



**Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren  
über  
die Wahlprüfungsbeschwerde**

des Herrn F ...

gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 10. Februar 2011 - WP  
56/09 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,  
Lübbe-Wolff,  
Gerhardt,  
Landau,  
Huber,  
Hermanns

am 31. Januar 2012 beschlossen:

Die Wahlprüfungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat dem Beschwerdeführer die Hälfte seiner notwendigen Auslagen zu erstatten.

**Gründe:**

**A.**

Die Wahlprüfungsbeschwerde richtet sich gegen die Gültigkeit der Wahl zum 17. Deutschen Bundestag am 27. September 2009. Der Beschwerdeführer macht Verstöße gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) bei der Einteilung des Wahlgebiets geltend und rügt insbesondere, dass hierbei nicht auf die Zahl der Wahlberechtigten, sondern auf die deutsche Wohnbevölkerung abgestellt worden ist.

1

## I.

1. Die Grundsätze für die Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise sind in § 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) geregelt. 2

Die Zahl der Wahlkreise in den einzelnen Ländern muss deren Bevölkerungsanteil soweit wie möglich entsprechen. Dazu wird in einem näher geregelten Berechnungsverfahren ermittelt, wie viele der 299 Wahlkreise (vgl. § 1 Abs. 2 BWG) auf der Grundlage des jeweiligen Bevölkerungsanteils auf ein Land entfallen, wobei Zahlenbruchteile über 0,5 grundsätzlich auf die nächste ganze Zahl auf-, solche unter 0,5 abgerundet werden. 3

Bei der Wahlkreiseinteilung sind die Grenzen der Länder zwingend, die der kommunalen Gebietskörperschaften nach Möglichkeit einzuhalten. Ein Wahlkreis soll ein zusammenhängendes Gebiet bilden. Die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises orientiert sich an der durchschnittlichen Bevölkerungszahl aller Wahlkreise und soll von dieser nicht um mehr als 15 % nach oben oder unten abweichen; bei einer Abweichung von mehr als 25 % ist eine Neuabgrenzung vorzunehmen. Bei der Ermittlung der Bevölkerungszahlen bleiben Ausländer im Sinne des Aufenthaltsgesetzes unberücksichtigt; hingegen gehen Deutsche, die nach den Vorschriften der §§ 12, 13 BWG nicht wahlberechtigt sind, in die Bevölkerungszahl ein. 4

Zur Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise ist der Gesetzgeber berufen (vgl. § 2 Abs. 2 BWG). Eine vom Bundespräsidenten eingesetzte ständige Wahlkreiskommission beobachtet zu diesem Zweck laufend die Bevölkerungsentwicklung und unterbreitet erforderlichenfalls Änderungsvorschläge. Ein erster Bericht muss dem Bundesministerium des Innern innerhalb von fünfzehn Monaten nach Beginn der Wahlperiode vorliegen. Dieses leitet ihn unverzüglich dem Deutschen Bundestag zu und veröffentlicht ihn im Bundesanzeiger. 5

Die maßgeblichen Vorschriften des Bundeswahlgesetzes lauten auszugsweise wie folgt: 6

### § 3 Wahlkreiskommission und Wahlkreiseinteilung 7

(1) <sup>1</sup>Bei der Wahlkreiseinteilung sind folgende Grundsätze zu beachten: 8

1. Die Ländergrenzen sind einzuhalten. 9

2. <sup>1</sup>Die Zahl der Wahlkreise in den einzelnen Ländern muss deren Bevölkerungsanteil soweit wie möglich entsprechen. <sup>2</sup>Sie wird mit demselben Berechnungsverfahren ermittelt, das nach § 6 Abs. 2 Satz 2 bis 7 für die Verteilung der Sitze auf die Landeslisten angewandt wird. 10

3. Die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises soll von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nicht um mehr als 15 vom Hundert nach oben oder unten abweichen; beträgt die Abweichung mehr als 25 vom Hundert, ist eine Neuabgrenzung vorzunehmen. 11

4. Der Wahlkreis soll ein zusammenhängendes Gebiet bilden.	12
5. Die Grenzen der Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte sollen nach Möglichkeit eingehalten werden.	13
<sup>2</sup> Bei Ermittlung der Bevölkerungszahlen bleiben Ausländer (§ 2 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes) unberücksichtigt.	14
(2) <sup>1</sup> Der Bundespräsident ernennt eine ständige Wahlkreiskommission. <sup>2</sup> Sie besteht aus dem Präsidenten des Statistischen Bundesamtes, einem Richter des Bundesverwaltungsgerichts und fünf weiteren Mitgliedern.	15
(3) <sup>1</sup> Die Wahlkreiskommission hat die Aufgabe, über Änderungen der Bevölkerungszahlen im Wahlgebiet zu berichten und darzulegen, ob und welche Änderungen der Wahlkreiseinteilung sie im Hinblick darauf für erforderlich hält. <sup>2</sup> Sie kann in ihrem Bericht auch aus anderen Gründen Änderungsvorschläge machen. <sup>3</sup> Bei ihren Vorschlägen zur Wahlkreiseinteilung hat sie die in Absatz 1 genannten Grundsätze zu beachten; ergeben sich nach der Berechnung in Absatz 1 Nr. 2 mehrere mögliche Wahlkreiszuteilungen, erarbeitet sie hierzu Vorschläge.	16
(4) <sup>1</sup> Der Bericht der Wahlkreiskommission ist dem Bundesministerium des Innern innerhalb von fünfzehn Monaten nach Beginn der Wahlperiode des Deutschen Bundestages zu erstatten. <sup>2</sup> Das Bundesministerium des Innern leitet ihn unverzüglich dem Deutschen Bundestag zu und veröffentlicht ihn im Bundesanzeiger. <sup>3</sup> Auf Ersuchen des Bundesministeriums des Innern hat die Wahlkreiskommission einen ergänzenden Bericht zu erstatten; für diesen Fall gilt Satz 2 entsprechend.	17
(5) (...)	18
Die in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Satz 2 BWG in Bezug genommene Vorschrift des § 6 Abs. 2 BWG galt für die Wahl zum 17. Deutschen Bundestag in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl I S. 1288, 1594), zuletzt geändert mit Wirkung vom 21. März 2008 durch das Gesetz zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts vom 17. März 2008 (BGBl I S. 394), und lautete:	19
§ 6 Wahl nach Landeslisten	20
(1) (...)	21
(2) <sup>1</sup> Die nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze werden auf die Landeslisten auf der Grundlage der nach Absatz 1 Sätze 1 und 2 zu berücksichtigenden Zweitstimmen wie folgt verteilt. <sup>2</sup> Jede Landesliste erhält so viele Sitze, wie sich nach Teilung der Summe ihrer im Wahlgebiet erhaltenen Zweitstimmen durch einen Zuteilungsdivisor ergeben. <sup>3</sup> Zahlenbruchteile unter 0,5 werden auf die darunter liegende ganze Zahl abgerundet, solche über 0,5 werden auf die darüber liegende ganze Zahl aufgerundet. <sup>4</sup> Zahlenbruchteile, die gleich 0,5 sind, werden so aufgerundet oder abgerundet, dass die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze eingehalten wird; ergeben sich dabei mehrere mögliche Sitzzuteilungen, so entscheidet das vom Bundeswahlleiter zu ziehende Los. <sup>5</sup> Der Zuteilungsdivisor ist so zu bestimmen, dass insgesamt	22

so viele Sitze auf die Landeslisten entfallen, wie Sitze zu vergeben sind.<sup>6</sup> Dazu wird zunächst die Gesamtzahl der Zweitstimmen aller zu berücksichtigenden Landeslisten durch die Gesamtzahl der nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze geteilt.<sup>7</sup> Entfallen danach mehr Sitze auf die Landeslisten als Sitze zu vergeben sind, ist der Zuteilungsdivisor so heraufzusetzen, dass sich bei der Berechnung die zu vergebende Sitzzahl ergibt; entfallen zu wenig Sitze auf die Landeslisten, ist der Zuteilungsdivisor entsprechend herunterzusetzen.

(3) bis (6) (...)

