

Albrecht Glaser, MdB

Ordentliches Mitglied und zugleich Obmann der AfD-Fraktion in der
Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit

Berlin, den 27. Mai 2022

Sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige,

sehr geehrte Damen und Herren Kollegen!

1.

Unter Bezugnahme auf den Verlauf der vergangenen Kommissionssitzung am 19. Mai 2022 und die gemeinsame Veröffentlichung der Kollegen Hartmann (SPD), Kuhle (FDP) und Dr. Steffen (Bündnis 90/Die Grünen) in der FAZ vom 18. Mai 2022 (S. 8), mit der die Herren Kollegen noch vor Beginn der ersten Beschäftigung unserer Kommission mit diesem Thema die Grundzüge ihres gemeinsamen Vorschlages zur Reform des Bundeswahlrechts vorstellten, bringe ich nunmehr mit der Bundestagsdrucksache 19/22894 einen Reformvorschlag in die Kommission zur Diskussion als Ausschussdrucksache ein.

Möge er spätestens in der Sitzung am 23. Juni 2022 (3. Durchgang der Beschäftigung mit der Wahlrechtsreform / Verkleinerung des BT nach Arbeitsplan) inhaltlich genauso rege und lebhaft diskutiert werden, wie der Vorschlag der vorgenannten Kollegen am 19. Mai.

Erinnern möchte ich mit der Kommissionseinbringung des AfD-Reformvorschlages an die vergangene Expertendiskussion im Innenausschuss dazu, insbesondere die Stellungnahme des Sachverständigen Privatdozent RA Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau vom 3. Oktober 2020, Drucksache des Ausschusses für Inneres und Heimat 19(4)584F. Dort heißt es unter IV. auf S. 11:

„Daher empfehle ich den Abgeordneten des Deutschen Bundestages ... den Gesetzentwurf der AfD unverändert anzunehmen. Es ist übrigens, wie schon gesagt, in wesentlichen Teilen ein Hans-Meyer-Entwurf, und der ist ein SPD-Mann. ... Also folgen Sie der Wissenschaft, folgen Sie Hans Meyer.

Vgl. dazu Anlagen 1 und 2.

2.

Ergänzend schlage ich vor, sich gesondert mit der Grundmandatsklausel des § 6 Abs. 3 Bundeswahlgesetz auseinanderzusetzen. Dazu nachstehende Überlegungen nebst Lösungsvorschlag:

Nach § 6 Abs. 3 Bundeswahlgesetz werden bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben. Satz 1 findet auf die von Parteien nationaler Minderheiten eingereichten Listen keine Anwendung.

Die Grundmandatsklausel könnte gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit verstoßen und wäre damit verfassungswidrig. Der Grundsatz der Wahlgleichheit könnte durch die Grundmandatsklausel in mehrererlei Hinsicht verletzt sein:

Die Grundmandatsklausel könnte zu einer Ungleichbehandlung der Parteien führen, da sie denjenigen Parteien, die nicht mindestens 5 Prozent der Stimmen errungen haben, die Teilnahme am Verhältnisausgleich verwehrt, anderen Parteien aber, die mindestens drei Wahlkreismandate erkämpft, aber unter Umständen weit weniger Stimmen erhalten haben als ihre an der Sperrklausel gescheiterten Konkurrenten, die Teilnahme ermöglicht. Sie gibt überdies den Zweitstimmen für Parteien, die das 5-Prozent-Quorum nicht erreicht haben, unterschiedliche Erfolgskraft.

Dem könnte bzw. sollte durch ein Änderungsgesetz zum Bundeswahlgesetz wie folgt Abhilfe geschaffen werden:

Der Bundestag wolle das folgende Gesetz beschließen:

Artikel 1

Änderung des Bundeswahlgesetzes

In § 6 Absatz 3 Satz 1 des Bundeswahlgesetzes vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Juni 2021 (BGBl. I S. 1482) geändert worden ist, werden die Worte „oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben“ gestrichen.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Mit freundlichen und kollegialen Grüßen

Albrecht Glaser, MdB

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Albrecht Glaser, Tobias Matthias Peterka, Jochen Haug, Dr. Gottfried Curio, Martin Hess, Dr. Bernd Baumann, Beatrix von Storch, Dr. Christian Wirth, Thomas Seitz, Petr Bystron, Siegbert Droese, Dietmar Friedhoff, Jörn König, Andreas Mrosek, Christoph Neumann, Uwe Schulz und der Fraktion der AfD

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

A. Problem

Der Grundsatz des personalisierten Verhältniswahlrechts (§ 1 Absatz 1 Satz 2 BWahlG) hat in den letzten Jahrzehnten vor dem Hintergrund der Diversifizierung der Parteienlandschaft zu einer stetigen Vergrößerung des Deutschen Bundestages geführt, die parteiübergreifend und in der Wissenschaft (Offener Brief der 100 Staatsrechtslehrer, 20. September 2019) als problematisch wahrgenommen wird. Der 12. (und erste gesamtdeutsche) Deutsche Bundestag (1990 bis 1994) hatte noch 662 Abgeordnete, der 13. Deutsche Bundestag (1994 bis 1998) dann 672 Abgeordnete, der 14. Deutsche Bundestag (1998 bis 2002) zu Beginn der Legislaturperiode 669 Abgeordnete. Schon damals wurde die Größe des Bundestages als Problem wahrgenommen; daher wurde 2002 die gesetzliche Anzahl der Mitglieder des Deutschen Bundestages mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU und FDP von 672 auf 598 reduziert und die Zahl der Wahlkreise von 328 auf 299 verringert. Infolgedessen hatte der 15. Deutsche Bundestag (2002 bis 2005) zu Beginn der Legislaturperiode nur noch 603 Abgeordnete, der 16. Deutsche Bundestag (2005 bis 2009) dann anfangs 614 Abgeordnete. Der 17. Deutsche Bundestag (2009 bis 2013) hatte bei Konstituierung schon 622 Abgeordnete, der 18. Deutsche Bundestag (2013 bis 2017) zu Beginn der Wahlperiode 631 Abgeordnete. Der Zuwachs der Abgeordnetenzahl beruhte auf der Einführung eines neuen Wahlrechts in Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (2 BvF 3/11 u. a., E 131, 316 ff.) über das negative Stimmgewicht und die Ausgleichspflicht für Überhangmandate.

Bei der Wahl zum jetzigen 19. Bundestag 2017 entfaltete sich der Effekt der Ausgleichspflicht von Überhangmandaten unerwartet deutlich und führte zu einem Bundestag mit 709 Mandaten. Maßgeblich hierfür ist insbesondere der Sonderfall der CSU, die alle bayerischen Wahlkreise gewann, während ihr nach Zweitstimmen deutlich weniger Mandate zustanden. Die auf diese Weise entstandenen sieben Überhangmandate bedeuten bei der Regionalpartei CSU circa 18 Prozent mehr Sitze aus Direktmandaten, die proportional bei allen anderen Parteien zu Ausgleichsmandaten von in Summe 108 Sitzen führten (zum Ganzen etwa Hans Meyer, AöR 143 [2018], 521 [528 f.]). Damit sind die möglichen Effekte aber

noch nicht ausgeschöpft; so schätzt der Wahlforscher Joachim Behnke den künftigen noch möglichen „Hebeleffekt“ auf bis zu 20 Ausgleichmandate für ein CSU-Überhangmandat ein (vergl. Meyer a. a. O. mit Fn. 24 m. w. N.; Wissenschaftlicher Dienst, Größe des Bundestages, WD 3 – 3000-002/16, Dokumentation vom 6. Januar 2016). Bei der Tatsache der Entstehung von Überhangmandaten spielt eine entscheidende Rolle, dass für die Erringung von Direktmandaten bereits eine relative Mehrheit der Stimmen genügt. Das heißt: bei einer Mehrheit von Direktbewerbern und einem einzigen Wahlgang gewinnt derjenige das Mandat, der mehr Stimmen erringt als jeder seiner Mitbewerber, selbst wenn seine Stimmenzahl weit entfernt von einer einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen ist (eine wahlrechtliche Regelung, die für die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen vom dortigen Staatsgerichtshof als verfassungswidrig verworfen worden ist).

Jedoch auch ohne diesen CSU-Effekt ist bei der nächsten Bundestagswahl eine weitere Vergrößerung des Bundestages zu befürchten. Diese würde nicht nur die jährlichen Kosten der parlamentarischen Arbeit weiter in die Höhe treiben, sondern v. a. die Arbeitsfähigkeit des Parlaments und seine logistischen Möglichkeiten zunehmend in Frage stellen.

