

Ulrich Hufeld

## Das Hohe Haus und seine Größe: Das Bundeswahlgesetz in der Reformdebatte\*

### Zusammenfassung

*Die Reformdiskussion nimmt Fahrt auf. Am 5. Juli 2022 haben die Fraktionen der Ampel-Koalition die „Beschlussvorlage der Obleute der Koalitionsfraktionen der Wahlrechtskommission“ erörtert und die „Eckpunkte einer Wahlrechtsreform zur Verkleinerung des Bundestages“ gebilligt. Daraus könnte ein Änderungsgesetz erwachsen, das den Wahlakt auf 598 verlässlich garantierte Sitze bezieht. Das Gesetz wäre kein Paradigmenwechsel, aber doch markante Zäsur. Mit der Vervollkommnung des personalisierten Verhältniswahlrechts und der Abkehr von Überhang- und Ausgleichsmandaten wird die Größe des Deutschen Bundestages wieder beherrschbar. Die derzeit unzuverlässige Ausgangszahl des § 1 BWahlG („598“ unter Vorbehalt der Anwachsung) zu repolitisieren, von mathematischer Notoperation freizuhalten, damit als definitive Fundamentalentscheidung der Repräsentation zu restaurieren, wäre historisches Verdienst der Wahlgesetzgebung. Der Vorschlag der Ampel-Koalition, die Wählbarkeit im Wahlkreis von Listendeckung abhängig zu machen, ist verfassungskonform.*

### Summary

*The reform discussion is picking up speed. On July 5, 2022, the parliamentary groups of the traffic light coalition discussed the "draft resolution of the representatives of the coalition parliamentary groups of the electoral law commission" and approved the "key points of an electoral law reform to reduce the size of the Bundestag." This could result in an amendment law that would reduce the electoral act to 598 reliably guaranteed seats. The law would not be a paradigm shift, but it would mark a significant turning point. With the perfection of personalized proportional representation and the abandonment of overhang and compensatory mandates, the size of the German Bundestag would once again become manageable. To repoliticize the currently unreliable initial figure of § 1 BWahlG ("598" subject to accrual), to keep it free of mathematical emergency operation, thus to restore it as a definitive fundamental decision of representation, would be historical merit of electoral legislation. The proposal of the traffic light coalition to make eligibility in the constituency dependent on list coverage is constitutional.*

---

\* Prof. Dr. Ulrich Hufeld ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Steuerrecht an der Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr Hamburg.

## Résumé

*La discussion sur la réforme s'accélère. Le 5 juillet 2022, les groupes parlementaires de la coalition des feux de signalisation ont discuté du « projet de résolution des représentants des groupes parlementaires de la coalition de la commission de la loi électorale » et ont approuvé les « points clés d'une réforme de la loi électorale visant à réduire la taille du Bundestag ». Cela pourrait aboutir à une loi d'amendement qui réduirait la loi électorale à 598 sièges garantis de manière fiable. Cette loi ne serait pas un changement de paradigme, mais elle marquerait un tournant important. Avec la perfection de la représentation proportionnelle personnalisée et l'abandon des mandats surnuméraires et compensatoires, la taille du Bundestag allemand deviendrait à nouveau gérable. Repolitiser le chiffre initial actuellement peu fiable du paragraphe 1 BWahlG (« 598 », soumis à l'accumulation), le garder libre de toute opération mathématique d'urgence, donc le restaurer en tant que décision fondamentale définitive de la représentation, serait un mérite historique de la législation électorale. La proposition de la coalition des feux de signalisation de faire dépendre l'éligibilité dans la circonscription de la couverture de la liste est constitutionnelle.*

## I. Gegenwärtiger Reformbedarf und gesetzlicher Modernisierungsauftrag

Der Deutsche Bundestag – das zweitgrößte Parlament der Welt? Das trifft zu, wenn man die Kader- und Honoratiorenversammlung im chinesischen Volkskongress als Parlament anerkennt. Wer daran Zweifel hegt, sieht den 20. Bundestag mit nunmehr 736 Abgeordneten einsam an der Weltspitze. Üppige Wählbarkeit – mehr Abgeordnete – mehr Demokratie? Das Staatsorganisationsrecht der *repräsentativen Demokratie* widersetzt sich einer schlichten Logik, die dem größeren Parlament vergrößerte Spiegelbildlichkeit zutraut. Im Parlamentarischen Rat gab der SPD-Abgeordnete *Rudolf Katz* zu bedenken, „ob ein hochstehendes Parlamentsleben nicht eher durch eine geringere Zahl garantiert werde“, er halte 300 für angemessen. Der CDU-Abgeordnete *Walter Strauß* argumentierte, dass eine „Begrenzung der Zahl der Abgeordneten der Qualität der Arbeit“ zugute komme.<sup>1</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 5. April 1952 aus dem Funktionsargument ein *zweites Wahlprinzip* geformt: „Die Wahl soll den Staat mit handlungsfähigen Organen versehen“.<sup>2</sup> Das Urteil des Zweiten Senats vom 23. Januar 1957 formuliert: „Die Wahl hat aber nicht nur das Ziel, den politischen Willen der Wähler als einzelner zur Geltung zu bringen, also eine Volksrepräsentation zu schaffen, die ein Spiegelbild der im Volk vorhandenen politischen Meinungen darstellt, sondern sie soll auch ein Parlament als funktionsfähiges Staatsorgan hervorbringen.“<sup>3</sup>

1 JöR Bd. 1, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, Neuausgabe hrsgg. von *Peter Häberle*, 2010, S. 350. Gegenrede des CDU-Abgeordneten *Felix Walter*: „Man habe keine Garantie, daß die Qualität der Abgeordneten steige, wenn man deren Zahl herabsetze.“

2 BVerfGE 1, 208 (247).

3 BVerfGE 6, 84 (92).

Das Bundeswahlgesetz ist den Prinzipien der *Repräsentation* und der *Funktion*<sup>4</sup> verpflichtet. Eine im Wahlrecht angelegte, strukturell ungewisse (u. sub III) und tendenziell wachsende Unwucht<sup>5</sup> bedroht die Mitgliedschaftsverfassung in der Mitte der Demokratie.

