werden kann“.⁴³ Da es nicht erneut eine Schonfrist gab, verbesserte der Gesetzgeber 2013 abermals nach und verankerte eine statische an der Bevölkerungszahl orientierte Ländersitzkontingentierung sowie einen vollständigen Ausgleich von Überhangmandaten.⁴⁴ Da dieser jedoch zu einer deutlichen Vergrößerung des Bundestages führen konnte, war eine weitere Reform während der 18. und 19. Legislaturperiode aus rechtspolitischen Gründen in der Diskussion.⁴⁵ Nach erfolglosen Reformbemühungen in der 18. Legislaturperiode und nach zähem Ringen in der 19. Legislaturperiode beschloss der Bundestag 2020 eine nur von den Koalitionsfraktionen getragene Reform, die vor allem den Nichtausgleich dreier Überhangmandate vorsah⁴⁶ und vom Bundesverfassungsgericht aufrechterhalten wurde⁴⁷. In der 20. Legislaturperiode beschloss der Bundestag – noch vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache über die Verfassungsmäßigkeit des BWahlG 2020 – die Sicherstellung der Normgröße des Bundestages durch die Kappung von Überhangmandaten.⁴⁸

Auch das Wahlrecht der Landesparlamente war Gegenstand einiger landesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen. 2010 wurde der Überhang- und Ausgleichsmechanismus der schleswig-holsteinischen Landtagswahl für mit der

⁴¹ BVerfGE 121, 266 (316).

⁴² BVerfGE 131, 316 ff.

⁴³ BVerfGE 131, 316 (370).

⁴⁴ Vgl. § 6 Abs. 2 Satz 1, Abs. 5 BWahlG 2013.

⁴⁵ Siehe exemplarisch *Behnke*, JöR 67 (2019), 23 ff.; *Behnke*, PVS 2019, 195 ff.; *Dehmel/Jesse*, ZParl 44 (2013), 201 ff.; *Grzeszick*, ZG 2014, 239 ff.; *Pukelsheim/Rossi*, ZG 2013, 209 ff.; *Rauber*, ZG 2020, 149 ff.

⁴⁶ Vgl. § 6 Abs. 5 Satz 4 BWahlG 2020.

⁴⁷ BVerfGE 159, 40 ff.; 169, 236 ff.

⁴⁸ Vgl. § 6 BWahlG. Siehe näher hierzu unter E.III.1.c)bb).

schleswig-holsteinischen Verfassung unvereinbar erklärt und die laufende Legislaturperiode verkürzt.⁴⁹ Selbst das Berechnungsverfahren nach d'Hondt, das in ständiger Rechtsprechung trotz seiner tendenziellen Bevorzugung stimmenstärker Parteien für verfassungsgemäß erklärt wird⁵⁰, wurde bereits 1992 wegen seiner mehrfachen Anwendung bei der Wahl des Bayerischen Landtags vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof für verfassungswidrig erklärt⁵¹.

Die Rechtsprechungsentwicklungen auf diesen verschiedenen Ebenen offenbaren zum einen, dass die Verfassungsgerichte die Kontrolle intensiver vornehmen oder die Maßstäbe strenger anwenden. Sie zeigen aber zugleich auf, dass die Gesetzgeber – sei es der Bundestag zum Bundestagswahlrecht oder zum Europawahlrecht oder die Landtage zum Landtagswahlrecht oder zum Kommunalwahlrecht – die Grenzen des Gestaltbaren auf das Äußerste auszureizen versuchen. Nochmals: Dies geschieht nicht zufällig, sondern ist Folge einer systemischen Anlage im Zustand eines intensivierten Wettbewerbs.⁵² Die jeweilige Parlamentsmehrheit versucht, die für sie selbst im politischen Wettbewerb vorteilhaft wirkenden Regelungen zu verabschieden. Dies können Regelungen sein, deren Grenze der Vor- und Nachteilhaftigkeit innerhalb des Parlaments verläuft, wie bei der Auswahl eines Sitzzuteilungsverfahrens oder der Bestimmung des Maßes des Ausgleichs oder Nichtausgleichs von Überhangmandaten. Dies können aber auch Regelungen sein, die darauf ausgelegt sind, (noch) außerparlamentarische Opposition im außerparlamentarischen Bereich zu halten, wie durch die Verankerung einer Sperrklausel.

III. Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes

Diese Mittel eint, dass sie in verschiedener Weise in je unterschiedlichem Maße proporzverzerrend wirken. Das wahltechnische Element mit der stärksten proporzverzerrenden Wirkung bei den Parlamentswahlen in Bund und Ländern ist die Sperrklausel, die den Stimmen, die für Parteien abgegeben wurden, die an ihr gescheitert sind, einen Erfolgswert von Null zuweist, indem sie bei der Mandatsvergabe nicht berücksichtigt werden.⁵³ Dagegen verhalten sich die Sitzzuteilungsverfahren nur mehr oder weniger neutral hinsichtlich der Größe von Partei-

⁴⁹ LVerfGH SH JZ 2011, 254 (260 Rn. 173).

⁵⁰ Siehe dazu später ausführlicher unter D.III.3.a.

⁵¹ BayVerfGH 45, 54 ff.

⁵² Siehe umfassend und weiterführend hierzu *Morlok*, DVBl 2017, 995 (996 f.) sowie konkreter zum Parteienrecht *Jürgensen*, Politische Parteien und Öffentlichkeit, 2022, S. 39 ff.; vgl. auch *Jürgensen*, DÖV 2019, 639 (640).

⁵³ Siehe zur Untersuchung der Sperrklausel unter C.

en im Sinne einer auf sie entfallenden Stimmenanzahl, so dass Mandate für große oder kleine Parteien unterschiedlich „günstig“ oder „teuer“ sein können. Sie differenzieren die Gleichheit des Erfolgswertes also in einem geringeren Maße als die Sperrklausel.⁵⁴ Ähnlich verhält es sich bei den Überhang- und Ausgleichssystemen, bei denen beispielsweise jedes nicht ausgeglichene Überhangmandat den „Durchschnittspreis“ für ein Mandat für die überhängende Partei gegenüber allen anderen reduziert.⁵⁵ Gleichwohl können auch diese geringeren Proporzverzerrungen über Mehrheit oder Minderheit entscheiden und insofern erheblich sein.

Diese Arbeit möchte daher der Fragestellung nachgehen, in welchem Maße das Grundgesetz für Bund und Länder sowie die Landesverfassungen für die jeweiligen Länder einen Proportionalitätsanspruch begründen. Auf dieser Grundlage erfolgt eine Untersuchung, inwieweit eine Proporzverzerrung durch ein wahltechnisches Element dem Spielraum des Gesetzgebers anheimgestellt ist und inwieweit sie dessen Disposition entzogen ist. Betrachtet werden dabei nur die Wahlen zu den Legislativkollegialorganen, also die Wahlen zum Deutschen Bundestag und zu den Landtagen. Nicht betrachtet wird hingegen die Wahl zum Europäischen Parlament und die Wahlen zu den kommunalen Vertretungskörperschaften. Nicht betrachtet werden schließlich Proportionalitätsgebote und Disproportionalisierungsmöglichkeiten bei der Bildung innerparlamentarischer Kollegialorgane, namentlich Ausschüsse, da dort die zu Grunde liegende rechtliche Konfliktlage eine andere ist und ferner hierzu bereits eine Monographie⁵⁶ erschienen ist.

IV. Gang der Untersuchung

Zunächst wird in einem ersten Teil der Proportionalitätsmaßstab für die Parlamentswahlen im Bund und in den Ländern zur verfassungsrechtlichen Bewertung proporzverzerrender wahltechnischer Elemente hergeleitet (B.). Die Arbeit beginnt damit, vorgreiflich die für diese Arbeit relevanten Funktionen von Wahlen und ihre verfassungsrechtlichen Verankerungen herauszuarbeiten (B.I.). Im Zentrum steht dabei die Legitimationsfunktion von Wahlen vor dem Hintergrund des Demokratieprinzips (B.I.1.). Die Repräsentationsfunktion vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Stellung der politischen Parteien (B.I.2.) dient der Legitimationsfunktion. Da Wahlen zur Kreation einer funktionsfähigen Ver-

⁵⁴ Siehe zur Untersuchung der Sitzzuteilungsverfahren unter D.

⁵⁵ Siehe zur Untersuchung der Überhang- und Ausgleichssysteme unter E.

⁵⁶ Alex, Patt im Ausschuss, 2017.

tretungskörperschaft dienen, ist die Funktionsfähigkeit des Parlaments und (mittelbar) der Regierung eine eigene herausstellungswürdige Funktion von Wahlen (B.I.3.).