Die notwendige ergebnisoffene und lösungsorientierte Debatte um eine neuerliche Reform des Wahlgesetzes wird durch die in den Massenmedien wie teils auch in der Wissenschaft stets wiederholte Behauptung derzeit erschwert, dass eine Verkleinerung des Deutschen Bundestages eine neuerliche Verminderung der Zahl der Wahlkreise voraussetze; diese Annahme ist jedoch unzutreffend.

B. Lösung

Das Grundgesetz gebietet zwar, eventuell entstehende Überhangmandate, sofern sie eine Partei, die auch mit Landeslisten antritt, überproportional stärken, entsprechend und zugunsten der Landeslisten der übrigen Parteien wieder auszugleichen, so dass der Grundcharakter der Verhältniswahl gewahrt bleibt; das Grundgesetz gebietet aber nicht, dass Überhangmandate überhaupt entstehen müssen. Vielmehr ist der einfach-rechtlich verfestigte Grundsatz aus § 5 Satz 2 BWahlG, der kein Verfassungsgebot konkretisiert, nur historisch zu erklären. Dem 1. Deutschen Bundestag (1949 bis 1953) gehörten vor Einführung der 5-Prozent-Hürde auf Bundesebene noch zehn politische Parteien und außerdem drei unabhängige Abgeordnete an. Nach Einführung der 5-Prozent-Klausel in der 2. Legislaturperiode (1953 bis 1957) bestand dann zwischen 1957 (3. Deutscher Bundestag) und 1983 (10. Deutscher Bundestag) in der Bundesrepublik Deutschland ein stabiles Drei-Parteien-System, in dem Direktmandate ausschließlich entweder von der CDU/CSU oder von der SPD erworben wurden und deren jeweilige Wahlkreis-kandidaten in der Regel deutliche Mehrheiten erreichten. Diese Situation hat sich wegen eines grundlegend anderen Wählerverhaltens und der stetigen Verringerung des Stimmenanteils der historischen „Volksparteien“ CDU, CSU und SPD verändert; dem jetzigen, 19. Deutschen Bundestag gehören 27 direkt gewählte Abgeordnete an, die in ihren Wahlkreisen weniger als 30 Prozent Erststimmenanteil erreicht haben, hiervon haben zwei direkt gewählte Abgeordnete (Dresden I und Berlin-Mitte) sogar weniger als 25 Prozent Erststimmenanteil erreicht. Dass ein Wahlkreisbewerber, gegen den in seinem Wahlkreis über 70 Prozent der Wahlberechtigten gestimmt haben, dennoch zum Inhaber des Direktmandats erklärt werden muß, ist verfassungsrechtlich nicht nur nicht zwingend, sondern im Gegenteil demokratietheoretisch und damit verfassungsrechtlich problematisch.

Die verfassungskonforme und gerechte Lösung zur Verkleinerung des Deutschen Bundestages besteht daher darin, die Direktmandate in unverändert bestehenbleibenden 299 Wahlkreisen in jedem Bundesland jeweils so zu vergeben, dass keine Überhangmandate mehr entstehen.

Dies geschieht dadurch, dass zur Erringung eines Direktmandats die relative Stimmenmehrheit im Wahlkreis zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung darstellt. Bewerber, die eine relative Stimmenmehrheit errungen haben (qualifizierte Wahlkreiskandidaten) müssen zusätzlich zu der Gruppe der Kandidaten einer Partei in einem Bundesland gehören, die auf die Zahl der Listenmandate begrenzt ist, welche der gleichen Partei nach ihrem Zweitstimmenergebnis in diesem Bundesland zusteht. Zur Bestimmung dieser Gruppe wird zwischen allen qualifizierten Wahlkreiskandidaten eine Reihenfolge gebildet, die sich von oben nach unten nach der Höhe der erzielten prozentualen Stimmergebnisse richtet.

Die Mandatszuteilung erfolgt in der Reihenfolge der absteigenden prozentualen Stimmergebnisse, beginnend mit dem höchsten prozentualen Stimmergebnis. Ist für das letzte zuteilungsfähige Direktmandat mehr als ein Bewerber mit dem gleichen prozentualen Stimmergebnis (gerechnet bis zur dritten Stelle nach dem Komma) vorhanden, so kommt keiner von ihnen zum Zuge, sondern das Mandat wird über die Landesliste besetzt. Beim nachträglichen Wegfall eines Mandatsträgers erfolgt dessen Ersetzung durch Nachrücken des nächstfolgenden Listenkandidaten gemäß Absatz 4, es sei denn, es sind qualifizierte Wahlkreiskandidaten des gleichen Wahlvorschlags bislang nicht zum Zuge gekommen.

C. Alternativen

Alternativen wären, soweit erkennbar, mittelfristig 1. die weitere Herabsetzung der Zahl der Wahlkreise oder aber 2. die Einführung eines „Grabensystems“, bei dem 299 Wahlkreise erhalten bleiben, in denen nach bisherigem Recht Direktkandidaten gewählt werden (d. h., dass „direkt gewählte“ Abgeordnete mit weniger als 30 Prozent der Stimmen gewählt werden), und Beschränkung des Verhältniswahlrechts auf die übrigen 299 „Listenplätze“ im Bundestag. Gegen die erste Alternative spricht schon, dass sie allenfalls zu einer sehr überschaubaren Verkleinerung des Deutschen Bundestages führen würde und zugleich offensichtliche und gravierende Nachteile aufweist, nämlich die Erschwerung des Kontakts zwischen Bürgern und Abgeordneten in zu großen und unübersichtlichen Wahlkreisen. Gegen die zweite Alternative („Grabensystem“) spricht, dass sie nach der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Urt. vom 25. Juli 2012, 2 BvF 3/11 u. a., s. o.) verfassungswidrig sein dürfte. Denn wenn es der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung zugunsten eines Verhältniswahlrechts, das um personale Elemente ergänzt wird, widerspricht, Überhangmandate ab der Größenordnung von 2,5 Prozent der gesamten Mandate im Deutschen Bundestag nicht auszugleichen, so muß es dem Grundsatz des Verhältniswahlrechts um so mehr widersprechen, dieses faktisch zu 50 Prozent ganz abzuschaffen, weil es eben nur noch für die eine Hälfte des Bundestages gelten würde, wohingegen für die andere Hälfte ein britisches „First-past-the-post“-System eingeführt wird, das dem deutschen Verfassungsrecht fremd ist.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Dem Bund entstehen unmittelbar keine Kosten; in der weiteren Folge der Reform verringern sich die Kosten des Bundes für die Unterhaltung des Deutschen Bundestages erheblich und dauerhaft.

E. Erfüllungsaufwand**E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Der Verwaltung entsteht ein gewisser Erfüllungsaufwand infolge der Tatsache, dass die Bürger über die Veränderung des Wahlrechts und insbesondere über die mögliche Ausgestaltung der Zweistimme als bis zu dreimal abzugebender Bewerberstimme informiert werden müssen. Maßnahmen in diesem Zusammenhang wären etwa die Gestaltung von Internetseiten und der Druck von Informationsbroschüren, u. U. auch die Schaltung von kurzen Sendungen in Fernsehen und Rundfunk („die Bundesregierung informiert“).

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundeswahlgesetzes

Das Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGB. I S. 1288, bereinigt S. 1594), zuletzt geändert durch das vierundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 25. Juni 2020, BGBl. I S. 1409), wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen“ gestrichen und werden nach dem Wort „Abgeordneten“ ein Komma und die Wörter „es sei denn, diese Zahl erhöht sich um unabhängige Wahlkreismandate im Sinne von § 6 Absatz 5“ eingefügt.
2. § 1 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Von den Abgeordneten werden 299 aufgrund von Kreiswahlvorschlägen in Wahlkreisen gewählt, im Übrigen nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten).“
3. In § 4 Satz 1 wird das Wort „Wahlkreisabgeordneter“ durch „Wahlkreiskandidaten“ ersetzt. Nach Satz 1 werden die folgenden Sätze 2 bis 7 eingefügt:

„Die Zweitstimme kann jedoch auch in Gestalt von bis zu drei Voten für eine Landesliste abgegeben werden. Mit jedem Votum können einzelne Bewerber, die auf der Landesliste verzeichnet sind, direkt gekennzeichnet werden (Bewerberstimme). An einzelne Bewerber darf jedoch nur ein Votum vergeben werden. Eine Kumulation von Voten ist daher unzulässig. Eine zusätzliche Kennzeichnung der Landesliste ist entbehrlich. Zur Ermittlung des Zweitstimmenergebnisses gemäß § 6 Absatz 1 Satz 1 wird auch bei der Abgabe mehrerer Voten nur eine Zweitstimme pro Wähler gezählt.“
4. In § 5 Satz 1 wird das Wort „Abgeordneter“ durch die Wörter „qualifizierter Wahlkreiskandidat“ ersetzt.
5. Nach § 5 Satz 3 wird folgender Satz eingefügt:

„Qualifizierte Wahlkreiskandidaten erringen ein Mandat nach Maßgabe des § 6 Absatz 3.“
6. § 6 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Für die Verteilung der nach Landeslisten zu besetzenden Sitze werden die für jede Landesliste abgegebenen Zweitstimmen zusammengezählt. Nicht berücksichtigt werden dabei die Zweitstimmen derjenigen Wähler, die ihre Erststimme für einen im Wahlkreis gemäß Absatz 5 Satz 1 erfolgreichen Bewerber abgegeben haben, der gemäß § 20 Absatz 3 oder von einer Partei vorgeschlagen ist, die nach Satz 4 und 5 bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt wird oder für die in dem betreffenden Land keine Landesliste zugelassen ist. Bei Verteilung der Sitze auf die Landeslisten werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten haben. Auf nach § 5 gewählte Wahlkreiskandidaten, deren Parteien 5 Prozent an gültigen Zweitstimmen nicht erreichen, findet die Regelung für parteiunabhängige Wahlkreisbewerber nach § 6 Absatz 5 entsprechende Anwendung. Satz 1 findet auf die von Parteien nationaler Minderheiten eingereichten Listen keine Anwendung.“
7. In § 6 Absatz 2 Satz 1 werden die Wörter „dort nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden“ gestrichen.

8. In § 6 Absatz 2 Satz 6 werden die Wörter „jeweils nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze“ durch die Wörter „Sitze gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 (598)“ ersetzt.
9. § 6 Absatz 3 Satz 1 und 2 wurden zu den neuen Sätzen 3 und 4 des § 6 Absatz 1. In Satz 1, also Satz 3 der neuen Fassung, entfallen die Wörter „oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen“.
10. § 6 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Ist die Zahl der gemäß § 5 gewählten qualifizierten Wahlkreiskandidaten einer Partei in einem Bundesland höher als dieser Partei Sitze nach ihrem Zweitstimmergebnis zustehen, so wird eine Rangfolge der qualifizierten Wahlkreiskandidaten nach der Höhe ihrer jeweils erzielten prozentualen Stimmergebnisse in absteigender Weise gebildet. Die prozentualen Stimmergebnisse werden bis zur 3. Stelle nach dem Komma ermittelt. In dieser Rangfolge werden den qualifizierten Wahlkreiskandidaten Abgeordnetenmandate zugeteilt, bis die Zahl der Sitze erreicht ist, welche der jeweiligen Partei im jeweiligen Bundesland auf Grund ihres Zweitstimmenergebnisses zustehen. Ist für das letzte zuteilungsfähige Direktmandat mehr als ein Bewerber mit dem gleichen prozentualen Stimmergebnis vorhanden, so kommt keiner von ihnen zum Zuge. Stattdessen wird dieses Mandat über die Landesliste besetzt. Beim nachträglichen Wegfall von Mandatsträgern erfolgt deren Ersetzung durch Nachrücker. Als Nachrücker sind zunächst weitere qualifizierte Wahlkreiskandidaten, danach Bewerber auf der Landesliste berufen.“
11. § 6 Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Die Sitzvergabe an Bewerber auf den Landeslisten erfolgt in der Reihenfolge ihrer Platzierung vorbehaltlich einer Veränderung dieser Reihenfolge durch Erringung persönlicher Bewerberstimmen gemäß § 4 Satz 2. Die jeweils abgegebenen Bewerberstimmen wirken sich auf die Rangfolge der Listenkandidaten wie folgt aus:

Die errungenen Zweitstimmen gemäß § 4 Satz 1 werden durch die Zahl der rechnerisch errungenen Listenmandate geteilt. Jeder Bewerber auf der Landesliste, der mehr Bewerberstimmen gemäß § 4 Satz 3 erhalten hat als es der Hälfte dieses Quotienten entspricht, wird nach seinem individuell erzielten Bewerberstimmergebnis für die Mandatzuteilung der Listenbewerber berücksichtigt. Die Reihung dieser Bewerber findet ab Platz 2 jeder Landesliste einer Partei nach Höhe ihrer Stimmergebnisse von oben nach unten statt. Im Falle der Stimmgleichheit entscheidet der Bundeswahlleiter durch Los die Reihenfolge. Erst danach greift die Platzierung der Bewerber auf der Landesliste wie sie durch die Aufstellungsversammlungen der Parteien beschlossen worden sind.“
12. § 6 Absatz 5 wird wie folgt gefasst:

„(5) Ist in einem Wahlkreis der qualifizierte Wahlkreiskandidat im Sinne von § 5 ein parteiunabhängiger Wahlkreisbewerber im Sinne von § 18 Absatz 1 in Verbindung mit § 20 Absatz 3, so erhält dieser ohne weiteres ein unabhängiges Wahlkreismandat im Deutschen Bundestag; die Zahl der Bundestagsabgeordneten gemäß § 1 Absatz 1 erhöht sich entsprechend, ein Ausgleich findet nicht statt. Der ihm von der Rangfolge des Erststimmenergebnisses her nächstfolgende Wahlkreiskandidat einer Partei gilt dann ebenfalls als qualifizierter Wahlkreiskandidat im Sinne von Absatz 3 (unechter qualifizierter Wahlkreiskandidat) und wird entsprechend in das Verteilungsverfahren miteinbezogen. Absatz 3 Satz 5 zweiter Halbsatz findet auf unechte qualifizierte Wahlkreiskandidaten keine Anwendung.“
13. In § 6 Absatz 6 Satz 1 werden die Wörter „nach Absatz 5 Satz 1 zu vergebenden“ gestrichen. In Satz 2 wird das Semikolon durch einen Punkt ersetzt; der zweite Halbsatz entfällt. In Satz 3 werden in der Klammer die Wörter „§ 5“ durch die Wörter „Absatz 3“ ersetzt. In Satz 4 werden nach dem Wort „Reihenfolge“ die Wörter „(Absatz 4)“ eingefügt.
14. § 6 Absatz 7 wird aufgehoben.
15. In § 37 werden nach dem Wort „sind“ die Wörter „und wie viele Bewerberstimmen die Listenkandidaten jeweils erhalten haben“ eingefügt.
16. In § 38 werden nach dem Wort „entfallen“ die Wörter „und wie viele Bewerberstimmen die Listenkandidaten jeweils erhalten haben“ eingefügt.

17. In § 39 Absatz 1 Satz 1 wird nach Nummer 5 folgende Nummer 6 eingefügt:
„6. Ferner ist die Zweitstimme ungültig, wenn die Bewerberstimmen auf Bewerber verschiedener Landeslisten verteilt werden, wenn einem Bewerber offenbar mehr als eine Stimme zuerkannt werden soll oder wenn ein Bewerber gestrichen worden ist.“
18. In § 41 Satz 1 wird nach dem Wort „sind“ ein Komma sowie die Wörter „wie viele Bewerberstimmen die Listenkandidaten jeweils erhalten haben“ eingefügt; das Wort „Wahlkreisabgeordneter“ wird durch die Wörter „qualifizierter Wahlkreiskandidat“ ersetzt.
19. In § 42 Absatz 1 werden nach dem Wort „sind“ die Wörter „und wie viele Bewerberstimmen die Listenkandidaten jeweils erhalten haben“ eingefügt.
20. In § 46 Absatz 2 werden die Wörter „Absatz 6“ durch die Wörter „Absatz 4“ ersetzt.
21. In § 48 Absatz 1 Satz 1 werden nach dem Wort „ist“ die Wörter „es sei denn, es sind qualifizierte Wahlkreiskandidaten des gleichen Wahlvorschlags bislang nicht zum Zuge gekommen.“ eingefügt.
22. In § 48 Absatz 1 Satz 2 werden nach dem Wort „Listenbewerber“ die Wörter „oder bislang nicht zum Zuge gekommene qualifizierte Wahlkreiskandidaten“ eingefügt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 28. September 2020