Gegenwärtig steht der Gesetzgeber in der Verantwortung, Parlamentarismus und Wahlrecht realitätsgerecht neu zu befestigen. Zur neuen Realität auf Bundesebene gehört, dass die vormals großen Volksparteien noch die Mehrheitswahlen in den Wahlkreisen dominieren, indessen ihre Zweitstimmenanteile drastisch schrumpfen. Zugleich wächst – vonseiten der Wählerschaft gewollt, rechtlich begünstigt<sup>6</sup> – die Zahl der Parteien, die auf mehr als „5 Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen“ (§ 6 Abs. 3 BWahlG) hoffen dürfen. So gerät die „Abrechnung“ (§ 6 Abs. 4 BWahlG) zwischen Sitzzahl nach Listenergebnis und – stets garantierten – Wahlkreiserfolgen außer Balance. Das Überhangmandat, ewiges Menetekel des deutschen Wahlrechts,<sup>7</sup> wird zum unkalkulierbaren Kardinalproblem (u. sub V).

Die Vielzahl der Überhangmandate verwandelt das personalisierte Verhältniswahlrecht in ein diffuses Mischsystem. Der Überhang lässt das System kippen – oder wird durch Ausgleich aufgefangen, freilich zu Lasten jener Regelgröße, die fundamental über einen auf Mitgliedschaft in Normgröße berechneten, funktionstüchtigen Parlamentarismus entscheidet. Die Garantie der Wahlkreissitze erheischt proporzgerechten Ausgleich.<sup>8</sup> Dann bauen sich oberhalb der Regelgröße (§ 1 Abs. 1 Satz 1 BWahlG:

4 Funktionsfähigkeit als Argument („Weimar-Argument“) und Maßstab intensiver verfassungsgerichtlicher Kontrolle: *Jens Kersten*, Parlamentarisches Regierungssystem, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 11 Rn. 6.

5 Feststellungen der (im 19. Bundestag regierungstragenden) Fraktionen der CDU/CSU und SPD im Gesetzentwurf zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 15. September 2020, BT-Drucks. 19/22504, S. 1 f., 7: „Eine weitere Erhöhung der Sitzzahl ist nicht ausgeschlossen. Dies könnte den Deutschen Bundestag an die Grenzen seiner Arbeits- und Handlungsfähigkeit bringen und die Akzeptanz des Parlaments in der Bevölkerung beeinträchtigen. ... Die Beibehaltung der jetzigen Rechtslage kommt nicht in Betracht. Sie wäre mit dem Risiko behaftet, dass die Mandatszahlen und der damit verbundene Finanzbedarf weiter steigen, die Funktionsfähigkeit des Bundestages mit mehr Mandatsträgern jedoch eher beeinträchtigt wird.“

6 Bereits BVerfGE 1, 208 (248): „Die Verhältniswahl begünstigt das Aufkommen von kleinen Parteien, die in einer Mehrheitswahl nicht die geringste Aussicht auf Erfolg haben würden.“

7 *Florian Grotz*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23. Januar 2017, S. 6, unter der Überschrift „598“; zur Entwicklung der Überhangmandate seit 1990 *Florian Grotz/Wolfgang Schroeder*, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 2021, S. 114 ff.

8 BVerfGE 131, 316 (370): „Seit der Senatsentscheidung vom 10. April 1997 haben sich Verhältnisse eingestellt, unter denen mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen ist, dass Überhangmandate regelmäßig in größerer Zahl anfallen, so dass das Wahlrecht zur Wahrung der Wahlrechtsgleichheit um Vorkehrungen gegen ein den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl verfälschendes Überhandnehmen ausgleichsloser Überhangmandate ergänzt werden muss.“ BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, 2 BvF 1/21, NVwZ 2021, 1525 Rn. 93: „Mit dem Anfall von nicht ausgeglichenen Überhangmandaten wird der Erfolgswert der abgegebenen Stimmen differenziert. Fällt ein Überhang an, so tragen Wählerinnen und Wähler mit ihrer Erststimme zum Gewinn von Wahlkreismandaten bei, die nicht mehr mit Listenmandaten verrechnet werden können und deshalb den auf der Grundlage des Zweitstimmenergebnisses ermittelten Proporz verändern. Jedenfalls soweit kein Ausgleich stattfindet, wird die Erfolgswertgleichheit beeinträchtigt“.

598 Abgeordnete) Überhang- und Ausgleichsmandate auf. Die Überhang-Ausgleichs-Hebelform erzeugt *Zusatzmandate*<sup>9</sup> und verschiebt die Kalkulationsbasis der repräsentativen Demokratie.

Der Gesetzgeber hat den akuten Reformbedarf förmlich bekräftigt. § 55 BWahlG betraut eine *Reformkommission* mit „Fragen des Wahlrechts“ und erwartet Antworten „bis zum 30. Juni 2023“,<sup>10</sup> ausdrücklich benannt werden das Wahlrecht ab 16 Jahren, die Dauer der Legislaturperiode und die Modernisierung der Parlamentsarbeit (§ 55 Satz 2 BWahlG). Der Einsetzungsbeschluss vom 15. März 2022<sup>11</sup> konstituiert das mit dreizehn MdB und dreizehn Sachverständigen besetzte Gremium als *Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit* und präzisiert den gesetzlichen Auftrag. Voran steht die Befassung mit Vorschlägen, „die eine effektive Verkleinerung des Bundestages in Richtung der gesetzlichen Regelgröße bewirken und nachhaltig das Anwachsen des Bundestages verhindern“.

## II. Vorschlag der Ampel-Obleute

Ein erstes Gesprächsangebot zur Reform des Wahlrechts<sup>12</sup> haben *Sebastian Hartmann* (Fraktion der SPD), *Konstantin Kuhle* (Fraktion der FDP) und *Dr. Till Steffen* (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) im Mai 2022 unterbreitet und Ende Juni 2022 in eine Beschlussvorlage überführt („Eckpunkte“). Die Autoren, Mitglieder des Deutschen Bundestages und Obleute ihrer Fraktionen in der Reformkommission, schlagen ein Wahlrecht vor, „das dem grundlegenden Wandel der Parteienlandschaft Rechnung trägt und gleichzeitig auch bei künftigen Veränderungen funktioniert“. Das Konzept will am System der personalisierten Verhältniswahl festhalten,<sup>13</sup> die reguläre Größe des Bundestages „in jedem Fall exakt“ einhalten, Überhang- und Ausgleichsmandate ausnahmslos ausschließen, gleichwohl jeden Wahlkreis repräsentiert sehen. Die Zahl der Wahlkreise soll nicht, wie derzeit vorgesehen (u. sub III), reduziert werden,<sup>14</sup> eine Vergrößerung der Wahlkreise steht nicht zur Debatte.