Als zentraler Maßstab für diese Arbeit wird sodann der Grundsatz der Gleichheit der Wahl vorgestellt (B.II.), der streng und formal gilt (B.II.1.) und dessen konkreter Gehalt vom Bundesverfassungsgericht in Abhängigkeit von dem Wahlsystem bestimmt wird (B.II.1.).

Nachgewiesen werden soll sodann, dass das Gebot der Erfolgswertgleichheit als Proportionalitätsgebot dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG wahlssystemunabhängig zu entnehmen ist (B.III.). Die Arbeit zeigt zu diesem Zwecke zunächst auf, dass eine wahlssystemabhängige Bestimmung unmöglich ist, weil sich sämtliche Wahlsysteme in einem unipolaren von der reinen Verhältniswahl ausgehenden Kontinuum beschreiben lassen, weswegen sich die Wahlsysteme der Mehrheits- und der Verhältniswahl, die das Bundesverfassungsgericht als grobe „Schubladen“ verwendet, im Zweifelsfall schwer voneinander abgrenzen lassen (B.III.1.). An dieses Ergebnis anschließend stellt sich die Frage nach der Ergründung des apriorischen Gehalts der Wahlgleichheit. Die Arbeit kommt zu dem Ergebnis, dass der Wahlgleichheit wahlssystemunabhängig das Gebot der Erfolgswertgleichheit der Stimmen zu entnehmen ist (B.III.2.). Unterfüttert wird dieses gefundene Ergebnis durch den Umstand, dass in Wahlrechtsfragen aufgrund der Entscheidung des Gesetzgebers in eigener Sache – auch nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – eine besonders strenge Kontrolle notwendig ist, was auch als strengere Anwendung des Kontrollmaßstabs der Gleichheit der Wahl interpretiert werden kann, ohne dass das Bundesverfassungsgericht dies so bezeichnet (B.III.3.). An diesem Gleichheitsmaßstab sind die Wahltechniken zu messen, die den Maßstab nicht selbst beeinflussen, darunter die hier untersuchte Sperrklausel, die Sitzzuteilungsverfahren und die Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise als Grundlage für die Vergabe von Überhang- und Ausgleichsmandaten (B.III.4.).

Nachdem der aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG fließende Proportionalitätsanspruch in Form wahlssystemunabhängiger Erfolgswertgleichheit erörtert worden ist, widmet sich die Arbeit der Maßstabsbildung für die bei den Parlamentswahlen in den Ländern eingesetzte Wahltechniken (B.IV.). Hierzu wird zunächst herausgearbeitet, dass die apriorische Erfolgswertgleichheit der Stimmen über Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG auch für die Länder gilt (B.IV.1.). Ferner wird ein Überblick über die Bestimmungen in den Verfassungen der Länder gegeben (B.IV.2.).

Auf der Grundlage der gefundenen Ergebnisse widmet sich das darauffolgende Kapitel dem Begriff der „proporzverzerrenden Mittel“ (B.V.). Hierzu konstatiert die Arbeit zunächst, dass das Proportionalitätsgebot eine ideale Abbildung fordert und Abweichungen hiervon Verzerrungen des Proporz sind (B.V.1.).

Register

- Allgemeinheit der Wahl 65
Arbeitsparlament 24, 210
ausgleichslose Überhangmandate 82, 196–218
Ausgleichsmandate 183 f.
Ausgleichssysteme
– limitierter Ausgleich *siehe* limitierter Ausgleich
– separater Ausgleich *siehe* separater Ausgleich
– Teilausgleich *siehe* limitierter Ausgleich
– Vollausgleich *siehe* Vollausgleich

Balinski/Young-Unmöglichkeitssatz *siehe* Unmöglichkeitssatz nach Balinski/Young

Chancengleichheit der politischen Parteien 29, 67, 85–87, 159, 222

Demokratieprinzip 17–21, 73
demokratischer Wettbewerb 85 f., 220
Direktmandate 94–96, 176–178
– Nichtvergabe von *siehe* Nichtvergabe von Direktmandaten
Disproportionalitätsmaß nach Rae 165 f.
Disproportionalitätsmaße
– Globalbetrachtungen *siehe* Globalbetrachtungen
– Loosemore-Hanby-Index *siehe* Loosemore-Hanby-Index
– nach Rae *siehe* Disproportionalitätsmaß nach Rae
– paarweise Vergleiche *siehe* paarweise Vergleiche
Divisorverfahren *siehe* Sitzzuteilungsverfahren