23

2. Die Wahlkreiseinteilung für die hier angefochtene Wahl ergibt sich aus dem achtzehnten Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 17. März 2008 (BGBl I S. 316). Das Gesetz folgt im Wesentlichen den Vorschlägen der Wahlkreiskommission für die 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, die mit Bericht vom 29. November 2006 (BTDrucks 16/4300) sowie mit ergänzendem Bericht vom 10. Juli 2007 (BTDrucks 16/6286) vorgelegt worden waren. Dem Gesetz liegen die Zahlen der deutschen Bevölkerung nach der amtlichen Statistik zum Stand 31. Dezember 2006 zugrunde (vgl. BTDrucks 16/7462, S. 58).

24

## II.

Mit Schreiben vom 14. Oktober 2009 legte der Beschwerdeführer Einspruch gegen das Ergebnis der Wahl zum 17. Deutschen Bundestag ein. Unter Berufung auf Art. 38 Abs. 1 GG machte er in erster Linie geltend, ein gleiches Gewicht der Erststimmen sei nicht gewährleistet gewesen, weil die Wahlkreise nicht ungefähr die gleiche Zahl an Wahlberechtigten umfasst hätten. Im Einzelnen rügte er:

25

1. Die Einteilung der Wahlkreise hätte nicht auf der Grundlage der deutschen Wohnbevölkerung erfolgen dürfen, sondern sich auf die Zahl der Wahlberechtigten stützen müssen. Die Vorschrift des § 3 Abs. 1 BWG, nach welcher bei der Einteilung der Wahlkreise auf den Bevölkerungsanteil beziehungsweise die Bevölkerungszahl abzustellen sei, berücksichtige unter Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 GG auch nicht stimmberechtigte Deutsche. Deren Anteil sei in den einzelnen Ländern und noch mehr in den einzelnen Wahlkreisen jedoch unterschiedlich hoch. Deshalb weiche die zur Erlangung eines Direktmandats erforderliche Stimmenzahl in den einzelnen Wahlkreisen teilweise erheblich von der Stimmenzahl ab, die erforderlich wäre, wenn man lediglich auf die Wahlberechtigten abstellte. Aufgrund der unrichtigen Bemessungsgrundlage sei ein gleicher Erfolgswert der Erststimmen nicht gewährleistet gewesen.

26

2. Ausgehend von der Zahl der Wahlberechtigten - anstelle der deutschen Bevölkerung - hätten mehrere Wahlkreise gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWG neu zugeschnitten werden müssen, weil sich dann eine Abweichung gegenüber dem Durchschnitt von über 15 %, teilweise über 20 % und in einem Fall (Wahlkreis Deggendorf) über 25 % ergebe. Die Zuschnitte wirkten sich auf die Mandatsverteilung aus. Insbesondere bei den Wahlkreisen mit einer Abweichung von über 15 %, jedoch unter

27

25 %, sei die Abweichung teilweise erheblich größer als der Abstand zwischen Wahlkreissieger und „Erstunterlegenem“. Der Wahlkreis Deggendorf weiche auch unter Zugrundelegung der deutschen Wohnbevölkerung in einer mit § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWG nicht im Einklang stehenden Größe von 24,42 % vom Bundesdurchschnitt ab.

3. Ferner habe die Verlagerung zweier Wahlkreise in andere Länder im Vorfeld der angefochtenen Wahl zu einer gleichheitswidrigen Verteilung der Erfolgchancen von Wählerstimmen geführt: Bei einer Abweichung um mehr als 0,5 von der errechneten Maßzahl - gleich ob als Berechnungsgrundlage die deutsche Wohnbevölkerung oder die Zahl der Wahlberechtigten herangezogen werde - sei die Zahl der Wahlkreise anzupassen. Unter beiden Gesichtspunkten sei die Verlagerung je eines Wahlkreises aus den Ländern Sachsen und Sachsen-Anhalt in die Länder Baden-Württemberg und Niedersachsen nicht gerechtfertigt gewesen. 28

4. Außerdem machte der Beschwerdeführer geltend, bereits vor der Wahl hätte die Einteilung der Wahlkreise einschließlich der Daten über die jeweiligen Anteile der deutschen Bevölkerung und der Wahlberechtigten allgemein zugänglich gemacht werden müssen. 29

### III.

Mit Beschluss vom 10. Februar 2011 wies der Deutsche Bundestag den Wahleinspruch als unbegründet zurück. 30

1. Die Einteilung der Wahlkreise auf der Grundlage der deutschen Wohnbevölkerung entspreche § 3 BWG. Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften sei dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten. Dieses habe mit Kammerbeschluss vom 18. Juli 2001 (2 BvR 1252-57/99) ausdrücklich festgestellt, dass der Gesetzgeber den ihm hinsichtlich der Einteilung des Wahlgebietes in Wahlkreise zustehenden Beurteilungsspielraum mit § 3 Abs. 1 BWG in verfassungskonformer Weise ausgefüllt habe. 31

2. Hinsichtlich des Zuschnitts einzelner Wahlkreise sei gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWG auf die deutsche Wohnbevölkerung abzustellen. Der in der Vorschrift genannte Grenzwert von 25 % für eine zwingende Neueinteilung sei in keinem Fall erreicht gewesen. Soweit die Soll-Grenze von 15 % überschritten worden sei, habe der Gesetzgeber unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wahlkreiscontinuität im Rahmen seines Beurteilungsspielraumes von einer Änderung abgesehen, soweit nicht bis zur nächsten Bundestagswahl eine Überschreitung der Grenze von 25 % gedroht habe. 32

3. Bei der Verlagerung von zwei Wahlkreisen von Sachsen und Sachsen-Anhalt nach Baden-Württemberg und Niedersachsen durch das Achtzehnte Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes habe der Deutsche Bundestag ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs den Grundsatz der Wahlgleichheit unter allen Gesichtspunkten berücksichtigt. Danach sei eine Neuverteilung der Wahlkreise gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BWG für erforderlich gehalten worden, weil die Zahl der Wahl- 33

kreise - ausgehend von dem Stand der deutschen Bevölkerung zum Stichtag 31. Dezember 2006 - in den betreffenden Ländern nicht mehr deren Bevölkerungsanteil entsprechen habe. Die Begründung stütze sich auf vorbereitende Berichte der Wahlkreiskommission. Nach deren Berechnungen habe die jeweilige Bevölkerungszahl eine Aufrundung auf 38 Wahlkreise (Baden-Württemberg, rechnerisch 37,714) und 30 Wahlkreise (Niedersachsen, rechnerisch 29,685) gerechtfertigt. Demgegenüber sei für Sachsen (rechnerisch 16,448) und Sachsen-Anhalt (rechnerisch 9,542) unter zusätzlicher Berücksichtigung eines beobachteten kontinuierlichen Bevölkerungsrückgangs zu Recht eine Abrundung vorgenommen worden.

4. Eine Verpflichtung des Bundeswahlleiters zur Veröffentlichung statistischer Daten zu den einzelnen Wahlkreisen (deutsche Wohnbevölkerung und Zahl der Wahlberechtigten) bestehe nicht. Jedem Wahlberechtigten sei es möglich, vor der Wahl die Einteilung der Wahlkreise nachzuvollziehen, weil die relevanten Daten in einem öffentlichen Gesetzgebungsverfahren vom Bundesgesetzgeber als Anlage zum Bundeswahlgesetz verabschiedet würden. 34

#### IV.

Gegen diesen Beschluss wendet sich der Beschwerdeführer mit seiner am 29. März 2011 eingegangenen Wahlprüfungsbeschwerde. 35

1. Er rügt, durch die Einteilung der Wahlkreise auf der Grundlage der deutschen Wohnbevölkerung werde der Grundsatz der Wahlgleichheit nach Art. 38 Abs. 1 GG verletzt. Das Stimmgewicht der Wahlberechtigten werde verzerrt, weil der Anteil der nicht wahlberechtigten Deutschen in den einzelnen Wahlkreisen unterschiedlich hoch sei. Der Beschwerdeführer legt dies anhand statistischer Daten dar, welche den Berichten der Wahlkreiskommission sowie den vom Bundeswahlleiter im Internet veröffentlichten Wahlergebnissen und Strukturdaten entnommen sind. Indem man die deutsche Wohnbevölkerung zugrunde lege, unterstelle man unzulässigerweise, dass die Wahlberechtigten ihre Stimme auch im Sinne der nicht Wahlberechtigten abgeben. Das Bundesverfassungsgericht habe bislang nicht ausdrücklich entschieden, dass § 3 Abs. 1 BWG insoweit mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Nach dem Repräsentationsgedanken des Art. 38 GG seien die Abgeordneten zwar Vertreter des ganzen Volkes, sie seien jedoch nur von einem Teil des Volkes, den Wahlberechtigten, gewählt. Die Zahl der für ein Direktmandat erforderlichen Stimmen schwanke zwischen den einzelnen Wahlkreisen erheblich. 36