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung dient der nachhaltigen Verkleinerung des Deutschen Bundestages auf regelmäßig nur noch 598 Abgeordnete, also die gesetzlich vorgesehene Mitgliederzahl bei gleichzeitiger Stärkung, nicht Schwächung des verfassungsrechtlich vorgesehen Verhältniswahlrechts, was die Folge der Einführung eines „Grabensystems“ wäre. Obwohl sich durch die vorgeschlagene Wahlrechtsreform das Verhältniswahlrecht aufgrund des Wegfalls sämtlicher Überhangmandate endlich vollständig und verteilungsgerecht durchsetzt, gelingt es ihr zugleich, auch das personale Element im Rahmen des Verhältniswahlrechts gegenüber dem bisherigen Mischsystem mit Überhangmandaten und Ausgleichsmandaten zu stärken. Dies gelingt durch die Möglichkeit, die Zweitstimme nicht nur als Listenstimme zugunsten einer bestimmten Partei abzugeben, sondern auch bis zu drei Bewerberstimmen zugunsten einzelner Kandidaten auf der Landesliste einer Partei zu vergeben, wodurch die Reihenfolge der Landeslistenbewerber einer Partei künftig beeinflusst werden kann.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die Verfassung gebietet nur, dass Überhangmandate ausgeglichen werden müssen, nicht jedoch, dass Überhangmandate überhaupt entstehen können. Denn es ist nicht verfassungsrechtlich geboten, sondern eher verfassungsrechtlich zweifelhaft, dass auch ein Direktkandidat mit weniger als 30 Prozent, im Einzelfall sogar mit weniger als 25 Prozent Erststimmenanteil ohne weiteres zum „direkt gewählten“ Bundestagsabgeordneten seines Wahlkreises erklärt wird. Daher sollen mit der Erststimme künftig nicht mehr unmittelbar Bundestagsabgeordnete, sondern qualifizierte Wahlkreiskandidaten gewählt werden. Erringen die qualifizierten Wahlkreiskandidaten einer Partei mehr Mandate, als der Landesliste ihrer Partei nach dem Zweitstimmenergebnis zustehen würden, so wird eine Rangfolge der Direktkandidaten einer Partei nach ihrem prozentualen Stimmergebnis aufgestellt. Danach werden den qualifizierten Wahlkreiskandidaten Mandate bis zur Erreichung der Sitzzahl zugeteilt, die der betreffenden Partei nach dem Zweitstimmenergebnis zusteht. Die Mandatzuteilung erfolgt in der Reihenfolge der absteigenden prozentualen Stimmergebnisse, beginnend mit dem höchsten prozentualen Stimmergebnis.

Eine gewisse Durchbrechung erfährt dieses Zuteilungssystem ohne Überhangmandate freilich für den (nach allen bisherigen Erfahrungen völlig unwahrscheinlichen und daher eher theoretischen) Fall, dass ein parteiunabhängiger Bewerber (Kreiswahlvorschlag im Sinne von § 18 Abs. 1 2. Halbsatz, § 20 Absatz 3 BWahlG) sich in einem Wahlkreis nach Erststimmen durchsetzt. Denn das Wahlvorschlagsrecht ist nicht auf politische Parteien beschränkt, und parteiunabhängige Bewerber müssen eine Chance haben, in den Bundestag gewählt zu werden. Schon von daher kann der Einzug eines parteiunabhängigen Bewerbers, der in einem Wahlkreis die meisten Erststimmen auf sich vereinigt, in den Bundestag nicht von dem weiteren Kriterium abhängig gemacht werden, dass seine Partei aufgrund des Zweitstimmenergebnisses einen Sitz verdient hat, da er keine Partei vertritt und daher dieses Kriterium nie erfüllen könnte. Es wäre aber auch von vornherein nicht sinnvoll, dieses weitere Kriterium auch im Hinblick auf parteiunabhängige Bewerber anwenden zu wollen, da es von vornherein der gerechten Verteilung auch der Direktmandate unter Parteien dient, die mit konkurrierenden Landeslisten antreten. Daher ist nur beim parteiunabhängigen Wahlkreisbewerber der Status des „qualifizierten Wahlkreiskandidaten“ mit dem des direkt gewählten Bundestagsabgeordneten identisch. Das unabhängige Wahlkreismandat wird, wenn es tatsächlich einmal entsteht, der eigentlich angestrebten gesetzlichen Mitgliederzahl des Deutschen Bundestages hinzugerechnet, so dass sich die „Verteilungsmasse“ der Mandate unter den politischen Parteien – 598 Mandate – hierdurch nicht ändert. Dies hat pragmatische Gründe und dient eigentlich nur dazu, den ohnehin komplizierten Berechnungsmechanismus aus § 6 Absatz 2 BWahlG nicht komplett neu erfinden zu müssen (und dies dann auch noch im Hinblick auf einen Fall, der tatsächlich vermutlich nie eintritt). Dieselben rein pragmatischen und re-

chentechnischen Gründe hat der Umstand, dass auch im Fall der Entstehung eines unabhängigen Wahlkreismandats der dem Erststimmenkönig nächstfolgende Parteienbewerber als „unechter qualifizierter Wahlkreiskandidat“ im Rennen bleibt und an der Hierarchisierung und Direktmandatsvergabe ebenfalls weiter teilnimmt. Dies kann theoretisch dazu führen, dass ein Wahlkreis im Bundestag doppelt vertreten wird. Dies wäre aber kein verfassungsrechtliches Problem und ist auch schon heute faktisch oft der Fall, weil ein unterlegener Direktkandidat, der über die Landesliste seiner Partei dennoch in den Bundestag kommt, sich dort ebenfalls als (wenn auch insofern nicht gewählter) Vertreter seines Wahlkreises gerieren wird. Praktisch wird es hingegen kaum vorkommen, dass ein Wahlkreisbewerber, der den Erststimmen nach einem unabhängigen Wahlkreisbewerber unterlegen ist, nach der Hierarchisierung der qualifizierten Wahlkreiskandidaten nach Erststimmenerfolg dennoch in die Nähe eines Direktmandats gelangen wird. Ein praktisch relevanter Unterschied zwischen dem (echten) qualifizierten Wahlkreiskandidaten und dem „unechten“, d. h. einem unabhängigen Wahlkreisbewerber eigentlich unterlegenen qualifizierten Wahlkreiskandidaten würde hingegen darin bestehen, dass letzterer im Nachrückerverfahren gegenüber den Listenbewerbern nicht privilegiert würde.

Durch die Möglichkeit, die Zweitstimme nicht nur pauschal zugunsten der Landesliste einer Partei abzugeben, sondern auch in bis zu drei Bewerberstimmen aufzuteilen, die jeweils an bestimmte Listenkandidaten einer Partei verteilt werden können, wird das Personenwahl-Element im Rahmen des verfassungsrechtlich in erster Linie gebotenen Verhältniswahlrechts bedeutend gestärkt. Denn durch diesen Mechanismus können die Wähler nun faktisch die Listenreihenfolge der von ihnen präferierten politischen Partei und sogar – falls gewünscht – das Geschlecht der zu wählenden Abgeordneten jeweils selbst mitbestimmen.

III. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 38 Absatz 3 des Grundgesetzes. Es handelt sich um ein Einspruchsgesetz, kein Zustimmungsgesetz.

IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und mit völkerrechtlichen Verträgen vereinbar. Nach dem Recht der Europäischen Union verbleibt die Ausgestaltung des Wahlrechts zu nationalen Parlamenten jedenfalls beim Mitgliedstaat.

V. Gesetzesfolgen

1. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Novelle führt zu einer nachhaltigen und dauerhaften Verkleinerung des Bundestages auf 598 Abgeordnete, ein gesetzgeberisches Ziel, das seit Jahrzehnten erfolglos verfolgt wurde.

2. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Dem Bund entstehen unmittelbar keine Kosten; in der weiteren Folge der Reform verringern sich die Kosten des Bundes für die Unterhaltung des Deutschen Bundestages erheblich und dauerhaft.

3. Erfüllungsaufwand

a) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

c) Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Bund, möglicherweise in einem gewissen, eher geringen Umfang auch Länder und Gemeinden werden durch das Gesetz mit geringfügigen, nicht genau bezifferbaren zusätzlichen Ausgaben belastet. Diese folgen aus der Notwendigkeit, die Wähler über die Veränderungen im Wahlrecht u. a. durch entsprechende Broschüren und Internetseiten zu unterrichten.

4. Weitere Kosten

Keine.

5. Weitere Gesetzesfolgen

Gleichstellungspolitische Belange werden nicht berührt.

VI. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung oder Evaluierung ist nicht erforderlich.