Effekt des negativen Stimmgewichts 87 f., 149 f., 218–226, 238
Egalität der Staatsbürger 2, 28, 88, 259
Einheitswahl 46 f.
Entscheidung in eigener Sache 29, 61–71
Erfolgschancengleichheit 30 f., 34 f., 60, 216 f.
Erfolgswertgleichheit
– wahlssystemabhängig 34–39, 196, 256–258
– wahlssystemunabhängig 48–60, 72–77, 169–172, 196, 254–256
Ewigkeitsgarantie 19, 30, 70 f., 73
externe Überhangmandate 178–180, 186, 205

Folgerichtigkeit 32–38, 256
Funktionsfähigkeit des Parlaments 24–27, 59 f., 97–101, 208–210, 215 f., 229, 242

Gestaltungsspielraum 29, 66 f., 105
Gleichheit der Abgeordneten 81–84
Gleichheit der Wahl
– Erfolgschancengleichheit *siehe* Erfolgschancengleichheit
– Erfolgswertgleichheit *siehe* Erfolgswertgleichheit
– Zählwertgleichheit *siehe* Zählwertgleichheit
Globalbetrachtungen 162–167
Grabenwahlssystem 34, 63, 67, 71
Grundmandatsklausel 94–97

Höchstzahlverfahren *siehe* Sitzzuteilungsverfahren
Homogenitätsklausel 72–77, 255

- ideale Abbildung 80 f.
- interne Überhangmandate 178–180, 186, 189, 201, 219
- Kontinuum der Wahlsysteme 43–48
 - bipolares 45–47
 - unipolares 45–48
- Landeswahlrecht
 - Baden-Württemberg 23, 77 f., 83, 86, 91 f., 105, 129 f., 131, 133, 140, 176 f., 185 f., 190, 195, 230, 250, 254
 - Bayern 23, 25 f., 47, 70, 77 f., 83, 86, 91 f., 105, 110, 129–134, 142–144, 154, 160, 173, 176–178, 185 f., 195, 250–266
 - Berlin 23, 77–79, 83, 91 f., 95, 105, 108 f., 129, 149, 176–178, 190, 230, 248
 - Brandenburg 23, 77 f., 83, 91 f., 95, 105, 129 f., 147, 176–178, 187, 192 f., 237, 239–250
 - Bremen 23, 77–79, 83, 91 f., 105, 129–131, 176 f., 188–190
 - Hamburg 23, 25 f., 77–79, 83, 91 f., 105, 129–131, 136, 176–178, 189 f., 230, 248
 - Hessen 23, 77–79, 83, 91 f., 105, 129–133, 137 f., 165, 176–178, 190, 231–236
 - Mecklenburg-Vorpommern 23, 77 f., 83, 91 f., 97, 99, 105, 129 f., 176–178, 194, 239–250
 - Niedersachsen 23, 25 f., 64, 77, 79, 83, 91 f., 105, 116, 129–132, 176–178, 194, 239–250
 - Nordrhein-Westfalen 23, 63 f., 77, 79, 83, 86, 91 f., 105, 129–131, 136 f., 145, 176–178, 189 f., 194, 230 f., 242
 - Rheinland-Pfalz 23, 77 f., 83, 91 f., 105, 129 f., 147, 176–178, 189 f., 230
 - Saarland 23, 25 f., 64, 77 f., 83, 85 f., 91–94, 105, 116, 126, 129 f., 132, 136, 148, 171 f., 176 f., 188 f., 242, 248
 - Sachsen 23, 77 f., 83, 91 f., 95, 105, 129–131, 176–178, 193 f., 229, 239–250
 - Sachsen-Anhalt 23, 77 f., 83, 91 f., 105, 129 f., 176–178, 194 f., 237, 239–250
 - Schleswig-Holstein 23, 77 f., 83, 91 f., 95 f., 105, 129–131, 136, 140, 176–178, 189 f., 230 f.
 - Thüringen 23, 77 f., 83, 91 f., 105, 129 f., 147, 176–178, 190, 230
- Legitimationsfunktion 17–21, 59
- limitierter Ausgleich 191–195, 239–250
- Lokalvertretung 41, 56, 202
- Loosemore-Hanby-Index 165 f.
- mandatsverschaffende Kraft 32, 158
- Mehrheitswahl 31–60, 76 f.
 - relative *siehe* relative Mehrheitswahl
- Mehrmandatswahlkreise *siehe* Mehrpersonenwahlkreise
- Mehrpersonenwahlkreise 36, 48
- nationale Minderheiten 94–97
- negatives Stimmgewicht *siehe* Effekt des negativen Stimmgewichts
- Nichtvergabe von Direktmandaten 211–218, 261 f.
- Opposition 23, 93, 103
- Optimierungsgebot 20 f., 30, 80–84, 234 f., 257, 262, 264
- paarweise Vergleiche 160–162
- Paradoxien
 - Alabama-Paradoxon 111, 149
 - Bevölkerungs-Paradoxon 112, 149
 - new states-Paradoxon 111 f., 149
 - Wählerzuwachs-Paradoxon 112
- Parlamentarischer Rat 51–53, 57, 99
- Parteien nationaler Minderheiten 94–97
- parteinterne Kompensation 186 f., 189, 205, 227
- personalisierte Verhältniswahl 196–218, 242–248
- Persönlichkeitscharakter der Wahl 201–203, 242–248
- Proportionalität 80–84
- Proportionalitätsgebot 80–84
- Proporzverzerrung 80 f., 160–173, 181, 184, 189, 195–218, 228, 236–265
- Quasi-Überhangmandate 180–185, 191, 231
- Quotenverfahren *siehe* Sitzzuteilungsverfahren