2. Der Beschwerdeführer rügt außerdem, bei der Einteilung der Wahlkreise habe der Gesetzgeber den ihm eingeräumten Beurteilungsspielraum gleichheitswidrig verletzt, weil nahezu jeder fünfte Wahlkreis die Schwelle des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWG von 15 % überschreite. Dabei sei im Vergleich der Bundestagswahlen seit 2002 eine immer weitergehende Überschreitung festzustellen. In den bevölkerungsreichsten Wahlkreisen betrage das Gewicht einer Stimme in Relation zum bevölkerungsärmsten Wahlkreis nur ca. 60 - 65 %. Die Orientierung an der Zahl der Wahlberechtigten sowie die Einhaltung der Grenze von 15 % hätte in bis zu fünfzehn 37

Wahlkreisen zu anderen Wahlkreissiegern führen können. Auch hätte bei der Wahlkreiseinteilung nicht auf die im Bundeswahlgesetz nicht vorgesehenen Prinzipien der Wahlkreiscontinuität, der Wahrung regionaler Besonderheiten und der demokratischen Repräsentation zurückgegriffen werden dürfen.

3. Bei der Umverteilung der Wahlkreise zu Lasten von Sachsen und Sachsen-Anhalt hätte ebenfalls auf die Zahl der Wahlberechtigten abgestellt werden müssen. Das auf dieser Grundlage ermittelte Rechenergebnis (der Beschwerdeführer gibt an: 17,2408 für Sachsen und 10,0274 für Sachsen-Anhalt) hätte keine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise auf 16 beziehungsweise neun Wahlkreise gerechtfertigt. Auch wenn man auf die Bevölkerungszahl abstelle, sei der Wahlkreisverlust zu Lasten Sachsen-Anhalts ungerechtfertigt, weil mit einem Wert von 9,5422 der Grenzwert von 0,5 nicht unterschritten sei. Auf die seinerzeit zu erwartende und später auch tatsächlich eingetretene Bevölkerungsentwicklung hätte man nicht abstellen dürfen, weil Stichtag der 31. Dezember 2006 gewesen sei. Die Entscheidung des Bundestages sei insoweit auch widersprüchlich, weil sie an anderer Stelle - bei der Überschreitung der Grenze von 15 % im Rahmen des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWG - eine verfestigte Bevölkerungsentwicklung nicht berücksichtige.

38

4. Schließlich gebiete der aus Art. 38 und Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG herzuleitende Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl, dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlich überprüfbar seien. Deshalb müssten Zuschnitt und Größe der Wahlkreise einschließlich der zur Überprüfung der Einhaltung der Toleranzgrenzen erforderlichen Informationen (deutsche Wohnbevölkerung und Zahl der Wahlberechtigten) bereits vor den Wahlen ohne Mühe öffentlich zugänglich sein. Außerdem müssten die für die Abwägungsentscheidung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWG relevanten Erwägungen veröffentlicht werden.

39

## V.

1. Dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung, dem Bundeswahlleiter, dem Statistischen Bundesamt und den Bundesverbänden der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien ist Gelegenheit gegeben worden, zu der Wahlprüfungsbeschwerde Stellung zu nehmen. Der Bundesrat hat von einer Äußerung abgesehen. Das Bundesministerium des Innern hat auf seine Stellungnahme gegenüber dem Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages Bezug genommen.

40

2. Der Deutsche Bundestag hält die Wahlprüfungsbeschwerde für unbegründet. Die Wahlkreiseinteilung nach § 3 Abs. 1 BWG auf der Grundlage der deutschen Wohnbevölkerung sei verfassungsgemäß. Das Bundesverfassungsgericht habe die Regelung in der Vergangenheit nie beanstandet. Auch das Bundesverwaltungsgericht sowie mehrere Landesverfassungsgerichte hielten eine Wahlbezirkseinteilung anhand der Einwohnerzahl für zulässig. Bei der Schaffung des Grundgesetzes sei ebenfalls davon ausgegangen worden, dass sich die Wahlkreiseinteilung künftig an der Zahl der Einwohner orientieren werde. Bei der Bemessung des Stimmgewichts der Länder

41

im Bundesrat stelle das Grundgesetz in Art. 51 Abs. 2 GG ebenfalls auf die Einwohnerzahl ab. Das Verhältnis zwischen der Zahl der Wahlberechtigten und der deutschen Wohnbevölkerung sei im Übrigen annähernd proportional; auch die deutsche Wiedervereinigung habe insoweit zu keiner erheblichen Verschiebung geführt. Die Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages habe 1997 trotz Abweichungen des Minderjährigenanteils in den Ländern vom Bundesdurchschnitt von bis zu fünf Prozentpunkten keinen Anlass gesehen, die Einteilung auf der - wenngleich möglicherweise genaueren - Grundlage der Wahlberechtigten vorzunehmen. Da sich die Abweichungen seither noch verringert hätten, bestehe auch weiterhin kein Anlass zur Änderung der Einteilungsgrundlage.

Die Wahlkreiseinteilung auf der Grundlage der deutschen Wohnbevölkerung entspreche auch dem Grundsatz der demokratischen Repräsentation. Die Abgeordneten seien Vertreter des gesamten Volkes, nicht nur der Wahlberechtigten. Unter diesem Gesichtspunkt sei eine Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit gerechtfertigt. Dem stehe nicht entgegen, dass der einzelne Abgeordnete nicht nur das Volk in seinem Wahlkreis, sondern jeweils die gesamte deutsche Bevölkerung repräsentiere. Ebenso wie die nicht Wahlberechtigten repräsentiere der Abgeordnete im Übrigen auch diejenigen Bürger, die von ihrem Wahlrecht keinen Gebrauch machten und die beim Wahlkreiszuschnitt nicht außer Betracht gelassen würden. Es sei auch keine Gleichbehandlung der nicht Wahlberechtigten mit den in Deutschland lebenden Ausländern geboten, die nach dem heute geltenden Wahlrecht bei der Wahlkreiseinteilung nicht berücksichtigt würden; denn die staatsrechtliche Repräsentation beziehe sich nach der Präambel des Grundgesetzes sowie aufgrund der in Art. 20 Abs. 2 Satz 2, Art. 38 Abs. 1 Satz 2, Art. 116 GG getroffenen Grundentscheidungen nur auf das deutsche Volk. Dem Gesetzgeber sei es zwar nicht verwehrt, bei der Wahlkreiseinteilung anstelle der deutschen Wohnbevölkerung die Zahl der Wahlberechtigten zugrunde zu legen, hierzu verpflichtet sei er jedoch nicht.

Der Anteil der nicht wahlberechtigten Deutschen in einem Wahlkreis sei außerdem nur einer von mehreren Faktoren, die Einfluss auf das Gewicht einer Erststimme hätten. Daneben komme es auch auf die Wahlbeteiligung und die Zahl der ungültigen Stimmen an. Unterschiede ergäben sich außerdem durch die zulässigen Abweichungen von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWG) sowie durch die geographischen Vorgaben in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Nr. 4 und Nr. 5 BWG. Die von dem Beschwerdeführer bezifferten Unterschiede im Anteil der nicht Wahlberechtigten ließen daher keine Rückschlüsse auf das Gewicht der Erststimmen zu. Den der Beschwerdeschrift zugrunde gelegten Strukturdaten lasse sich außerdem nicht die Zahl der nicht wahlberechtigten Deutschen entnehmen, weil die Statistik auch Ausländer und Staatenlose umfasse.

Soweit in Ländern mit einer hohen Zahl an Wahlkreisen die Entstehung von Überhangmandaten begünstigt werde, bewege sich die Zahl der Überhangmandate jedenfalls noch in dem vom Bundesverfassungsgericht für zulässig erklärten Rahmen. Angesichts der Zugrundelegung der deutschen Wohnbevölkerung seien die Wahl-

42

43

44

kreise gesetzeskonform unter Beachtung der in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Nr. 3 BWG eingeteilt worden. Die Heranziehung von Kriterien wie der Kontinuität der Wahlkreiseinteilung oder der territorialen Verankerung sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig.