9 Auflistung der „Zusatzmandate“ (Überhangmandate und seit 2013 Ausgleichsmandate) in den Wahlen seit 1949 bei *Florian Grotz/Wolfgang Schroeder*, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 2021, S. 113. Sie verzeichnet keine oder kleine, meist einstellige Zahlen (ausgenommen 1994: 16; 1998: 13; 2005: 16) bis zur Wahl 2005. Dann folgen die Wahlen 2009: 24; 2013: 33; 2017: 111; 2021: 138 Zusatzmandate.

10 Neufassung des § 55 BWahlG durch das fünfundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 14. November 2020, BGBl. I S. 2395.

11 BT-Drucks. 20/1023.

12 Unterüberschrift des Beitrags „Wie der Bundestag verkleinert werden kann“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18. Mai 2022, S. 8.

13 Das entspricht der Vorgabe im Einsetzungsbeschluss BT-Drucks. 20/1023 (sub II 2 a), dass die Diskussion der Reformkommission über eine Verkleinerung des Bundestages „auf der Grundlage der Prinzipien der personalisierten Verhältniswahl“ stattfindet.

14 Eckpunkte vom 30. Juni 2022, Ziff. 4: „Wir wollen die regionale Bindung zwischen Abgeordneten und ihren Wahlkreisen erhalten. Daher nehmen wir die von der Großen Koalition im Jahr 2020 beschlossene Reduzierung der Zahl der Wahlkreise von 299 auf 280 Wahlkreise zurück und stoppen die derzeit laufende bundesweite Neueinteilung des Wahlgebiets.“

Die neue Nomenklatur verdeutlicht das alles beherrschende Prinzip der Zweitstimmen-/Listendeckung.<sup>15</sup> Die Erststimme kann unter keinen Umständen mehr sein als *Personenstimme*, allein die *Listenstimme* bestimmt über den unveränderlichen 598-Proporz, „sodass die Sitzverteilung im Bundestag insgesamt sicher dem Verhältnis der Zweitstimmen entspricht“.<sup>16</sup> Die Proporzgarantie schlägt die Wahlkreisgarantie: Im Zentrum des Vorschlags steht die *Konditionalisierung durch Listenstimmendeckung*. Den partei gebundenen<sup>17</sup> Kandidatinnen und Kandidaten können Wahlkreismandate nur zugeteilt werden, soweit die Wahlkreiserfolge im Land durch Stimmen für die Liste der Partei gedeckt sind. Im *Überhangfall*<sup>18</sup> fehlt die Listendeckung. Das geht je nach Umfang der Unterdeckung zu Lasten derjenigen Repräsentanten einer Partei, die in ihren Wahlkreisen nach erster Zählung vorne, jedoch im internen Vergleich zurückliegen.<sup>19</sup> An deren Stelle treten Kandidaten, die über Listenproporzrückhalt verfügen und auf das beste Ergebnis in der kombinierten Präferenz-Zählung<sup>20</sup> verweisen können (Ersatzstimmenmodell, u. sub V).

### III. Demokratiepölitik: Ordnungsentscheidung über die Sitzzahl

Dass das Bundeswahlgesetz die Zahl der Mandate im Deutschen Bundestag nicht festschreiben kann, zwar „598“ vorgibt, aber die Zahlenangabe im ersten Satz des § 1 Abs. 1 vorab relativiert („... besteht vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten“), ist ein Mangel. Der Vorbehalt schwächt die Kraft der Repräsentationszahl. Die Zahl der Abgeordneten sollte vor der Wahl feststehen. Die Zahl korrespondiert mit der Grundentscheidung über das *Repräsentiert-sein-wollen* durch eine Gruppe bestimmter Größe. In Rede steht die Entscheidung über eine Größenordnung – verstanden als *politische Ordnungsentscheidung über die gewollte, wohlkalkulierte Zusammensetzung einer Versammlung gerade dieser Größe*. Sie ist in der repräsentativen Demokratie und im Zeichen organisierter,

15 Eckpunkte vom 30. Juni 2022, Ziff. 5.

16 Eckpunkte vom 30. Juni 2022, Ziff. 3.

17 Mit Blick auf parteiungebundene, freie Einzelbewerber hat das BVerfG bereits im Beschluss vom 26. August 1961 von einer „heute nicht mehr praktischen Möglichkeit“ gesprochen, BVerfGE 13, 127 (128). Exemplarisch das Schicksal des (vormaligen) CDU-Abgeordneten *Siegfried Kauder*: als partei gebundener Kandidat erreichte er bei der Wahl 2005 51,3 %, bei der Wahl 2009 47,4% der Erststimmen – als Einzelbewerber bei der Wahl 2013 nur mehr 3,0% (3.579 Erststimmen): <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2013/ergebnisse/bund-99/land-8/wahlkreis-286.html>.

18 Eckpunkte vom 30. Juni 2022, Ziff. 6.

19 Eckpunkte vom 30. Juni 2022, Ziff. 5: „Erlangen die Wahlkreiskandidierenden einer Partei in einem Land in mehr Wahlkreisen das beste Erststimmenergebnis als der Partei in dem Land nach der Unterverteilung Sitze zustehen, so sind die Voraussetzungen für ein Wahlkreismandat bei den Kandidierenden mit den relativ schlechtesten Erststimmenergebnissen nicht erfüllt.“

20 Eckpunkte vom 30. Juni 2022, Ziff. 6: „Für den Fall, dass ein Wahlkreismandat mangels Zweitstimmendeckung nicht an den oder die Erstplatzierte zugeteilt werden kann, werden die Ersatzstimmen derjenigen Wählerinnen und Wähler, deren Erstpräferenz wegen mangelnder Zweitstimmendeckung des präferierten Kandidaten nicht berücksichtigt werden konnte, zu den Erstpräferenzen der anderen Wähler hinzugezählt.“

handlungsfähiger Staatlichkeit (o. sub I) eine materielle Verfassungsentscheidung ersten Ranges.