Regelungsauftrag 29, 32, 78
 reine Verhältniswahl 42–47
 relative Mehrheitswahl 40, 46 f., 53,
 201–203

Repräsentationsfunktion 21–24

separater Ausgleich 195, 250–265
 Sitzzuteilungsverfahren 80–84
 – Adams 121–124, 163 f., 171 f.
 – Dean 124–126, 159 f., 163 f., 169–171,
 173
 – d'Hondt 114–119, 127–148, 156, 163 f.
 – Divisorverfahren 113 f., 169–173
 – Hare/Niemeyer 108–112, 127–132,
 135–137, 149 f., 156, 163 f., 166
 – Hill/Huntington 124–126, 159, 161,
 163 f., 167, 169–171, 173
 – Höchstzahlverfahren 112 f., *siehe auch*
 Divisorverfahren
 – Quotenverfahren 107, 169, 172 f.
 – Rock 137, 145
 – Sainte-Laguë/Schepers 119–121,
 127–140, 145, 147 f., 156, 159, 161,
 163 f., 166 f., 173
 Sperrklausel
 – bei der Bundestagswahl 52 f., 59 f.,
 91–104
 – bei der Europawahl 61–65, 101 f.
 – bei Kommunalwahlen 34, 61–64, 101
 – bei Landtagswahlen 91–104

Teilausgleich *siehe* limitierter Ausgleich

Überhangmandate 176–183, 189–218
 – ausgleichlose *siehe* ausgleichlose
 Überhangmandate
 – externe *siehe* externe Überhangmandate
 – interne *siehe* interne Überhangmandate
 – Quasi-Überhangmandate *siehe* Quasi-
 Überhangmandate

Unmittelbarkeit der Wahl 77, 87 f., 154,
 215, 217 f., 220 f., 222, 227

Unmöglichkeitssatz nach Balinski/
 Young 152–154, 169

verbesserte Verhältniswahl 256–258

Verfassungsräume 74, 255

Verhältniswahl *insbesondere* 24 f., 30–60,
 80–84

– personalisierte *siehe* personalisierte
 Verhältniswahl

– reine *siehe* reine Verhältniswahl

– verbesserte *siehe* verbesserte Verhältnis-
 wahl

Volkssouveränität 18, 56

Vollausgleich 189–191, 209, 222–225,
 227–239

Vorteil des letzten Sitzes 229–236

Wahlrechtsgleichheit *siehe* Gleichheit der
 Wahl

Wahlrechtsgrundsätze

– Allgemeinheit der Wahl *siehe* Allgemein-
 heit der Wahl

– Gleichheit der Wahl *siehe* Gleichheit der
 Wahl

– Unmittelbarkeit der Wahl *siehe* Unmittel-
 barkeit der Wahl

Wahlsysteme

– Einheitswahl *siehe* Einheitswahl

– Grabenwahl *siehe* Grabenwahlsystem

– Mehrheitswahl *siehe* Mehrheitswahl

– personalisierte Verhältniswahl *siehe*
 personalisierte Verhältniswahl

– Spektrum der Wahlsysteme *siehe*
 Wahlsystemespektrum

– Verhältniswahl *siehe* Verhältniswahl

Wahlsystemespektrum 35–48

Zählwertgleichheit 30 f., 34