Auch der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl sei nicht verletzt. Dieser beziehe sich nicht auf vorbereitende Schritte wie die Einteilung der Wahlkreise. Davon abgesehen würden die der Wahlkreiseinteilung zugrunde gelegten Daten als Bundestagsdrucksachen veröffentlicht. 45

3. Der Präsident des Statistischen Bundesamtes hat sich zu den der Wahlprüfungsbeschwerde zugrunde liegenden statistischen Daten geäußert und diese ergänzt. Die Differenzen beim Anteil nicht wahlberechtigter Deutscher in den Ländern hätten sich nach dem Schlussbericht der Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages von 1997 - bei inzwischen umgekehrten Vorzeichen bezüglich alter und neuer Länder - weiter verringert; die Abweichung vom Bundesdurchschnitt habe zum 31. Dezember 2008 keine 5 % mehr erreicht; die Spannweite der Abweichungen habe nur noch 6,3 % betragen. 46

Im Übrigen führt er aus, die Auswirkungen des Anteils der Wahlberechtigten auf das Stimmgewicht seien nur für atypische Idealbedingungen berechenbar. Hinsichtlich der gerügten Überschreitungen der in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWG festgelegten Grenzen habe die Wahlkreiskommission jede Überschreitung der Soll-Marke von 15 % im Einzelnen geprüft und jeweils das Absehen von einem Änderungsvorschlag begründet. 47

## **B.**

Die Wahlprüfungsbeschwerde ist unzulässig, soweit der Beschwerdeführer eine Verletzung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl geltend macht. Insoweit entspricht sie nicht den Begründungsanforderungen nach § 23 Abs. 1 Satz 2, § 48 Abs. 1 2. Halbsatz BVerfGG, wonach mit einer Wahlprüfungsbeschwerde ein Wahlfehler substantiiert darzulegen und zu erläutern ist, inwiefern dieser die Mandatsverteilung beeinflussen kann (vgl. BVerfGE 58, 175 f.; 59, 119 <123>; 79, 173; stRspr). Mit der auf den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl gestützten Rüge, Informationen über Zuschnitt und Größe der Wahlkreise einschließlich der Daten, die zur Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Toleranzgrenzen erforderlich sind, hätten bereits vor den Wahlen öffentlich zugänglich gemacht werden müssen, wird die Möglichkeit eines mandatsrelevanten Wahlfehlers nicht dargetan. 48

1. Der in der Beschwerde herangezogene Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl beansprucht nur im Zusammenhang mit dem eigentlichen Wahlvorgang Geltung. Zwar gebieten die in Art. 38 Abs. 1 GG niedergelegten Wahlgrundsätze in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG, dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlich überprüfbar sind. Dies gilt allerdings nur für das Wahlvorschlagsverfahren, die Wahlhandlung und die Ermittlung des Wahlergebnisses (vgl. BVerfGE 121, 266 <291 ff.>; 123, 49

39 <68>). Die der Wahl vorausgehenden normativen Entscheidungen des Gesetz- und Verordnungsgebers unterliegen zwar ebenfalls einem Öffentlichkeitsgebot. Dieses ist in den jeweils zu beachtenden Verfahrensvorschriften jedoch in spezieller Weise ausgestaltet und nicht vom Schutzbereich der Öffentlichkeit der Wahl erfasst. Gründe für eine abweichende Betrachtung führt die Beschwerde nicht an.

2. Daneben lässt die Beschwerde auch nicht erkennen, inwiefern das Unterlassen einer Veröffentlichung von Informationen über den Zuschnitt von Wahlkreisen im Vorfeld der Wahl für sich genommen Einfluss auf die Mandatsverteilung haben könnte. 50

3. Ungeachtet dessen legt der Beschwerdeführer auch nicht dar, dass Informationen über die Wahlkreiseinteilung für die Wahl zum 17. Deutschen Bundestag nicht in ausreichendem Maße allgemein zugänglich gewesen seien. Das Verfahren der Einteilung der Wahlkreise ist in seinen wesentlichen Schritten öffentlich: Das Bundesministerium des Innern veröffentlicht die Berichte der Wahlkreiskommission im Bundesanzeiger (vgl. § 3 Abs. 4 Satz 2 BWG). Die Erwägungen der Wahlkreiskommission zur Einteilung der Wahlkreise, welche auch Angaben zur Bevölkerung im Wahlgebiet enthalten, werden außerdem im Rahmen des wiederum öffentlichen Gesetzgebungsverfahrens als Bundestagsdrucksachen publiziert (vgl. für die Wahl zum 17. Deutschen Bundestag, BTDrucks 16/4300, 16/6286 - Berichte der Wahlkreiskommission -; BTDrucks 16/7462 - Gesetzentwurf -). Den Ausführungen des Beschwerdeführers ist nicht zu entnehmen, inwiefern von Verfassung wegen eine weitergehende Veröffentlichung von Informationen geboten sein könnte. 51

### C.

Im Übrigen ist die Wahlprüfungsbeschwerde zulässig, aber unbegründet. 52

Eine Wahlprüfungsbeschwerde ist begründet, wenn bei der Wahl in mandatsrelevanter Weise gegen Wahlrechtsgrundsätze des Grundgesetzes oder Wahlrechtsvorschriften verstoßen worden ist. Anders als dem Deutschen Bundestag obliegt es dem Bundesverfassungsgericht dabei, neben der zutreffenden Anwendung auch die Verfassungsmäßigkeit der maßgeblichen Vorschriften des Wahlrechts zu überprüfen (vgl. BVerfGE 16, 130 <135 f.>; 121, 266 <295>). Einen Wahlfehler in diesem Sinne zeigt die Wahlprüfungsbeschwerde nicht auf. 53

### I.

Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit (Art. 38 Abs. 1 GG) ist bei der Wahl zum 17. Deutschen Bundestag nicht deshalb verletzt worden, weil für die Einteilung des Wahlgebiets nach § 3 Abs. 1 BWG auf die deutsche Wohnbevölkerung einschließlich der nicht Wahlberechtigten abgestellt worden ist. 54

1. a) Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG bestimmt, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden. Aus dem Grundsatz der Wahlgleichheit folgt für das Wahlgesetz, dass 55

die Stimme jedes Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben muss. Dieses Gleichheitserfordernis, das sich historisch besonders gegen eine unterschiedliche Gewichtung der Stimmen nach der Person des Wählers, seiner Zugehörigkeit zu einer Klasse oder seinen Vermögensverhältnissen wandte, ist wegen seines Zusammenhangs mit dem Demokratieprinzip als Forderung nach einer Gleichheit im strengen und formalen Sinne zu verstehen (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. November 2011 - 2 BvC 4/10, 6/10, 8/10 -, juris, Rn. 78; BVerfGE 11, 351 <360 f.>; 82, 322 <337>; 95, 335 <353>; 95, 408 <417>; 124, 1 <18>; stRspr).

b) Die Vorgaben der Wahlgleichheit wirken sich in den Systemen der Mehrheits- und der Verhältniswahl unterschiedlich aus. Dem Zweck der - hier in erster Linie in den Blick zu nehmenden, da die Wahl der Abgeordneten in den Wahlkreisen (§ 5 BWG) betreffenden - Mehrheitswahl entspricht es, dass nur die für den Mehrheitskandidaten abgegebenen Stimmen zur Mandatszuteilung führen. Die auf die Minderheitskandidaten entfallenden Stimmen bleiben hingegen bei der Vergabe der Mandate unberücksichtigt. Die Wahlgleichheit fordert dabei über den gleichen Zählwert aller Stimmen hinaus nur, dass bei der Wahl alle Wähler auf der Grundlage möglichst gleich großer Wahlkreise und daher mit voraussichtlich annähernd gleichem Stimmgewicht am Kreationvorgang teilnehmen können (vgl. BVerfGE 95, 335 <353>; 121, 266 <295 f.>; 124, 1 <18>).

56

c) Hinsichtlich der Verteilung der Wahlkreise auf die Länder folgt das Erfordernis möglichst gleich großer Wahlkreise auch aus dem Bestreben, die Zahl von Überhangmandaten - ungeachtet der mit diesen grundsätzlich verbundenen Fragen - möglichst gering zu halten (vgl. BVerfGE 16, 130 <139 f.>). Neben anderen Faktoren begünstigt bei einem auf die deutsche Wohnbevölkerung abstellenden Wahlkreiszuschnitt ein überdurchschnittlicher Anteil von Kindern und Jugendlichen in den Wahlkreisen eines Landes das Entstehen von Überhangmandaten, weil eine geringere Zahl Wahlberechtigter im Wahlkreis zur Folge hat, dass ein Wahlkreismandat mit einer vergleichsweise geringeren absoluten Stimmenzahl zu erringen ist. Häufen sich in einem Land derartige Abweichungen, so gewinnen Direktmandate gegenüber dem Zweitstimmenergebnis insgesamt an Gewicht, und die Zahl von Überhangmandaten kann zunehmen (vgl. Bundeswahlleiter, in: BVerfGE 95, 335 <346>; s. auch Henkel, BayVBl 1974, S. 483 <485>).