Der Mangel, der aus der Unzuverlässigkeit der Zahlenangabe im ersten Satz des BWahlG erwächst, mag bei geringfügigen „Abweichungen“ zu vernachlässigen sein. Ein Wachstum von „598“ auf „736“ kann man nicht mehr abtun. Die Differenz ist keine *Quantité négligeable*. Sie markiert die Distanz zwischen der zahlenreinen Grundentscheidung und der eisernen Aufwuchslogik, die Überhang und Ausgleich auspendelt, ohne jede Rücksicht auf den Politikgehalt der Ordnungszahl „598“. In erheblicher Distanz verwächst das System und verfremdet die politische Ordnungsentscheidung. Der unscheinbare Vorbehalt des § 1 Abs. 1 Satz 1 BWahlG wird übermächtig, überwuchert die Kalkulationsentscheidung im Zentrum der politischen Ordnung: Proporzgeometrie schwächt die Repräsentationsdemokratie.

Indem der Ampel-Vorschlag den Verfremdungsfaktor Überhangmandat ausschaltet, bringt er *Normgröße* – die Verfassungsentscheidung für eine parlamentarische Größenordnung – und *Realgröße* wieder zur Deckung. Das ist nicht sein geringster Vorzug. Er verhindert von vornherein die vorbehaltsbedingte, ungewisse, je nach Lage veränderliche Differenz zwischen Soll und Ist. Wachsende Verfremdung der politischen Ordnungsentscheidung infolge wachsender Distanzierung von „598“, noch über „plus 138“ hinaus, wäre nicht mehr zu befürchten. Die Grundentscheidung für eine Parlamentsgröße wird freigehalten von jener Verfremdungssorge, die das Änderungsgesetz 2020 wesentlich mitbestimmt hat: Die damaligen Koalitionsfraktionen haben die Zahl der Wahlkreise auf 280 reduziert, ausdrücklich „(z)ur Verminderung der Bundestagsvergrößerung“,<sup>21</sup> freilich „maßvoll“, auf dass „die Wählerzahl pro Wahlkreis und die flächenmäßige Ausdehnung der Wahlkreise nicht die Möglichkeit des Kontakts zwischen Wählern und Wahlbewerbern bzw. Gewählten erheblich erschwert und so den Zweck der im Rahmen der Verhältniswahl realisierten Elemente der Personenwahl beschädigt“.<sup>22</sup>

Eine Wahlrechtsreform, die alle Überhang- und Ausgleichsmandate eliminiert, kann über die Zahl der Wahlkreise und die Gesamtgröße des Deutschen Bundestages staats- und demokratiepolitisch entscheiden, unbeeinflusst, ohne bedenkliche Rücksicht auf die Überhang-Ausgleich-Hebelwirkung. Diese Reform könnte noch vor dem Inkrafttreten der Wahlkreisreduktion auf 280<sup>23</sup> zurückkehren zu 299 Wahlkreisen, wenn sie

21 BT-Drucks. 19/22504, S. 5; ebenda: „Der Entwurf sieht daher eine Reduzierung der Wahlkreiszahl von 299 auf 280 Wahlkreise vor, um durch die kleinere Zahl von Direktmandaten dem Phänomen entgegenzuwirken, dass Wahlbewerber einer Partei in der Wahl in den Wahlkreisen (§ 5 BWG) mehr Direktmandate gewinnen als der Landesliste der Partei nach dem Zweitstimmenverhältnis in der Wahl nach Landeslisten (§ 6 BWG) Sitze zustehen.“ § 1 Abs. 2 BWahlG i.d.F. des fünfundzwanzigsten Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 14. November 2020, BGBl. I S. 2395, lautet, wenn er nicht vor dem Inkrafttreten am 1. Januar 2024 (Art. 2 Abs. 2 des 25. ÄndG) neuerlich geändert wird: „Von den Abgeordneten werden 280 nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und die übrigen nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) gewählt.“

22 BT-Drucks. 19/22504, S. 5 f.

23 § 1 Abs. 2 BWahlG i.d.F. des fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 14. November 2020, BGBl. I S. 2395, tritt nach Art. 2 Abs. 2 des Änderungsgesetzes am 1. Januar 2024 in Kraft.

traditionsbewusst Bedacht nimmt auf die „engere persönliche Beziehung der Wahlkreisabgeordneten zu dem Wahlkreis, in dem sie gewählt worden sind“.<sup>24</sup>

#### IV. Die Systementscheidung über den Grundcharakter der Wahl

Das Wahlrecht steht und fällt mit der Ausgangsentscheidung über Verhältnis- und/oder Mehrheitswahl. Sie steht am Anfang, formt den gleichheitsrechtlichen Maßstab, bestimmt die nähere – folgerichtige – Ausgestaltung. Das BVerfG hat für das Wahlrecht den Begriff *Grundcharakter* geprägt, verweist damit auf die vorfindliche maßstabbildende Kraft der politischen Systementscheidung im Wahlgesetz. Mit dem *Grundcharakter des Wahlrechts* legt der Gesetzgeber sich selbst<sup>25</sup> und den gerichtlichen Kontrolleur auf ein Baurichtmaß fest, das *Folgerichtigkeit in der Konkretisierung und Durchführung* verlangt. Die Einzelelemente des Wahlrechts werden maßstäblich im Zeichen des Grundcharakters beurteilt. Seit 70 Jahren gilt der Satz: „Innerhalb jedes Abschnittes der Wahl muß Folgerichtigkeit herrschen.“<sup>26</sup>

Das Karlsruher Urteil über Konsistenz im Wahlrecht vom 5. April 1952<sup>27</sup> kann als Mutterboden der Folgerichtigkeitsdogmatik gelten. In Sachbereichen, die wie das Wahlrecht, das Recht der öffentlichen Geldleistungen, das Sozial- und das Steuerrecht<sup>28</sup> von gesetzgeberischer Grundprägung beherrscht werden,<sup>29</sup> vermittelt die *vorgeprägte Folgerichtigkeit* zwischen demokratischer Gestaltungsfreiheit und gleichheitsgerechter Konsequenz. Die Offenheit des Grundgesetzes für Mehrheits- oder Verhältniswahl<sup>30</sup> auf der Systemebene<sup>31</sup> fordert eine politisch-legislatorische Grundentscheidung (Art. 38 Abs. 3 GG). Eben diese strukturiert und verhindert Belieben in der weiteren Ausgestaltung. Die richterliche Kontrolle respektiert den Gestaltungsvorbehalt des Art. 38 Abs. 3 GG und kontrolliert die Wahlrechtsgleichheit gesetzesim-