B. Besonderer Teil**Zu Artikel 1 (Änderung des Bundeswahlgesetzes)****Zu Nummer 1**

Die Neufassung stellt klar, dass der Bundestag nach Wegfall aller Überhang- und also auch Ausgleichsmandate regelmäßig nur noch 598 Mitglieder hat. Von diesem Grundsatz wird nur dann abgewichen, wenn sich in einem Wahlkreis ein unabhängiger Wahlkreisbewerber gegen alle von politischen Parteien mit Landeslisten aufgestellten Bewerber durchgesetzt hat. Die Mandate unabhängiger Wahlkreisbewerber würden zu der gesetzlichen Zahl der Bundestagsabgeordneten hinzuaddiert.

Zu Nummer 2

Die Neufassung trägt den Umständen Rechnung, dass auch ein Wahlkreiskandidat, der die relativ meisten Erststimmen auf sich vereinigt, dadurch künftig noch nicht unmittelbar zum direkt gewählten Bundestagsabgeordneten wird, sondern zum qualifizierten Wahlkreisbewerber, und dass künftig den Bewerberstimmen der Wähler im Hinblick auf die effektive, d. h. für das Wahlergebnis relevante Gestaltung der Landeslisten entscheidende Bedeutung zukommt.

Zu Nummer 3

In der Neufassung wird das neue Konzept der um drei Bewerberstimmen erweiterten Zweitstimme normiert, das eine stärkere Personalisierung der Bundestagswahl herbeiführt, ohne das verfassungsrechtliche Prinzip der strengen Verhältniswahl deswegen in Frage zu stellen oder auch nur teilweise zu relativieren. Dabei muß aber das „Panaschieren“ ausgeschlossen bleiben, weil es tendenziell zu einer Erhöhung des Stimmgewichts von Wählern führt, die ihre Stimmen zwischen konkurrierenden Wahlvorschlägen aufteilen.

Zu Nummer 4

In den Wahlkreisen werden nicht immer Bundestagsabgeordnete durch relative Mehrheitswahl gewählt, sondern qualifizierte Wahlkreiskandidaten. Diese werden dann landesweit nach der Prozentzahl der von ihnen jeweils im Wahlkreis erreichten Erststimmen gereiht und bekommen nach dieser Rangfolge ihre Direktmandate zugeteilt, aber nur so weit, bis die Zahl der Direktmandate der Zahl der Mandate ihrer Partei nach Zweitstimmen entspricht. Die Umstellung auf dieses Doppelschritt-Verfahren mit qualifizierten Wahlkreisbewerbern ist unerlässlich, um bereits anfänglich die Entstehung von Überhangmandaten zu verhindern.

Zu Nummer 5

Hierbei handelt es sich um eine klarstellende Rechtsgrundverweisung, die den Gesetzestext übersichtlicher und verständlicher machen soll.

Zu Nummer 6

Schon nach der jetzigen Fassung des Gesetzes bezieht sich die Vorschrift nur auf die Zweitstimmen von Wählern, die einen erfolgreichen Wahlkreisbewerber gewählt haben, der nicht für eine mit Landesliste antretende Partei kandidiert hat oder aber für eine Partei, deren Landesliste wegen der 5-Prozent-Klausel nicht bei der Sitzverteilung berücksichtigt wird. Künftig werden erfolgreiche Wahlkreisbewerber einer Partei, die nicht in den Bundestag einzieht, entsprechend der Regelung für parteiunabhängige Wahlkreisbewerber behandelt. Eine Schlechterstellung des parteizugehörigen Wahlkreisbewerbers gegenüber einem parteiunabhängigen Wahlkreisbewerber wäre ungerechtfertigt. In diesem Sonderfall erhöht sich die Anzahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach § 1 Abs. 1 um den jeweiligen Wahlkreisbewerber.

Zu Nummer 7

Es gibt jedenfalls anfänglich keine nach Abzug der Direktmandate „verbleibenden“ Sitze mehr, weil sich die Direktmandate aus dem Zweitstimmenresultat ergeben.

Zu Nummer 8

Die 5-Prozent-Klausel ist am Anfang der Vorschrift und vor dem Berechnungsschlüssel in Absatz 2 systematisch besser untergebracht. Da sich die Zahl der Direktmandate, die an von Parteien aufgestellte Wahlkreisbewerber vergeben werden, sich künftig nach dem Verhältnis der Zweitstimmenanteile richtet und ein Wahlkreis jedenfalls durch einen von einer Partei aufgestellten Bewerber nur in Zusammenhang mit einem entsprechenden Zweitstimmenergebnis errungen werden kann, muß die Möglichkeit, 5 Prozent der Zweitstimmen im Bund durch drei Direktmandate ersetzen zu können, systematisch entfallen.

Zu Nummer 9

Es werden durch das neue System alle Mandate im Bundestag dem Verhältnis der Zweitstimmen gemäß verteilt.

Zu Nummer 10

Der neue § 6 Absatz 3 BWahlG ist das Kernstück der Wahlrechtsreform und regelt die Vergabe der Wahlkreismandate an qualifizierte Wahlkreiskandidaten unter Berücksichtigung der durch Zweitstimmen rechnerisch erlangten Mandatszahl der Parteien.

Zu Nummer 11

§ 6 Absatz 4 enthält als zweite wesentliche Änderung des Wahlrechts in seinem Satz 1 die Möglichkeit einer Veränderung der Reihenfolge der Landesliste der jeweiligen Partei, die der Wähler durch seine drei optionalen Bewerberstimmen beeinflussen kann.

Ab § 6 Absatz 4 Satz 2 wird der Modus der Veränderung der Reihenfolge der Landesliste durch die drei optionalen Bewerberstimmen des Wählers bestimmt. Nach Satz 3 wird die Gesamtzahl der gültigen Zweitstimmen durch die Anzahl der sich rechnerisch ergebenden Listenplätze geteilt. Dieser Quotient entspricht der durchschnittlichen Anzahl der gültigen Stimmen pro gewähltem Listenbewerber.

Nach § 6 Absatz 4 Satz 4 ist Mindestvoraussetzung für eine Beeinflussung der Reihenfolge der Landesliste, dass ein Listenbewerber wenigstens halb so viele optionale Bewerberstimmen erhalten hat, wie es dem Quotient nach Satz 2 entspricht. Diese Mindestzahl erforderlicher Bewerberstimmen stellt einen Schwellenwert dar, der überschritten werden muss, um die Reihenfolge der Landesliste zu beeinflussen. Die Landesliste behält damit ihre grundsätzliche Bedeutung. Beim Überschreiten der erforderlichen Mindestzahl an Bewerberstimmen ist ein Listenbewerber jedoch auch dann gewählt, wenn er in der Reihenfolge der Landesliste ansonsten nicht zum Zuge käme. Die Festlegung des Schwellenwerts an Bewerberstimmen für diesen Vorrang gegenüber der Reihenfolge der Landesliste in Höhe der Hälfte der durchschnittlich abgegebenen gültigen Stimmen pro Listenbewerber resultiert aus der Erfahrung, dass Wahlkreiskandidaten häufig mit der Hälfte der Stimmen wie ein Listenbewerber gewählt werden. Er ist mithin hoch, aber nicht unerreichbar.

Nach § 6 Absatz 4 Satz 5 bleibt Platz 1 jeder Landesliste unveränderlich. Einer Partei bleibt es sodann vorbehalten den ersten Platz der Liste mit einem von ihr gewünschten als Spitzenkandidaten zu besetzen.

Zu Nummer 12

Der neue § 6 Absatz 5 regelt den Sonderfall des parteiunabhängigen Wahlkreisbewerbers, der in seinem Wahlkreis die meisten Erststimmen erringt. In diesem Fall ist der qualifizierte Wahlkreiskandidat auch direkt gewählter Abgeordneter, da auch parteiunabhängigen Bewerbern die Chance eröffnet werden muß, in den Bundestag zu kommen. Die Einbeziehung unabhängiger Kandidaten in das Verteilungssystem nach Absatz 3 wäre nicht nur technisch unmöglich, sondern auch von vornherein nicht sinnvoll, da das System dem verhältnismäßigen Ausgleich der an konkurrierende Parteien zu vergebende Mandate dient; der unabhängige Wahlkreisbewerber steht von vornherein außerhalb dieses Konkurrenzsystems.

Zu Nummer 13

§ 6 Absatz 6 Satz 1 liefert nur eine Generalnorm für die Verteilung aller Mandate im Deutschen Bundestag. Der Bezug auf Absatz 5 Satz 1 alte Fassung entfällt, da es in Ermangelung von Überhangmandaten keine Ausgleichsmandate mehr gibt.

Zu Nummer 14

§ 6 Absatz 7 entfällt; die Vorschrift enthält nur „eine überflüssige Lösung für zwei außergewöhnliche Fälle, deren kombinierter Eintritt höchst unwahrscheinlich ist und der daher auch noch nie eine Rolle gespielt hat“ (*Meyer*, DÖV 2015, 700 [703]).