57

d) Die gleiche Größe der Wahlkreise ist im geltenden Wahlsystem sowohl für den einzelnen Wahlkreis als auch berechnet auf die Bevölkerungsdichte jedes Landes Bedingung der Wahlgleichheit (vgl. BVerfGE 95, 335 <363>). Diese muss nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch im Vergleich aller Wahlkreise untereinander gewährleistet sein (vgl. BVerfGE 16, 130 <141>; BVerfG, Beschluss der 4. Kammer des Zweiten Senats vom 18. Juli 2001 - 2 BvR 1252-57/99 -, NVwZ 2002, S. 71 <72>).

58

e) Für die Beurteilung, ob jeder Erststimme gleiche Erfolgschancen zukommen,

59

kommt es auf die tatsächlichen Verhältnisse bei der Entscheidung des Gesetzgebers über die Wahlkreiseinteilung an (vgl. BVerfGE 95, 335 <353, 363>; Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urteil vom 5. November 2004 - St 2/04 -, juris, Rn. 41). Freilich ist der Gesetzgeber lediglich gehalten, die rechtlichen Bedingungen gleicher Erfolgchancen sicherzustellen. Er hat hingegen nicht das tatsächliche Stimmgewicht in seine Überlegungen mit einzubeziehen, weil dieses von weiteren Faktoren - insbesondere der Wahlbeteiligung und der Zahl der ungültigen Stimmen - beeinflusst wird, die sich vor der Wahl nicht mit der erforderlichen Sicherheit prognostizieren lassen.

f) Der Grundsatz der Wahlgleichheit verpflichtet den Gesetzgeber auch, die Einteilung der Wahlkreise regelmäßig zu überprüfen und erforderlichenfalls zu korrigieren (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. November 2011 - 2 BvC 4/10, 6/10, 8/10 -, juris, Rn. 90; s. auch Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urteil vom 5. November 2004 - St 2/04 -, juris, Rn. 72). Diese Verpflichtung bezieht sich zunächst auf den konkreten Zuschnitt der Wahlkreise und beinhaltet, dass der Gesetzgeber Abweichungen in der Wahlkreisgröße vom Bundesdurchschnitt auf das verfassungsrechtlich zulässige Maß zurückzuführen hat (vgl. BVerfGE 16, 130 <142>). Die erforderlichen Vorarbeiten sind einfachgesetzlich in den Bestimmungen des § 3 Abs. 2 bis Abs. 4 BWG über die ständige Wahlkreiskommission normiert. Dabei erstreckt sich die Verpflichtung des Gesetzgebers zur Überprüfung und Korrektur der Wahlkreiseinteilung auf die ihr zugrunde liegenden Kriterien. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Wahlgleichheit bezieht sich auf den gesamten Kreationsvorgang (vgl. BVerfGE 95, 335 <353>; 121, 266 <295>). Die aus der Wahlgleichheit herzuleitende Anforderung möglichst gleich großer Wahlkreise beansprucht für alle Stufen der Wahlkreiseinteilung gleichermaßen Geltung. Auch die Grundlagen der Wahlkreiseinteilung sind daher im Hinblick auf die Wahlgleichheit regelmäßig zu überprüfen und erforderlichenfalls zu korrigieren.

60

2. a) Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot. Allerdings folgt aus dem formalen Charakter des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen bleibt (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. November 2011 - 2 BvC 4/10, 6/10, 8/10 -, juris, Rn. 91; BVerfGE 124, 1 <19>; stRspr). Differenzierungen bedürfen daher zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Differenzierungen im Wahlrecht können durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlgleichheit die Waage halten kann (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. November 2011 - 2 BvC 4/10, 6/10, 8/10 -, juris, Rn. 87; BVerfGE 95, 408 <418>; 121, 266 <297>; 124, 1 <19>).

61

b) Insbesondere bei der Einteilung des Wahlgebietes in gleich große Wahlkreise steht dem Gesetzgeber ein gewisser Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 95, 335 <364>).

62

Bei der Einschätzung der die Grundlage der Gestaltungsentscheidungen bildenden tatsächlichen Gegebenheiten steht dem Gesetzgeber ein Spielraum bereits deshalb zu, weil sich der Grundsatz der Wahlgleichheit bei der Wahlkreiseinteilung nur näherungsweise verwirklichen lässt. So sind bei der Verteilung der Wahlkreise auf die Länder entsprechend ihren Bevölkerungsanteilen Abbildungsunschärfen hinzunehmen. Auch ist die Bevölkerungsverteilung einem steten Wandel unterworfen (vgl. BVerfGE 16, 130 <141>). Daher nimmt etwa eine - aus Gründen der Wahlorganisation erforderliche - Stichtagsregelung den unvermeidlichen Umstand in Kauf, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse bis zum Wahltag wieder verändern werden. Darüber hinaus ist der Gesetzgeber auch nicht gehalten, bei seiner Gestaltungsentscheidung tatsächliche Gegebenheiten bereits dann zu berücksichtigen, wenn diese ihrer Natur oder ihrem Umfang nach nur unerheblich oder von vorübergehender Dauer sind; vielmehr darf er darauf abstellen, ob sich eine beobachtete Entwicklung in der Tendenz verfestigt (vgl. BVerfGE 16, 130 <141 f.>).

63

aa) Dementsprechend wird die Strenge der Gleichheitsanforderung dadurch gemildert, dass die Wahlkreise im Verhältnis der Bevölkerungsanteile auf die einzelnen Länder zu verteilen sind (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BWG). Es kommt hinzu, dass jeder Wahlkreis nach dem Gedanken einer territorialen Verankerung des im Wahlkreis gewählten Abgeordneten zugleich ein zusammengehörendes und abgerundetes Ganzes bilden soll (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und Nr. 5 BWG) und dass sich die historisch verwurzelten Verwaltungsgrenzen nach Möglichkeit mit den Wahlkreisgrenzen decken sollen. Die durch die Erststimme geknüpfte engere persönliche Beziehung der Wahlkreisabgeordneten zu dem Wahlkreis, in dem sie gewählt worden sind, bedarf zudem einer gewissen Kontinuität der räumlichen Gestalt des Wahlkreises (vgl. BVerfGE 95, 335 <364>). In Anbetracht des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums unterliegt es daher keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWG bei der Wahlkreiseinteilung gewisse Abweichungen in der Bevölkerungszahl zulässt (vgl. BVerfGE 95, 335 <364 f.>; BVerfG, Beschluss der 4. Kammer des Zweiten Senats vom 18. Juli 2001 - 2 BvR 1252-57/99 -, NVwZ 2002, S. 71 <72>; entsprechend zum Wahlrecht in den Ländern, Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 14. Juni 2007 - 1/06 -, juris, Rn. 61, 64; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 10. Oktober 2001 - Vf. 2-VII-01 u. a. -, NVwZ-RR 2002, S. 473 <474>).

64

bb) Auch bei der Ausfüllung seines Gestaltungsspielraums hat der Gesetzgeber die verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere den Grundsatz der Wahlgleichheit, zu beachten. Dazu gehört, dass er verpflichtet ist, das ausgewählte Wahlsystem in seinen Grundelementen folgerichtig zu gestalten, und dass er keine strukturwidrigen Elemente einführen darf (vgl. BVerfGE 120, 82 <103 f.>).

65

3. Die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen des Gestaltungs- und Beurteilungsspielraums unterliegt jedenfalls einer strengen verfassungsgerichtlichen Überprüfung, soweit mit Regelungen, die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, die parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig

66

wird und die Gefahr besteht, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. November 2011 - 2 BvC 4/10, 6/10, 8/10 -, juris, Rn. 91; BVerfGE 120, 82 <113>). Zu diesen Regelungen gehören grundsätzlich auch die Entscheidungen des Gesetzgebers über die Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise.