24 BVerfGE 16, 130 (140).

25 BVerfGE 6, 84 (90).

26 BVerfGE 1, 208 (246). Der Folgesatz beleuchtet im damaligen Urteilkontext die Bedingtheit der Folgerichtigkeitsprüfung, orientiert an der vorausliegenden „Entscheidung“, mit dem im Original kursivierten ersten Wort: „*Wenn* die Entscheidung für einen zusätzlichen Verhältnisausgleich fällt, muß in diesem Teil des Wahlverfahrens auch die Wahlgleichheit in ihrer spezifischen Ausprägung für die Verhältniswahl beachtet werden.“

27 BVerfGE 1, 208.

28 Jüngst BVerfG, Beschl. vom 8. Dezember 2021, 2 BvL 1/13, NJW 2022, 532; zur Folgerichtigkeit im Steuerrecht *Ulrich Hufeld*, Politische Dimensionen der Steuerrechtsdogmatik, in: Dürner/Reimer/Spiecker genannt Döhmman/Wallrabenstein (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Arndt Schmehl, 2019, S. 329 ff. (Nachw.).

29 Aufzählung bei *Paul Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 3 Abs. 1 Rn. 417 (Kommentierung auf dem Stand von 2015).

30 BVerfGE 1, 208 (246), st. Rspr.; *Hans H. Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 38 Rn. 8, Rn. 171 ff. (Kommentierung auf dem Stand von 2021); *Wolfgang Schreiber*, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 38 Rn. 269 (Kommentierung auf dem Stand von 2013); kritisch *Hans-Heinrich Trute*, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 28 f.

31 Zum Begriff „Wahlsystem“ *Hans H. Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 38 Rn. 171 (Kommentierung auf dem Stand von 2021): „Methode, vermittels derer Wählerstimmen in Mandate umgesetzt werden“.

manent<sup>32</sup> anhand der im Wahlgesetz verankerten System-Grundentscheidung. Maßgeblichkeit und Maßstäblichkeit der – im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland tief verankerten – Verhältniswahl bewirken eine Grundcharakter-spezifische Ausprägung der Wahlrechtsgleichheit.<sup>33</sup>

Daraus folgt: Die *systemtreue* Folgeentscheidung greift in die Wahlrechtsgleichheit nicht ein; die *Grundcharakter-Treue* macht Rechtfertigung entbehrlich. Wohl aber berühren *systemwidrige*, gegenläufige Normen die Wahlrechtsgleichheit, stehen unter verschärftem Rechtfertigungsdruck – diese, *nur diese* Wahlrechtsnormen tragen jene „Differenzierungen“ in das System, die „zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes“ bedürfen, „durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Gleichheit der Wahl“ sein müssen.<sup>34</sup> Die Rechtfertigungsnot der *Grundcharakter-Untreue* und die Grenzen der Rechtfertigung schützen den formalen Charakter der Wahlrechtsgleichheit. Der wichtigste und schwierigste Untreuefall ist das Überhangmandat.

## V. Kardinalproblem Überhangmandat

Die personalisierte Verhältniswahl ist – ihrem Grundcharakter nach – Verhältniswahl. Das Verhältniswahlrecht sichert die Erfolgswertgleichheit aller Stimmen.<sup>35</sup> Die Personalisierungsvoten in den Wahlkreisen werden systemkonform in den Verhältnisausgleich einbezogen durch „Verrechnung der Wahlkreismandate mit den Listenmandaten“<sup>36</sup> – indessen der Überhang systemwidrig eine „Verstärkung des Stimmgewichts“<sup>37</sup> ermöglicht: Die derzeitige Entscheidung des Bundeswahlgesetzes, schlechthin jedes Wahlkreisergebnis zu akzeptieren, notfalls mit Überhangmandaten den Zweitstimmenproporz zu durchkreuzen, erweist sich als Vorgang der Systemabkehr. Den Vorschlag der Ampel-Koalition zeichnet aus, dass er sich mit dem Prinzip der strikten Listendeckung von der Abkehr abkehrt. Für sein Konzept der systemtreuen Folgerichtigkeit, seine dem *Grundcharakter Verhältniswahl* verpflichtete Idee, die Personalisierungsvoten in den Wahlkreisen den Proporzvoten der Listenstimmen nachzuordnen, kann nicht die Kontrolldogmatik der Untreue gelten.

32 Christoph Möllers, Demokratie, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 5 Rn. 50.

33 BVerfGE 6, 84 (90); BVerfGE 13, 127 (129); BVerfGE 16, 130 (139); BVerfGE 95, 335 (357 f.); BVerfGE 121, 266 (297); BVerfGE 131, 316 (359): „Das Bundesverfassungsgericht ist in ständiger Rechtsprechung davon ausgegangen, dass die Bundestagswahl infolge des auf der zweiten Stufe der Sitzzuteilung durchzuführenden Verhältnisausgleichs (§ 6 Abs. 4 BWG) und unbeschadet der Direktwahl der Wahlkreismandate nach dem Verteilungsprinzip der Mehrheitswahl den Grundcharakter einer Verhältniswahl trägt“; BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, 2 BvF 1/21, NVwZ 2021, 1525 Rn. 95.

34 BVerfGE 131, 316 (338).

35 Hans-Heinrich Trute, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 29.

36 BVerfGE 131, 316 (358), so „dass jeder Wähler im Grundsatz nur einmal Einfluss auf die zahlenmäßige Zusammensetzung des Parlaments nehmen kann“.