Zu Nummer 15

Der Wortlaut der Vorschrift wird an die Einführung der „Bewerberstimmen“ (§ 6 Absatz 4) angepaßt.

Zu Nummer 16

Wie zu Nummer 16.

Zu Nummer 17

Weil nach der Systematik des Bundeswahlgesetzes die Ungültigkeit von Stimmen in § 39 geregelt wird, wird hier die bereits in § 4 Satz 3 neue Fassung enthaltene Klarstellung wiederholt. Strenggenommen ist das überflüssig, macht das Gesetz aber übersichtlicher und fügt sich in dessen vorhandene Systematik ein.

Zu Nummer 18

Der Wortlaut der Vorschrift wird an das neue System mit qualifizierten Wahlkreiskandidaten einerseits und Bewerberstimmen andererseits angepaßt.

Zu Nummer 19

Der Wortlaut der Vorschrift wird an das neue System gemäß § 4 Satz 2 neue Fassung und § 6 Absatz 4 neue Fassung angepaßt.

Zu Nummer 20

Der Wortlaut der Vorschrift wird an das neue System angepaßt.

Zu Nummer 21

Der Wortlaut der Vorschrift wird an das neue Nachrücker-System mit Präferenz für bislang noch nicht zum Zuge gekommene qualifizierte Wahlkreiskandidaten angepaßt, sofern es sich – wie wohl eigentlich immer – um „echte“ und nicht „unechte“ qualifizierte Wahlkreiskandidaten handelt. „Unechte“ qualifizierte Wahlkreiskandidaten sind von Parteien aufgestellte Wahlkreiskandidaten, die einem unabhängigen Bewerber nach Erststimmen unterlegen sind. Der Vereinfachung halber verbleiben sie im Verteilungssystem, als Nachrücker werden sie jedoch gegenüber den Listenkandidaten nicht privilegiert. In der Praxis werden sich diese Probleme kaum je stellen.

Zu Nummer 22

Der Wortlaut der Vorschrift wird an das neue Nachrückersystem angepaßt.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

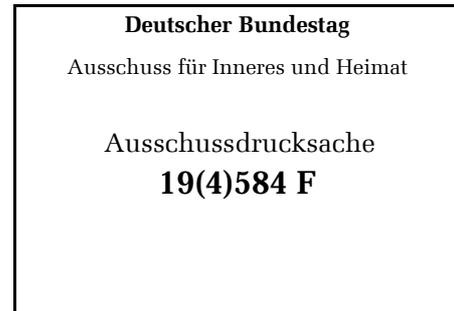
Anlage 2

Privatdozent Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau · Rechtsanwalt

Sekretariat des
Ausschusses für Inneres und Heimat

Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin



3. Oktober 2020

Vorab per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, BT-Drucks. 19/22504, zum Gesetzentwurf der Fraktion der GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 38), BT-Drucks. 19/13512 sowie zum Gesetzentwurf der Fraktion der AfD: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (BT-Drucks. 19/22894)

Anhörung im Ausschuß des Deutschen Bundestages für Inneres und Heimat am 5. Oktober 2020

I. Der Gesetzentwurf der Regierungskoalition

Zum Gesetzentwurf der Regierungskoalition ist als erstes zu bemerken, daß er so wenig verändert, daß man sich fragen kann, warum man überhaupt jetzt schon eine Gesetzgebungsinitiative startet und dies nicht auf einen späteren Zeitpunkt verlegt, zu dem man sich – etwa in der gemäß § 55 einzusetzenden Reformkommission – auf substantiierte inhaltliche Vorschläge geeinigt haben wird.

Die SPD hat in der Bundestagsdebatte am 18. September 2020 angekündigt (Abg. Breymaier), insofern einen wesentlichen Schwerpunkt auf die Einführung eines paritätischen Wahlrechts zu legen, durch das endlich „die Bevölkerung abgebildet“ werden soll. Will man aber nicht das Volk repräsentieren, sondern „die Bevölkerung abbilden“, so braucht man konsequenterweise gar keine Wahlen mehr, denn „Abbilden“ ist ein objektiv zu beurteilender Erkenntnisakt, eine Wahl hingegen eine subjektive *Entscheidung*. Die Repräsentation der „Bevölkerung“ (statt des Deutschen Volkes als Staats- und Wahlvolk) wäre offensichtlich verfassungswidrig, ebenso die Einführung eines Paritätsgesetzes; dies könnte auch durch eine Änderung des Grundgesetzes nicht geheilt werden, da das Demokratieprinzip der Selbstbestimmungsgarantie des Grundgesetzes (Art. 79 Abs. 3) unterfällt.

D.h., jedenfalls eine der antragenden Fraktionen scheint im Rahmen der Vorkehrung aus dem neuen § 55 BWahlG verfassungswidrige Ziele verfolgen zu wollen, die im Ergebnis ohnehin nicht realisiert werden könnten. Braucht man dann aber noch wirklich die Kommission?

Der wichtigste Teil der geplanten Reform, die Verringerung der Wahlkreise von derzeit 299 auf 280, soll erst zur übernächsten und nicht schon bei der nächsten Bundestagswahl gelten. Für die nächste Bundestagswahl bleibt übrig, daß bis zu drei Überhangmandate nicht ausgeglichen werden sollen. Aber es bleibt schon unklar, was das heißen soll: denn da die Bundestagsmandate aufgrund von Landeslisten vergeben werden und nicht aufgrund einer Bundesliste, gibt es „Überhangmandate“ immer nur in Bezug auf ein Bundesland und nicht in Bezug auf den Bund: ein Überhangmandat entsteht, wenn eine Partei in einem bestimmten Bundesland mehr Direktwahlkreise erringt, als ihr für dieses Bundesland gemäß dem Zweitstimmenergebnis an Listenplätzen zustehen würden.

Der Gesetzentwurf will aber offensichtlich nicht bis zu drei Überhangmandate *pro Bundesland* unausgeglichen lassen – das wären nach der einschlägigen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (E 131, 316 ff.) dann wohl auch zu viele –, sondern *drei Überhangmandate pro Partei und im Bund*, wobei dann eben Überhangmandate einer Partei faktisch mit Listenmandaten derselben Partei in einem anderen Bundesland verrechnet würden. Aber hiergegen spricht eben nicht nur die dadurch bewirkte Verzerrung des eigentlich vom Bundeswahlgesetz intendierten und auf die Bundesländer bezogenen Bevölkerungsproporz bei der Repräsentation; sondern hiergegen spricht v.a., daß es „Bundesüberhangmandate einer Partei“ begrifflich gar nicht gibt, sondern immer nur Überhangmandate in einem bestimmten Bundesland in Bezug auf das dortige Zweitstimmenergebnis.

Wie dem auch sei: der größere Wurf soll ja die – 2025 dann eintretende – Herabsetzung der Zahl der Wahlkreise sein. Es erscheint aber fraglich, ob man Einigkeit darüber wird erzielen können, welche Wahlkreise dann abgeschafft bzw. mit welchen anderen Wahlkreisen zusammengelegt werden könnten. Wenn dies also – neben der gesetzlich festgeschriebenen Forderung, erst einmal eine Reformkommission einzusetzen – das Kernstück der Reform ist, so sollten die beiden Fraktionen ihren Gesetzentwurf doch eher zu einem späteren Zeitpunkt nochmals einbringen, nämlich nachdem sie sich geeinigt haben, welche Wahlkreise wegfallen sollen.

Denn in seiner jetzigen Form vermittelt der Gesetzentwurf den Eindruck eines „gesetzesvertretenden Gesetzes“: es soll offenbar unbedingt vor der nächsten Bundestagswahl noch ein wahlrechtsänderndes Gesetz erlassen werden, obwohl man sich über dessen eigentlichen Inhalt in der großen Koalition noch längst nicht einig ist. Der tatsächliche Verkleinerungseffekt jedenfalls *vor* der Reduzierung der Wahlkreise (falls diese überhaupt je zu erwarten ist, s.o.) dürfte minimal sein.