4. Die in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verankerte Wahlrechtsgleichheit gebietet im Grundsatz eine Einteilung der Wahlkreise auf der Grundlage der Zahl nur der Wahlberechtigten. 67

a) Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit der Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen bei der Wahlkreiseinteilung auch die Zahl der minderjährigen Deutschen berücksichtigt werden darf, bislang nicht näher befasst. Zwar ist es von einer Bemessung der Wahlkreise nach der Zahl der in ihnen zusammengefassten deutschen Bevölkerung ausgegangen (vgl. BVerfGE 16, 130 <140>; 95, 335 <353>; BVerfG, Beschluss der 4. Kammer des Zweiten Senats vom 18. Juli 2001 - 2 BvR 1252-57/99 -, NVwZ 2002, S. 71 <72>), hat dies allerdings keiner verfassungsrechtlichen Prüfung unterzogen. 68

b) Anknüpfungspunkt des Gleichheitsgrundsatzes des Art. 38 Abs. 1 GG sind die Wahlberechtigten (vgl. BVerfGE 1, 208 <244>; 95, 335 <353>; 124, 1 <18>; stRspr), nicht die Wohnbevölkerung. Die Wahlgleichheit ist an die Trägerschaft von Rechten, konkret des Wahlrechts, gekoppelt. Das Gleichheitserfordernis beansprucht Geltung im Verhältnis der Wahlberechtigten untereinander (vgl. Masing, Wahlkreiseinteilung und kommunale Gebietsgrenzen, 2001, S. 28). Bei der Mehrheitswahl verlangt die Wahlrechtsgleichheit, dass alle Wähler über den gleichen Zählwert ihrer Stimmen hinaus mit annähernd gleicher Erfolgchance am Kreationvorgang teilnehmen können (vgl. BVerfGE 95, 335 <353>; 121, 266 <295>). Der Gesetzgeber hat daher eine Bemessungsgrundlage für die Wahlkreiseinteilung zu wählen, die die Chancengleichheit aller an der Wahl Beteiligten wahrt. Dementsprechend hat er dafür Sorge zu tragen, dass jeder Wahlkreis möglichst die gleiche Zahl an Wahlberechtigten umfasst (vgl. bereits Henkel, BayVBI 1974, S. 483 <485>). 69

c) Die Wahlrechtsgleichheit wird allerdings auch bei Heranziehung der deutschen Wohnbevölkerung als Bemessungsgrundlage nicht beeinträchtigt, solange sich der Anteil der Minderjährigen an der deutschen Bevölkerung regional nur unerheblich unterscheidet. Bei einer annähernd gleichen Verteilung der Minderjährigen auf die Wahlkreise ist in allen Wahlkreisen weitgehend dieselbe Stimmenzahl erforderlich, um ein Mandat zu erringen. Die Berücksichtigung auch der nicht Wahlberechtigten ist daher jedenfalls solange unbedenklich, wie sich die deutsche Wohnbevölkerung annähernd proportional zur Zahl der Wahlberechtigten verhält. Erst wenn sich nicht nur unerhebliche Abweichungen zwischen der Bevölkerung und der Zahl der Wahlberechtigten ergeben, kann eine Änderung der Wahlkreiseinteilung geboten sein. Die Überprüfungspflicht des Gesetzgebers (oben C. I. 1. f) erstreckt sich auch hierauf. 70

d) In diesem Verfahren bedarf es keiner Entscheidung, ob, worauf namentlich der Deutsche Bundestag in seiner Stellungnahme hinweist, eine erhebliche Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit, die dadurch verursacht wird, dass die Wahlkreiseinteilung auf der Grundlage der deutschen Wohnbevölkerung erfolgt, über den Grundsatz demokratischer Repräsentation gerechtfertigt werden könnte. Der Gesetzgeber hat sich von derartigen Erwägungen, die eine Aufspaltung des in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verankerten Prinzips der umfassenden Repräsentation voraussetzen würde, nicht leiten lassen, sondern stellte allein auf die hinreichend gleiche Verteilung der Minderjährigen ab (vgl. Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages, Zwischenbericht vom 8. Mai 1996, BTDrucks 13/4560, S. 13 f.; Schlussbericht vom 17. Juni 1996, BTDrucks 13/7950, S. 14 f.). Dieser Aspekt genügt auch für die Beurteilung der Wahlkreiseinteilung zur Wahl zum 17. Deutschen Bundestag. 71

5. Der tatsächliche Anteil Minderjähriger an der Bevölkerung in den Ländern und in den Wahlkreisen ist zwar geeignet, die Annahme des Gesetzgebers einer annähernd gleichmäßigen Verteilung über das Wahlgebiet in Frage zu stellen (a). Die Wahlkreiseinteilung für die Wahl zum 17. Deutschen Bundestag genügt jedoch den Anforderungen des Grundsatzes der Wahlgleichheit (b). Allerdings wird der Gesetzgeber bei der Wahlkreiseinteilung künftig den Anteil Minderjähriger an der Bevölkerung sowohl bezogen auf die Länder als auch auf die einzelnen Wahlkreise in den Blick zu nehmen haben (c). 72

a) aa) Der Wahlgesetzgeber hat eine Wahlkreiseinteilung auf der Grundlage der deutschen Wohnbevölkerung bislang im Hinblick darauf für zulässig erachtet, dass sich der Anteil der Minderjährigen an der deutschen Bevölkerung regional nicht in zu berücksichtigender Weise unterscheidet. 73

Die Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages hat die Bemessungsgrundlage nach § 3 Abs. 1 BWG in den Jahren 1995 bis 1997 überprüft, letztlich jedoch bestätigt (vgl. BTDrucks 13/4560, S. 13 f.; 13/7950, S. 14 f.). Die Empfehlung der Reformkommission, bei der Bestimmung der Bevölkerungszahlen für die Wahlkreiseinteilung auch künftig von der gesamten deutschen Wohnbevölkerung auszugehen, stützt sich darauf, dass nach dem vorhandenen Datenmaterial keine erheblichen und dauerhaften Unterschiede bei der Verteilung der minderjährigen Deutschen über das Wahlgebiet festzustellen seien. In dem untersuchten Zeitraum, der die Jahre 1990 bis 1995 umfasste, war der Anteil der Minderjährigen in den neuen Ländern rückläufig, während er in den alten Ländern zunahm. Auf dieser Grundlage ging die Reformkommission von einer fortschreitenden Angleichung des Minderjährigenanteils in den Ländern aus. 74

Inwieweit der Anteil Minderjähriger in den einzelnen Wahlkreisen vom Bundesdurchschnitt abweicht, hat die Reformkommission ausweislich der veröffentlichten Berichte nicht untersucht. Insoweit scheint sie ebenfalls von einer annähernden Gleichverteilung ausgegangen zu sein. 75

Seither hat der Deutsche Bundestag die Bemessungsgrundlage ersichtlich nicht er- 76

neut in Frage gestellt. Bei der Einteilung der Wahlkreise für die Wahl zum 17. Deutschen Bundestag ist der Stand der deutschen Bevölkerung ohne besondere Begründung zugrunde gelegt worden (vgl. den Entwurf eines Achtzehnten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, BTDrucks 16/7462, S. 58 ff.).

bb) Der Anteil Minderjähriger an der deutschen Bevölkerung hat sich jedoch nicht als so gleichmäßig erwiesen, dass Unterschiede in der regionalen Verteilung ohne Weiteres zu vernachlässigen sind. Dies ergibt sich aus dem vorliegenden statistischen Material sowohl zum 31. Dezember 2006, auf welchen Zeitpunkt sich der Entwurf des Achtzehnten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (BTDrucks 16/7462) bezogen hat, als auch zum 31. Dezember 2008, dem Zeitpunkt, der der Wahlkreiseinteilung im Achtzehnten Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 17. März 2008 (BGBl I S. 316) zeitlich am nächsten liegt, und aus den Zahlen der Wahlberechtigten am Wahltag. Diese Daten entsprechen im Wesentlichen den vom Beschwerdeführer ermittelten.