37 BVerfGE 79, 169 (172) zum Überhangmandat.

Das Urteil des BVerfG vom 25. Juli 2012 knüpft an „das vom Gesetzgeber geschaffene Wahlsystem“<sup>38</sup> an. Dass die Kandidatinnen und Kandidaten einer Partei, die mit (bescheidenen) relativen Mehrheiten in ihren Wahlkreisen reüssieren, auch im Überhangfall durchweg Mandate erringen, folgt nicht aus einem abstrakten und unwiderstehlichen, quasi naturrechtlichen Mehrheitsprinzip. Das Überhangmandat war und ist konkretes, freilich gegenläufiges Systemprodukt, ein Paradoxon in Rechtfertigungsnot. Die Gegenläufigkeit darf die Verhältniswahl nicht aufheben. Der Zweite Senat begegnet der Aufhebung im Selbstwiderspruch mit einem nach Quantität bemessenen Zugeständnis: Der Wahlgesetzgeber verstößt (nur) „insoweit gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien, als er das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Bundestagswahl als Verhältniswahl aufheben kann. Dies ist der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreitet.“<sup>39</sup>

Seit 2012 gehört das *ausgleichslose Überhangmandat unterhalb der Grundcharakter-Aufhebungsschwelle* zum Instrumentarium der Wahlgesetzgebung. Je nach Bereitschaft des Gesetzgebers, Proporzstörungen hinzunehmen und einzelne Überhangmandate vom Überhang-Ausgleich-Aufwuchs auszunehmen (derzeit § 6 Abs. 5 Satz 4 BWahlG: „bis zu einer Zahl von drei“), lässt sich ein Dämpfungseffekt erzielen, freilich nur in den engen verfassungsrechtlichen Grenzen der Systemtreue.<sup>40</sup> Solange der Paradigmenwechsel, fundamental (Mehrheitswahlrecht) oder halbherzig (Grabenwahlrecht), solange der Bruch mit der jahrzehntelang befestigten Wahl- und Repräsentationskultur politisch nicht in Betracht kommt, bleibt nur die ungeliebte, kaum effektive Wahlkreisvergrößerung – oder aber der radikale Verzicht auf Überhang- und Ausgleichsmandate in einer mehrheitsfähigen Kappungsvariante.<sup>41</sup> Ein Traditionselement muss fallen. Wer die Hoheit über die fixe Zahl des § 1 BWahlG zurückgewinnen, *vorbekanntlos* über die Größe des Deutschen Bundestages entscheiden, die Überhang-Ausgleich-Automatik abklemmen will (o. sub III), muss das Verhältnis zwischen Gesamtproporz und Personalisierung im Sprengel neu balancieren.

Die Kappung der Überhangfälle – Streichung ergebnisschwacher Kandidatinnen und Kandidaten nach Maßgabe der Zweitstimmenanteile – lässt nicht notwendig verwaiste Wahlkreise zurück. Die Ampel-Koalition stellt das Ersatzstimmenmodell mit parteiinterner Kappung zur Diskussion, will die nicht-wählbaren Überhang-Kandidaten *ausgewechselt* sehen, aber Sorge tragen dafür, dass ein wählbarer und gewählter Ersatzkandidat *eingewechselt* wird.<sup>42</sup> Den eingewechselten Kandidaten voreilig als „Verlierer“ abzukanzeln und den Primat der Verhältniswahl als „legitimatorische Ver-

38 BVerfGE 131, 316 (357).

39 BVerfGE 131, 316 (357); BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, 2 BvF 1/21, NVwZ 2021, 1525 Rn. 95: „15 Mandate“.

40 Skepsis auch bei *Florian Grotz/Friedrich Pukelsheim*, F.A.Z. Einspruch vom 6. September 2020: Unausgeglichene Überhangmandate „dämpfen den Mandatsaufwuchs nur marginal“.

41 *Florian Meinel*, Die Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer verbundenen Mehrheitsregel zur proporzgerechten Ermittlung von Wahlkreissiegern, Rechtsgutachten 2022, Drucks. 20(31)20 der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit. Auch in diesem Modell sind alle Wahlkreise repräsentiert.

42 Eckpunkte Ziff. 5 und 6, s. die Zitate o. Fußn. 19 und 20.

kehrung“ zu denunzieren,<sup>43</sup> verfehlt das Ampel-Konzept. Das *eigentliche Wahlergebnis* im Wahlkreis wird nicht quasi-naturrechtlich und nicht intuitiv, sondern normativ bestimmt. Die Normativität der Ampel-Konzeption folgt unnachgiebig dem Proporzgesetz und zieht die Konsequenz für den Überhangfall: Überhangkandidatinnen und Überhangkandidaten gehören – systemkonsequent, als Proporzstörer – nicht zum Kreis der wählbaren Kandidaten. Dann gilt: Der oder die Erste unter den wählbaren Kandidaten kann nicht Verlierer sein. Der oder die Erste derer, die auf Listendeckung verweisen können, obsiegt systemgerecht.

## VI. Listendeckung und Ersatzstimmenmodell

An der legitimatorisch abgesicherten Personenwahl des Ersatzkandidaten im „Überhang-Wahlkreis“<sup>44</sup> besteht kein Zweifel, auch nicht im allenfalls kritischen Grenzfall desjenigen, der sich auf Listendeckung stützen kann (der Partei stehen genügend Sitze zu, um alle Wahlkreiserfolge abzuziehen), jedoch persönlich keinen Listenplatz errungen hat.

Das BVerfG hat im Ersatzleute-Beschluss vom 26. Februar 1998<sup>45</sup> klargestellt, dass „die *Abgeordneten* gewählt werden“ müssen, „eine bloße Parteienwahl schließt die Verfassung aus“.<sup>46</sup> Zugleich aber hat es den auch für die personalisierte Verhältniswahl charakteristischen „Regelfall“, in dem allein die Zahl der Zweitstimmen die Verteilung der Parlamentssitze bestimmt, dahin gekennzeichnet, dass auch der Sitz des Wahlkreisabgeordneten „von den für die Landesliste seiner Partei abgegebenen Zweitstimmen getragen“ wird.<sup>47</sup> Nach diesen Maßstäben scheidet zwar die „bloße“ Parteienwahl aus. Gleichwohl führt die Stimmabgabe zugunsten einer Liste nicht nur den dort aufgeführten Kandidatinnen und Kandidaten (mit oder ohne Wahlkreiskandidatur) persönlich Legitimation<sup>48</sup> zu, sondern auch denjenigen, die nicht persönlich auf der Liste abgesichert sind, sich jedoch im Wahlkreis als Parteikandidaten durchsetzen und auf Zweitstimmendeckung zählen können: Legitimation aus unpersönlicher Listendeckung. Der Legitimationseffekt spiegelt die „politische Doppelrolle des Wahlkreisbewerbers als Person und Parteikandidat“.<sup>49</sup>

43 So *Bernd Grzeszick*, Reform des Bundestagswahlrechts: Ampel-Pläne evident verfassungswidrig, in: Legal Tribune Online vom 24. Mai 2022, [www.lto.de/recht/hintergruende/h/bundestag-wahlrecht-reform-erststimme-zweitstimme-ersatzstimme-wahlkreis-ueberhang-direkt-mandat-ampel/](http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bundestag-wahlrecht-reform-erststimme-zweitstimme-ersatzstimme-wahlkreis-ueberhang-direkt-mandat-ampel/).