Von diesen eher pragmatischen Überlegungen abgesehen, stößt der Gesetzentwurf jedoch auch auf verfassungsrechtliche Bedenken:

1. Ein Fehler soll mit einem anderen Fehler gerechtfertigt werden

Problematisch wirkt schon, wenn in der Gesetzesbegründung (S. 6 unten) ausgeführt wird:

„So wie der Entwurf künftig eine maßvolle Disparität zwischen Listenmandaten und Wahlkreismandaten sowie eine geringfügige Verzerrung des Parteienproporz durch die Inkaufnahme von bis zu drei unausgeglichen Überhangmandaten in Kauf nimmt, wird eine Verzerrung des föderalen Proporz durch Anrechnung von Direktmandaten auf Listenmandate in anderen Ländern teilweise in Kauf genommen.“

Eigentlich sollte man erwarten, daß eine Gesetzesbegründung erläutert, warum das vorgeschlagene Gesetz den verfassungsrechtlichen Anforderungen in praktischer Hinsicht auf bestmögliche Weise gerecht wird; hier wird indessen letztlich erklärt: wenn wir es im Hinblick auf den einen Aspekt mit der Verfassung nicht mehr so genau nehmen, dann können wir das im Hinblick auf einen anderen Aspekt eben auch machen.

In dieselbe Richtung weist auch der Redebeitrag des Abgeordneten Heveling in der Bundestagsdebatte vom 18. September 2020:

„Unser Wahlsystem kennt [...] bereits jetzt keine ganz strikte Zweitstimmenproportionalität. Diese ist bereits durch die Regelung zur Fünf-Prozent-Hürde und auch durch die Umrechnung der Stimmen in ganze Sitze nach dem Divisorverfahren durchbrochen. Die möglichen Proporzverschiebungen durch die drei ausgleichslose Überhangmandate sind in ihrer Wirkung nicht weit davon entfernt.“

Freilich kann man keine „perfekte“ Lösung verlangen. Aber die eigenen Äußerungen aus den antragenden Fraktionen scheinen bereits anzudeuten, daß diese ihren Gesetzesvorschlag auch selbst nicht für die bestmögliche Umsetzung der bestehenden verfassungsrechtlichen Anforderungen aus BVerfGE 131, 316 ff. halten, sondern eher für „gerade noch verfassungsgemäß“.

Wenn also einerseits die gesamte Opposition das Gesetz zornig ablehnt, wohingegen seine Initiatoren andererseits offenbar auch nicht von diesem Gesetz begeistert sind, sondern es wohl für „verfassungsrechtlich gerade noch vertretbar“ halten und sich im übrigen auf substantielle Reformen oder auch nur den späteren Neuzuschnitt der Wahlkreise nicht zu einigen vermochten – sollte dann der Bundestag wirklich dieses Gesetz beschließen? Das scheint doch unter keinem guten Stern zu stehen.

2. Ungleichbehandlung

Problematisch ist weiter erstens, daß die Hinnahme von unausgeglichenen Überhangmandaten die großen Parteien – also v.a. die antragenden Fraktionen selbst – begünstigt, weil diese fast alle Direktmandate und jedenfalls alle Überhangmandate zu gewinnen pflegen. Wird demgegenüber darauf verwiesen, daß die Begünstigung – weil sie sich auf „drei Überhangmandate pro Partei und im Bund“ beschränkt, die es aber eben (s.o.) rein technisch eigentlich gar nicht gibt – so ist zweitens dazu zu sagen, daß jedenfalls die CSU außerhalb aller Proportion begünstigt wird, eben weil sie nur in einem einzigen Bundesland eintritt, wo sie zudem die Wahlkreise völlig dominiert und daher stets viele Überhangmandate (derzeit sieben!) gewinnt. Die Überhangmandate der CSU können dann aber nicht mit Listenmandaten in anderen Bundesländern „faktisch verrechnet“ werden.

Wenn es also auch denkbar erscheint, daß das Bundesverfassungsgericht die leichte Begünstigung der CDU und der SPD durch die Nichtausgleichung von bis zu drei Überhangmandaten noch hinnehmen würde, so erscheint es eigentlich kaum vorstellbar, daß die durch das Gesetz wieder vertiefte Sonderrolle der CSU verfassungsrechtlich Bestand haben kann. Denn die politischen Parteien müssen ja zu gleichen Bedingungen zur Bundestagswahl antreten; die Bedingungen sind aber nicht gleich, wenn die Überhangmandate aller Parteien faktisch teilweise mit Listenmandaten (aus anderen Bundesländern) verrechnet werden, nur die der CSU aber nicht.

3. Gefahr des negativen Stimmgewichts?

Die Problematik des „negativen Stimmgewichts“ gehört zu den schwierigsten und verworrensten Themen des Wahlrechts. Eine abschließende Aussage darüber, ob der Gesetzesentwurf zu einem verfassungsrechtlich relevanten Auftreten negativer Stimmgewichte führen würde, scheint daher schwer. Die vom Bundesverfassungsgericht 2012 zu entscheidende Problematik hatte sich an einer Nachwahlsituation entzündet; es besteht aber Einigkeit darüber, daß die

Problematik des negativen Stimmgewichts (sofern eben entsprechende Ausgleichsmechanismen bestehen) natürlich *immer* besteht, und durch die Nachwahlsituation in einem einzelnen Wahlkreis (aufgrund derer z.B. ein per Landesliste bereits gewählter Abgeordneter aus einem anderen Bundesland sein Mandat wieder verliert) nur *sichtbar* gemacht wird.

Hier liegt es jedenfalls so: es sollen Überhangmandate einer Partei partiell mit Listenmandaten derselben Partei, aber aus anderen Bundesländern „verrechnet“ werden. Nun war es genau diese Konstellation der „doppelt übergreifenden Verrechnung“ – nämlich einmal bundeslandübergreifend, und einmal „mandatsartenübergreifend“, so daß also der Wegfall eines Listenmandats ein neues Direktmandat ausgleichen sollte – der im 2012 vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall das Problem des negativen Stimmgewichts sichtbar gemacht hatte (denn ein CDU-Bundestagsabgeordneter der rheinland-pfälzischen Landesliste verlor sein Mandat im Nachhinein wieder, weil in Mecklenburg eine CDU-Wahlkreiskandidatin ihren Wahlkreis gewonnen hatte, worauf sie gar nicht angewiesen gewesen war, weil sie ebenfalls bereits per Landesliste im Bundestag saß; das CDU-Wählen mit Erststimme in Mecklenburg hatte also faktisch zum *Wegfall* eines CDU-Mandats im Bundestag geführt).

Es könnten hier also ähnliche Effekte denkbar sein.

Oder, noch einfacher: man könnte „Überhangmandate“ (positive Umschreibung) ja auch als „Zweitstimmenmangel“ (negative Umschreibung) beschreiben, man könnte also sagen: „die CSU hat in Bayern keine Überhangmandate, sie hat Zweitstimmenmangel!“. Das ist so lange kein Problem (nur eben im Hinblick auf die Größe des Bundestages!), wie alle Überhangmandate ausgeglichen werden. Nun aber sollen drei Überhangmandate (und das heißt dann im Hinblick auf die CSU: drei Überhangmandate *allein in Bayern* und nicht, wie bei allen anderen, drei Überhangmandate im Bund!) *nicht mehr* ausgeglichen werden. D.h., im Ergebnis bekommt die CSU unausgeglichen deutlich mehr Mandate, als ihr eigentlich zustehen (beim gegenwärtigen Wahlergebnis von 2017: drei von sieben!), *weil so wenige Leute mit Zweitstimme CSU gewählt haben*.

D.h., vermutlich sind die unausgeglichenen Überhangmandate nicht *nur* eine Ungleichbehandlung zugunsten der erststimmestarken Parteien im allgemeinen und der CSU im besonderen, sondern u.U. stellt sich dann hier *auch wieder* die Problematik des „negativen Stimmgewichts“!

Daher bestehen große Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs.

II. Der verfassungsändernde Gesetzentwurf der GRÜNEN-Fraktion

Die politische Forderung, das Wahlalter abzusenken, ist nicht neu. Sie wird seit Jahrzehnten vor allem aus dem politisch linken Lager immer wieder erhoben, weil dieses sich davon eine Erhöhung des eigenen Wähleranteils bei Bundestagswahlen zu versprechen scheint. Daß die Forderung nun wieder erhoben wird, dürfte mit dem medialen Erfolg der so genannten „Fri-

days for Future“-Bewegung zusammenhängen. Diese ist ironisch als „Kinderkreuzzug“ beschrieben worden. In der Tat: wer zum Beispiel als Erwachsener um seinen Arbeitsplatz in der Autoindustrie fürchtet, schon weil er mehrere Kinder zu versorgen hat, wird eine nur geringe Neigung zeigen, für die Deindustrialisierung Deutschlands zu demonstrieren. Jugendliche unter dem Einfluß grüner Lehrer sind hier unvoreingenommener. Soweit bekannt, kommen die „Fridays for Future“-Kinder und -Jugendlichen (bei denen Mädchen stark überrepräsentiert sind und Personen mit sogenanntem „Migrationshintergrund“ praktisch nicht vorkommen, weswegen die „Fridays for Future“-Bewegung kaum „die Gesellschaft abbildet“) zum allergrößten Teil aus wohlversorgten Akademikerfamilien. Wer noch nie eine Stromrechnung bezahlt hat, weil hierfür tolerante Doppelverdienereltern im öffentlichen Dienst zuständig sind, tut sich leicht mit der Behauptung, der Strom sei heute aus Klimaschutzgründen viel zu billig; eine alleinerziehende Mutter im Hartz-IV-Bezug hat diesen Eindruck wohl nicht und wird daher bei „Fridays for Future“-Demonstration auch nicht gesehen.