77

(1) Zwar erreichte im Ländervergleich die Abweichung des Minderjährigenanteils vom Bundesdurchschnitt (16,9 %) maximal - 4,6 Prozentpunkte (Sachsen-Anhalt), und die Spannbreite der Abweichungen lag bei lediglich 6,3 Prozentpunkten. Dies liegt in dem Rahmen dessen, was der Gesetzgeber als hinnehmbar erachtet hat. Ein anderes Bild ergibt sich jedoch, wenn man die einzelnen Wahlkreise gegenüberstellt. Der Minderjährigenanteil reichte dort von 22,9 % im Wahlkreis 33 (Cloppenburg-Vechta; die Beschwerde geht hier von 22,6 % aus) bis zu 11,5 % im Wahlkreis 71 (Dessau-Wittenberg). Damit ergibt sich eine Spannbreite von 11,4 (nach der Beschwerde 11,1) Prozentpunkten. Diese liegt erheblich über der im Ländervergleich bestehenden Spannbreite.

78

(2) Der unterschiedliche Minderjährigenanteil ist im Hinblick auf den voraussichtlichen Erfolgswert der Wählerstimmen allerdings nicht isoliert, sondern in Verbindung mit den im Rahmen der Toleranzgrenzen des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWG in Kauf genommenen Abweichungen der Bevölkerungszahlen zu bewerten. So wird etwa der dem Erfolgswert einer Stimme abträgliche Effekt einer überdurchschnittlichen Bevölkerungszahl eines Wahlkreises gemindert, wenn dort auch überdurchschnittlich viele Minderjährige wohnhaft sind, weil dann die Zahl der Wahlberechtigten den Durchschnitt weniger weit übersteigt. Der Einfluss des unterschiedlichen Minderjährigenanteils auf die Erfolgchance einer Stimme wird daher erst sichtbar, wenn man die Zahl der Wahlberechtigten in den Wahlkreisen vergleicht und diese mit den vom Gesetzgeber herangezogenen Bevölkerungszahlen in Beziehung setzt. Stellt man auf die Zahl der Wahlberechtigten am Wahltag ab, ergibt sich - unter Inkaufnahme einer kleinen Unschärfe im Hinblick darauf, dass die Wahlkreiseinteilung zu einem anderen Zeitpunkt erfolgt ist - folgendes Bild:

79

Der Wert des Wahlkreises 227 (Deggendorf) unterschritt bei Zugrundelegung der Zahl der Wahlberechtigten den Durchschnittswert um 25,6 %, so dass die Grenze des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 2. Halbsatz BWG nicht mehr eingehalten gewesen wäre.

80

In zwei Wahlkreisen lag die Abweichung bei Zugrundelegung der Zahl der Wahlberechtigten zwar noch unterhalb, jedoch deutlich näher an der Grenze von 25 % als auf der Grundlage der deutschen Wohnbevölkerung (Wahlkreis 55 <Bremen I>, + 23,2 % statt + 20,4 %, und Wahlkreis 70 <Magdeburg>, + 22,3 % statt + 16,0 %). In weiteren zwölf Wahlkreisen, bei denen auf der Grundlage der deutschen Wohnbevölkerung die Soll-Grenze von 15 % nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 1. Halbsatz BWG eingehalten war, war diese bei Zugrundelegung der Zahl der Wahlberechtigten überbeziehungsweise unterschritten.

b) Dieser Befund erschüttert zwar die Annahme einer flächendeckend gleichmäßigen Verteilung der nicht wahlberechtigten Deutschen, begründet jedoch auch unabhängig von der Frage einer Rechtfertigung durch den Repräsentationsgrundsatz nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG noch keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit bei der Wahl zum 17. Deutschen Bundestag.

81

Der Gesetzgeber hat sich bei der Wahlkreiseinteilung zur Wahl des 17. Deutschen Bundestages an die in § 3 Abs. 1 BWG selbst gesetzten Vorgaben gehalten und damit die mit diesen Vorgaben zur Wahrung der Wahlrechtsgleichheit verfolgten Ziele einer transparenten und folgerichtigen Gesetzgebung beachtet. Die Ausgestaltung der Regeln des § 3 Abs. 1 BWG beruht auf der Annahme einer im Wesentlichen gleichmäßigen Verteilung der minderjährigen Deutschen im Wahlgebiet. Diese Annahme ist für die Verteilung der Wahlkreise auf die Länder nach wie vor berechtigt (aa), gilt allerdings für den Zuschnitt der Wahlkreise nicht mehr ohne Weiteres, was indes für die Wahl zum 17. Deutschen Bundestag nicht berücksichtigt werden musste (bb).

82

aa) Die Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages war bei dem von ihr vorgenommenen Ländervergleich zu dem Ergebnis gekommen, dass die Abweichungen des Minderjährigenanteils vom Bundesdurchschnitt bei abnehmender Tendenz zuletzt nur noch von - 4,3 bis + 3,6 Prozentpunkte betragen (vgl. BTDrucks 13/7950, S. 15), und hatte diese Abweichungen für hinnehmbar erachtet. Der Gesetzgeber ist dieser Einschätzung gefolgt, und der Senat sieht keinen Anlass, diese Einschätzung verfassungsrechtlich anzuzweifeln.

83

Die von der Reformkommission beobachtete Tendenz hat sich fortgesetzt und zwischenzeitlich dazu geführt, dass sich die Minderjährigenquote, wenn man die neuen und die alten Länder gegenüberstellt, mit umgekehrten Vorzeichen vom Bundesdurchschnitt entfernt. Während der Minderjährigenanteil nach den von der Reformkommission verwendeten Daten 1995 trotz abnehmender Tendenz in allen neuen Ländern noch über dem Bundesdurchschnitt von 18,9 % lag (die Unterschiede reichten von + 0,6 Prozentpunkten in Sachsen bis + 3,6 Prozentpunkten in Mecklenburg-Vorpommern; vgl. BTDrucks 13/7950, S. 15), war er dort zum 31. Dezember 2008 nach den vom Statistischen Bundesamt mitgeteilten Daten auf teilweise deutlich unterdurchschnittliche Werte gesunken und betrug zwischen 12,3 % in Sachsen-Anhalt und 13,2 % in Brandenburg; dies entspricht Abweichungen vom Bundesdurchschnitt

84

(16,9 %) von - 4,6 bis - 3,7 Prozentpunkten. Dies ändert jedoch nichts daran, dass sowohl die maximale Abweichung (- 4,6 Prozentpunkte in Sachsen-Anhalt) als auch die Spannweite der Abweichungen (6,3 Prozentpunkte) nicht den Rahmen dessen verlassen haben, was den Gesetzgeber im Anschluss an den Bericht der Reformkommission bewogen hat, unverändert an der Bezugsgröße der deutschen Wohnbevölkerung festzuhalten.

bb) Die für die Ermittlung der Zahl der Wahlkreise in den Ländern gültige Annahme einer bundesweit gleichmäßigen Verteilung der minderjährigen Deutschen kann indes nicht unbesehen auf den Zuschnitt der einzelnen Wahlkreise übertragen werden. Zwar war die Zahl der betroffenen Wahlkreise gering; auch hätten die unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen nicht durchweg gravierende Änderungen zur Folge haben müssen. Gleichwohl können diese potentiellen Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgleichheit nicht grundsätzlich unberücksichtigt bleiben. Hätte der Gesetzgeber bei der Einteilung der einzelnen Wahlkreise auf die Zahl der Wahlberechtigten abgestellt, hätte er in einer Reihe von Fällen zumindest zusätzliche Erwägungen anstellen müssen, um dem Gebot annähernd gleicher Erfolgchancen der Erststimmen ohne Veränderung der Wahlkreise Rechnung zu tragen. Das Unterbleiben derartiger Erwägungen begründet indes keinen Wahlfehler.

85

Bei der Wahl zum 17. Deutschen Bundestag waren insoweit vergleichsweise wenige Fälle betroffen, die zudem ganz überwiegend keine erheblichen Abweichungen von den gesetzlichen Vorgaben aufwiesen. Lediglich in einem Fall (Wahlkreis 227 <Deggendorf>) stand die Einhaltung der Grenze des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 2. Halbsatz BWG von 25 % - und dies nur knapp - in Rede, in weiteren vierzehn Fällen wären hinzukommende oder verstärkte Abweichungen vom Durchschnitt zwischen 15 und 25 % zu bewältigen gewesen. Bei den übrigen der insgesamt 299 Wahlkreise hätte sich die Größenabweichung hingegen auch bei Zugrundelegung der Zahl der Wahlberechtigten in derselben gesetzlichen Kategorie bewegt, wie sie sich auf der Grundlage der deutschen Wohnbevölkerung ergab.