44 Eckpunkte vom 30. Juni 2022, Ziff. 2: Der Koalitionsvorschlag hätte „mit dem Ergebnis der Bundestagswahl 2021 lediglich in 34 von 299 Wahlkreisen zu einer anderen Verteilung des Wahlkreismandats geführt“.

45 BVerfGE 97, 317.

46 BVerfGE 97, 317 (323, dort die Hervorhebung). Vgl. § 28 Abs. 3 BWahlG: „Der Landeswahlleiter macht die zugelassenen Landeslisten spätestens am achtundvierzigsten Tage vor der Wahl öffentlich bekannt.“

47 BVerfGE 97, 317 (323 f.).

48 BVerfGE 97, 317 (325): „Die Stimmabgabe zugunsten einer Liste bedeutet zugleich die Zustimmung zu sämtlichen auf der Liste enthaltenen Kandidatenvorschlägen.“

49 *Florian Meinel*, Diskussion über neues Bundestagswahlrecht: Ampel-Plan zur Parlamentsverkleinerung verfassungskonform, in: Legal Tribune Online vom 31. Mai 2022, [www.lto.de/recht/hintergruende/h/bundestag-wahlrecht-reform-erststimme-zweitstimme-ersatzstimme-wahlkreis-ueberhang-direkt-mandat-ampel/](http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bundestag-wahlrecht-reform-erststimme-zweitstimme-ersatzstimme-wahlkreis-ueberhang-direkt-mandat-ampel/).

Eben dieser *Legitimationsrückhalt aus Listendeckung* fehlt im Überhangfall dem zunächst Erstplatzierten. Er ist – nach dem Grundcharakter der perfektionierten Verhältniswahl – unwählbare Person. Ob die Nachplatzierten über Zweitstimmendeckung verfügen, damit wählbare Personen sind, hängt vom Erfolg der Partei und von der „Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze“ (§ 6 Abs. 4 Satz 1 BWahlG) ab. Wenn ja, können sie sich auf den mit dem Grundcharakter des Wahlsystems vorausgesetzten Legitimationssockel stützen. Das ist gegenüber dem unwählbaren Erstplatzierten nicht relative oder kompensatorische Stärke, sondern absoluter Vorteil. Insoweit geht es nicht um einen Kompensationsfaktor, sondern um den alles weitere dirigierenden *Grundfaktor Zweitstimmendeckung*.

An die Seite des Grundfaktors tritt im Ersatzstimmenmodell der *Präferenzfaktor*: Nach dem Ausscheiden des delegitimierten Erstplatzierten konkurrieren diejenigen Wahlkreiskandidatinnen und Wahlkreiskandidaten, die auf Zweitstimmen-/Listendeckung verweisen können. Dass im Wahlkreis mehr als ein Überhangfall stattfindet, dürfte die seltene Ausnahme sein. Das Ersatzstimmenmodell berücksichtigt einen Ausgleichsanlass und einen Neuvermessungsanlass, um die Präferenz der Wahlkreiswählerschaft im Überhangfall neu zu ermitteln.

Ausgleich: Wenn und weil der Erstplatzierte im perfektionierten Verhältniswahlrecht infolge der Kappung am Ende der Listendeckung nicht durchsetzbar ist, nehmen dessen Wähler Gelegenheit, die im Wahlakt bereits mitbekundete Zweitpräferenz in die *Konkurrenz der wählbaren Personen* einzubringen. Der Ausgleichsanlass besteht nur aufseiten dieser Wählergruppe (allenfalls noch in der vom weiteren Überhangfall betroffenen Gruppe). Sie wird in der Überhang-Konstellation gleichsam entschädigt dafür, dass die Hauptstimmen der Gruppe einer unwählbaren Person zugutekamen. Die vonseiten dieser Wählergruppe bedingt erklärten Zweitpräferenzen sind die berücksichtigungsfähigen Ersatzstimmen.

Neuvermessung: Nach dem Ausscheiden der unwählbaren Person ist die Zustimmung zu den verbliebenen Kandidatinnen und Kandidaten neu zu vermessen. Zur Wahl stehen nunmehr – im Zeichen einer Konkurrenz, die den Grundcharakter der perfektionierten Verhältniswahl nicht durchkreuzt, sondern gewährleistet – die wählbaren Personen; die berücksichtigungsfähigen Ersatzstimmen werden mitgezählt; die Stimmen aller Wähler haben das gleiche Gewicht.

Auf dieser Grundlage wächst einer Person die Legitimation des oder der Ersten im Kreis der wählbaren Kandidaten zu. Das ist im *personalisierten und perfektionierten Verhältniswahlrecht*, das Proporzstörungen neutralisiert, den Personalisierungsvorgang im Wahlkreis nachordnet, der aus dem heutigen Recht vertraute, im Reform-Modell fortbestehende, allerdings systemstimmig angepasste Präferenzfaktor für die 299 Abgeordneten, die „nach Kreiswahlvorschlägen ... gewählt“ werden (§ 1 Abs. 2 BWahlG). Die Legitimation der Wahlkreisabgeordneten beruht auf dem Grundfaktor, ggf. dem Präferenzfaktor. Die Wählerinnen und Wähler können antizipieren und erkennen, unter welchen Umständen die Ersatzstimme zählt. Die Einwechslung des Er-

---

de/recht/hintergruende/h/bundestag-wahlrecht-ersatzstimme-ueberhang-direktmandat-verhaeltniswahlrecht-ampel/; vgl. o. Fußn. 17 zum Schicksal des Wahlkreisbewerbers *Siegfried Kauder*; BVerfGE 7, 63 (72), zu den in der Personenwahl gewählten Abgeordneten, die „auch Exponenten ihrer Parteien“ sind.

satzkandidaten gerät nicht in Konflikt mit dem Wahlgrundsatz der Unmittelbarkeit. Der Grundsatz schließt nicht aus, dass „durch das Wahlgesetz allgemeine, sachlich bestimmte Voraussetzungen für die Übernahme des Abgeordnetenmandats aufgestellt werden“,<sup>50</sup> wie Mindestalter, Staatsangehörigkeit, Parteizugehörigkeit<sup>51</sup> – oder Listendeckung. Die Sachlichkeit dieser Bedingung erklärt sich ohne weiteres aus der übergeordneten Proporzgarantie.