86

Da die Annahme einer annähernd gleichen auch regionalen Verteilung der minderjährigen Deutschen bis dahin nicht in Frage gestellt worden war und da - bei einer hypothetischen Betrachtung - eine Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit durch die Anknüpfung an die Wohnbevölkerung allenfalls marginal ausfällt, ist es nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber die Wahlkreiseinteilung zur Wahl des 17. Deutschen Bundestages insoweit ohne Kontrollüberlegungen mit Rücksicht auf die Verteilung der Wahlberechtigten vorgenommen hat. Das Bundesverfassungsgericht hat keinen Anlass, die konkrete Wahlkreiseinteilung einer weitergehenden Überprüfung zu unterwerfen, weil vor dem genannten Hintergrund Interessenkonflikte im Bereich der Gesetzgebung hier ausgeschlossen werden können.

87

c) Der Gesetzgeber ist jedoch gehalten, bei der Wahlkreiseinteilung künftig den Anteil der Minderjährigen an der Bevölkerung zu berücksichtigen. Er hat dabei sowohl die Werte in den Ländern als auch im Vergleich zwischen den einzelnen Wahlkreisen

88

einschließlich der Tendenzen bei der Bevölkerungsentwicklung in den Blick zu nehmen. Sollte die Entwicklung zu einer erheblichen Ungleichverteilung zwischen den Ländern führen, wird der Gesetzgeber zu prüfen haben, ob er die Maßstabsnorm des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BWG ändert. Soweit es lediglich um einzelne Wahlkreise betreffende Abweichungen von der durchschnittlichen Verteilung der minderjährigen Deutschen geht, kann neben den bei der Wahlkreiseinteilung bereits bislang zu berücksichtigenden Aspekten wie etwa der territorialen Verankerung des im Wahlkreis gewählten Abgeordneten, den historisch gewachsenen Verwaltungsgrenzen und einer gewissen Kontinuität der räumlichen Gestalt des Wahlkreises (vgl. BVerfGE 95, 335 <364>) künftig auch der Anteil der minderjährigen Deutschen in die Entscheidung über den Zuschnitt der Wahlkreise einbezogen werden.

## II.

Soweit der Beschwerdeführer - unabhängig von der Bemessungsgrundlage - Verstöße gegen die 15 %-Sollgrenze des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWG rügt, ist ein Wahlfehler ebenfalls nicht festzustellen. 89

1. Dahingestellt bleiben kann, inwieweit angesichts der grundsätzlichen Gleichrangigkeit einfachgesetzlicher Regelungen der Gesetzgeber bei der Einteilung des Wahlgebietes in Wahlkreise (§ 2 Abs. 1 BWG) in verfassungsgerichtlich überprüfbarer Weise an die Vorgaben des § 3 Abs. 1 BWG gebunden ist und ob etwa eine Missachtung des § 3 Abs. 1 BWG darin zu sehen wäre, wenn der Gesetzgeber auf eine Überschreitung des dort angegebenen Sollwerts selbst dann nicht reagierte, wenn sie die Mehrzahl der Wahlkreise beträfe. Ein Wahlfehler liegt jedenfalls noch nicht darin, dass ein gewisser Teil - nach der Beschwerde etwa ein Fünftel - der Wahlkreise die Soll-Grenze überschritten hat. Der Gesetzgeber darf nach der Konzeption des § 3 Abs. 1 BWG von dem Soll-Grenzwert, den der Beschwerdeführer als solchen nicht angreift, im Rahmen seines Ermessens abweichen, wenn sachgerechte Erwägungen dies rechtfertigen. Die Tatsache, dass die Grenze mehrfach überschritten worden ist, begründet daher für sich genommen keinen Wahlfehler. Es ist nicht dargelegt und auch sonst nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber bezogen auf bestimmte Wahlkreise die Grenze seines Ermessens überschritten hat. Daher liegt auch in der vom Beschwerdeführer vorgetragene Zunahme der Überschreitungsfälle seit dem Jahr 2002 kein Wahlfehler. 90

2. Dass die bei der beanstandeten Wahlkreiseinteilung herangezogenen Abwägungskriterien insbesondere der Wahlkreiskontinuität und der Wahrung regionaler Besonderheiten im Bundeswahlgesetz nicht ausdrücklich genannt sind, macht ihre Berücksichtigung entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht unzulässig. Diese Kriterien liegen der gesetzlichen Regelung über die Wahlkreiseinteilung zugrunde und sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geeignet, Abweichungen bei der Wahlkreisgröße zu rechtfertigen (vgl. BVerfGE 95, 335 <364>). 91

### III.

Auch die Zuordnung der Wahlkreise zu den Ländern lässt keinen Wahlfehler erkennen. 92

Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Satz 1 BWG muss die Zahl der Wahlkreise in den einzelnen Ländern deren Bevölkerungsanteil „soweit wie möglich“ entsprechen. Diese Einschränkung trägt dem Umstand Rechnung, dass eine rechnerisch exakte Verteilung in aller Regel nicht erreichbar ist, weil nur eine natürliche Zahl von Wahlkreisen verteilt werden kann, während der berechnete Bevölkerungsanteil in den meisten Fällen zu Bruchteilen einer natürlichen Zahl führen wird. In diesen Fällen muss eine Rundung erfolgen. Dabei kann ebenso wie die Frage verfassungsgerichtlich überprüfbarer Bindung des Gesetzgebers an diese Vorgabe (vgl. C.II.1.) dahingestellt bleiben, ob die Einschränkung „soweit wie möglich“ wie ein „verstärktes Soll“ zu verstehen ist, welches dem Gesetzgeber ein eng begrenztes Ermessen einräumt, oder ob streng nach mathematischen Regeln vorzugehen ist (vgl. hierzu Schreiber, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. 2009, § 3 Rn. 15 bis 17). Während sich dies bei den übrigen betroffenen Ländern bereits aus der Über- beziehungsweise Unterschreitung der Rundungsgrenze von 0,5 ergibt, ist die Verlagerung eines Wahlkreises zu Lasten des Landes Sachsen-Anhalt nach beiden Lesarten nachvollziehbar. 93

Auf das Land Sachsen-Anhalt entfielen bei Zugrundelegung der fortgeschriebenen deutschen Wohnbevölkerung nach Anwendung des Hare/Niemeyer-Verfahrens zum Stichtag 31. Dezember 2006 rechnerisch 9,542 Wahlkreise, so dass die Rundungsgrenze von 0,5 noch nicht unterschritten war. Dies haben der Deutsche Bundestag und die Wahlkreiskommission nicht verkannt (vgl. BTDrucks 16/7462, S. 58). Der Deutsche Bundestag hat darauf abgestellt, dass der Rundungsgrenzwert zum Stichtag nur knapp überschritten und aufgrund der Bevölkerungsentwicklung bis zum 30. Juni 2007 beinahe erreicht war (9,501; vgl. BTDrucks 16/7462, S. 59). 94

Die von dem Beschwerdeführer hiergegen vorgebrachten Einwände begründen jedenfalls deshalb keinen Wahlfehler, weil ein Wahlkreis auch bei Anwendung strikter Proportionalität verlagert werden durfte: Die Werte beider Länder, denen ein zusätzlicher Wahlkreis zugeschrieben wurde (Baden-Württemberg: 37,714, Niedersachsen: 29,685) waren von der Rundungsgrenze von 0,5 weiter entfernt als der Wert Sachsen-Anhalts von 9,542. Die Entscheidung des Gesetzgebers, Niedersachsen zu Lasten Sachsen-Anhalts einen Wahlkreis zuzuweisen, bildet die tatsächliche Bevölkerungsverteilung daher besser ab, als es bei einem Verzicht auf die Übertragung der Fall gewesen wäre. 95

**D.**

Die Entscheidung über die Auslagenerstattung beruht auf § 34a Abs. 3 BVerfGG. Die Beschwerde hat zur Klärung einer allgemein bedeutsamen Frage des Wahlrechts beigetragen, so dass es angemessen erscheint, die hälftige Erstattung der Auslagen des Beschwerdeführers anzuordnen.

96

Voßkuhle

Lübbe-Wolff

Gerhardt

Landau

Huber

Hermanns

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 31. Januar 2012 -  
2 BvC 3/11**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 31. Januar 2012 - 2 BvC 3/  
11 - Rn. (1 - 96), [http://www.bverfg.de/e/cs20120131\\_2bvc000311.html](http://www.bverfg.de/e/cs20120131_2bvc000311.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2012:cs20120131.2bvc000311