Die Verengung der Wahlkreis Konkurrenz auf wählbare Personen erweist sich als Folgeentscheidung, die Mehrheitswahl unter Wählbaren als systemgeprägter und systemgebundener Wahlmodus. Die Zuteilung des Mandats an einen Ersatzkandidaten irritiert nur in Wahlkreis-isolierter Betrachtung. Im Systemzusammenhang wird gerade nicht isoliert, nicht der Wahlkreis, nicht das dortige Wahlrecht. Der Wahlgesetzgeber darf die Personalisierungsvoten in den Wahlkreisen auf den Bundes-Wahlgang ausrichten.

## VII. Umsetzung ohne Eingriff

Damit erledigt sich die Kritik an der „Durchbrechung der Wahl nach Mehrheit im Wahlkreis, die verfassungsrechtlich als kohärente Ausgestaltung der Gleichheit der im Wahlkreis stattfindenden Mehrheitswahl geschützt ist“.<sup>52</sup> Der Einwand verfährt weder auf der Systemebene noch auf der Umsetzungsebene.

Eine systemunabhängige, partikuläre Wahlkreis-Mehrheitswahl gibt es in der Bundes-Verhältniswahl nicht. Auf der Systemebene bestimmt der Bundesgesetzgeber „grundsätzlich frei“<sup>53</sup> über den *Grundcharakter* der Wahl (o. sub IV). Ihm steht frei, eine Verhältniswahl mit Proporzgarantie festzulegen. Ihm steht frei, die Mehrheitswahl im Einpersonenwahlkreis auf den Primat der Verhältniswahl zu verpflichten. Ihm steht selbstverständlich frei, diese Ausgangsentscheidung durchzuführen, gegen jede Relativierung und Durchbrechung abzuschirmen, damit auch von einem Karlsruher Ringen um mehr oder weniger „zwingende Gründe“ von vornherein freizuhalten. Das Reform-Modell baut auf den Grundfaktor Listendeckung. Die Mehrheitswahl zwischen den – systemgerecht ermittelten – wählbaren Personen schließt konsequent an.

Systemkonsequenz schützt vor der Kontrolle im „eng bemessenen Spielraum für Differenzierungen“<sup>54</sup> auf der Umsetzungsebene. „Wenn der Gesetzgeber sich für einen Teil des Wahlverfahrens für das Verhältniswahlssystem entscheidet, so stellt er sich damit zugleich unter das Gesetz der Verhältniswahl und unterwirft sich damit der spezifischen Ausprägung, die die Wahlrechtsgleichheit unter dem Verhältniswahlsys-

50 BVerfGE 7, 63 (72).

51 BVerfGE 7, 63 (72).

52 *Bernd Grzeszick*, Reform des Bundestagswahlrechts: Ampel-Pläne evident verfassungswidrig, in: Legal Tribune Online vom 24. Mai 2022, [www.lto.de/recht/hintergruende/h/bundestag-wahlrecht-reform-erststimme-zweitstimme-ersatzstimme-wahlkreis-ueberhang-direkt-mandat-ampel/](http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bundestag-wahlrecht-reform-erststimme-zweitstimme-ersatzstimme-wahlkreis-ueberhang-direkt-mandat-ampel/).

53 BVerfGE 131, 316 (334 f.).

54 BVerfGE 131, 316 (338); BVerfG, Beschl. vom 20. Juli 2021, 2 BvF 1/21, NVwZ 2021, 1525 Rn. 90.

tem erfahren hat“.<sup>55</sup> – Wenn sich der Gesetzgeber *insgesamt* für das Verhältniswahl-system entscheidet und ausdrücklich *auch die Personalisierung in den Wahlkreisen* unter das Gesetz der Verhältniswahl stellt, vermeidet er systematisch jene „Differenzierung“, die ihn unter Rechtfertigungsdruck setzt (o. sub IV). In Rede steht dann *Umsetzung ohne Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit*<sup>56</sup> mit der dogmatisch zwingenden Folge für Maßstab und Kontrolle: Das Gesetz bliebe seiner Gleichheitsdirektive treu; den Schraubstock der Abweichungskontrolle hat es nicht zu fürchten.

### VIII. Wahlrecht des Bundes

Die am 5. Juli 2022 in den Koalitionsfraktionen gebilligten „Eckpunkte einer Wahlrechtsreform zur Verkleinerung des Bundestages“ sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Rückkehr zu einer Bundestagswahl mit Bundesproporzcharakter wäre verfassungspolitisch verdienstvoll. Dass der Bundesgesetzgeber zu einer Wahlordnung zurückfindet, die konzeptionell das Staatswohl der Bundesrepublik voranstellt und über die Größe des Hohen Hauses im Interesse des Bundes entscheidet, wird niemand kritisieren. Deutschlands altetablierte, liebevoll gepflegte Wahlkreiskultur nimmt keinen Schaden, wenn sie erhalten bleibt als unselbständiger Faktor der Personalisierung, als politisch weiter bedeutsames, systematisch nachgeordnetes Element im Wahlrecht des Bundes.

---

<sup>55</sup> BVerfGE 6, 84 (90).

<sup>56</sup> Florian Meinel, Die Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer verbundenen Mehrheitsregel zur proporzgerechten Ermittlung von Wahlkreissiegern, Rechtsgutachten 2022, Drucks. 20(31)20 der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, S. 9 f.