Nun sollen die Klimakinder also nicht nur demonstrieren, sondern auch wählen dürfen. Im Zusammenhang mit diesem Anliegen wäre mit seinen Vertretern zunächst eine *Vorfrage* zu klären. Unter anderem der Jugendforscher Klaus Hurrelmann fordert seit geraumer Zeit ein Wahlrecht bereits ab zwölf Jahren (!), sagt aber selbst, daß diese Absenkung politisch nie auf einen Schlag wird erfolgen können, sondern eben nur im Rahmen einer Salamtaktik im Wege *schrittweiser* Absenkung, bei der sich die Bürger in den Phasen zwischen den Absenkungsschritten an die „neue Normalität“ gewöhnen können. Zugleich werden auf diese Weise die gleichheitspolitischen Argumente für eine weitere Absenkung nebenher und wie von selber erzeugt, nämlich (1) „wenn 18-jährige wählen dürfen, dann müßten es 16-jährige doch eigentlich auch dürfen, denn sie sind ja kaum weniger vernünftig“, (2) „wenn 16-jährige wählen dürfen, dann müßten es 14-jährige doch eigentlich auch dürfen, denn sie sind ja kaum weniger vernünftig“, usw. usf.; diese Entwicklungsreihe mit automatischer Gleichheitsargumenterzeugung muß keineswegs denkwortwendig beim zwölften Lebensjahr enden.

Wenn also die Mitglieder des Deutschen Bundestages über die Frage nachdenken, ob sie für oder gegen den Antrag der GRÜNEN-Fraktion stimmen wollen, so sollten Sie ihre grünen Kollegen zwecks richtiger politischer Einschätzung des Antrages sehr ernsthaft danach fragen, ob nach ihrer Überzeugung die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre (die in der Öffentlichkeit heute ja erstaunlich viele Befürworter findet) das „Ende der Fahnenstange“ sein soll, oder ob man *eigentlich* sehr wohl die Absenkung des Wahlalters zum Beispiel auf zwölf Jahre im Sinn hat, die man eben im Wege einer „Salamtaktik“ über etliche Jahre hinweg umzusetzen gedenkt. Denn die Klärung dieser Vorfrage dürfte für die politische Einschätzung der Zustimmungsfähigkeit des Antrages aus Sicht der anderen Bundestagsabgeordneten jedenfalls nicht völlig bedeutungslos sein.

Im übrigen sind auch die Argumente gegen ein Wahlrecht für Kinder und Jugendliche bekannt. Dahingehende Forderungen sind gerade zu offensichtlich widersinnig und von grotesker in Konsequenz, wenn sie eben nicht – was sie aber nie tun – mit der Forderung nach einer allgemeinen Absenkung des *Volljährigkeitsalters* also auch etwa im Hinblick auf zivilrechtliche Rechtsgeschäfte sowie darüber hinaus eigentlich auch mit der weiteren Forderung nach einer Abschaffung des Jugendstrafrechts einhergehen.

In Deutschland wird das Jugendstrafrecht nicht nur bis zum 18., sondern in der Regel bis zum 21. Lebensjahr angewandt. Sollte das Wahlrecht auf 16 Jahre abgesenkt werden, so wäre schon die reguläre Anwendung des Jugendstrafrechts bis zum 18. Lebensjahr inkonsequent und eigentlich unbegreiflich, denn es kann ja eine Person nicht einerseits als Staatsbürger und unter dem Gesichtspunkt des Staatsrechts vollverantwortlich und gleichzeitig als Straftäter und unter dem Gesichtspunkt des Strafrechts unreif und erziehungsbedürftig sein. Das darüber hinaus sogenannte Heranwachsende, also Erwachsene bis zum 21. Lebensjahr, strafrechtlich *ebenfalls* unter das Jugendstrafrecht fallen, liegt an folgendem: zwar sieht der Wortlaut von § 105 Jugendgerichtsgesetz (JGG) eigentlich vor, daß die Anwendung des Erwachsenenstrafrechts auf über 18-jährige der Regelfall und die Anwendung des Jugendstrafrechts auf Heranwachsende die Ausnahme sein soll. Dieser Rechtssatz kommt jedoch in der Praxis nicht zur Anwendung und kann nicht zur Anwendung kommen (er ist insofern eine gesetzgeberische Fehlleistung), weil er mit der strafprozessualen Fundamentalregel „*in dubio pro reo*“ kollidiert.

Denn nach dieser Regel muß die mangelnde sittliche Reife eines Heranwachsenden natürlich nicht zweifelsfrei erwiesen werden, um die Anwendung des Jugendstrafrechts zu rechtfertigen; vielmehr muß jeglicher Zweifel an der sittlichen Reife des Heranwachsenden bereits zur Anwendung des Jugendstrafrechts führen. Solche Zweifel bestehen aber eigentlich *immer*, da sie ja eben durch die Straftat *selber*, die angeklagt ist, indiziert werden. Daher könnten Heranwachsende in Deutschland allgemein bei Straftaten mit der Anwendung des Jugendstrafrechts rechnen. Daran wollen die GRÜNEN offenbar nichts ändern. Sie wollen aber Wähler an die Wahlurne bringen, die staatsrechtlich als vollwertige gleichberechtigte Bürger zu gelten haben, gleichzeitig aber noch fünf Jahre strafrechtliche „Narrenfreiheit“ genießen sollen, weil ihre sittliche Reife sich auf die Teilnahme an Wahlen beschränkt und nicht auch im Hinblick auf mögliche Straftaten angenommen werden darf.

Zivilrechtlich gilt: ein 16-jähriger, der sich irgendwie einen Geldkredit beschafft und das ganze Geld sofort verjuxt, wird von jeder Rückzahlungspflicht frei, wenn er seinen Erziehungsberechtigten erklären läßt, dieser sei mit der Kreditaufnahme niemals einverstanden gewesen. Die Kreditsumme könnte auch nicht kondiziert werden (§ 812 BGB), wenn sie verbraucht worden ist (§ 818 Abs. 3 BGB). Der 16-jährige wird also rechtlich durchaus anders behandelt als ein volljähriger Schuldner. Die GRÜNEN wollen auch hieran nichts ändern, weil sich die mangelnde Verstandes- und Entwicklungsreife, die die Zivilrechtsordnung dem Jugendlichen zum Nachteil erwachsener Vertragspartner zugesteht, irgendwie auf Rückzahlungspflichten beschränkt und die *staatsbürgerliche* Reife zugleich nicht berührt.

Im übrigen ist ja auch schon die Grundidee geradezu absurd, daß bei einer Bundestagswahl Staatsbürger an die Urne schreiten sollten, die – ganz offiziell und von Gesetzes wegen – einen *Erziehungsberechtigten* (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG; §§ 1626, 1631 BGB) haben. Dürfte ihr Erziehungsberechtigter eigentlich erzieherische Maßnahmen ergreifen, wenn der zu erziehende Staatsbürger seines Erachtens bei der Bundestagswahl die falsche Partei gewählt hat?

Daher gilt: wer befürwortet, daß 16-jährige Staatsbürger an Bundestagswahlen teilnehmen, der muß eben die *Volljährigkeitsgrenze* auf 16 absenken, das Jugendgerichtsgesetz ebenfalls entsprechend dahingehend ändern, daß ab 16 Jahren das Erwachsenenstrafrecht gilt und die Anwendung des Jugendstrafrechts auf Heranwachsende gänzlich abschaffen. Alles andere wäre eine nicht zu begründende rechtliche Ungleichbehandlung von Bürgern je nachdem, ob dem einfachen Gesetzgeber ihre Gleichbehandlung situativ opportun erscheint. Schon nach geltendem Recht ist die regelmäßige Anwendung des Jugendstrafrechts auch auf Heranwachsende inkonsequent und eigentlich kaum zu erklären, solange sie nicht – was ja nicht der Fall ist – mit einer zeitweisen *Sperrung des Wahlrechts* aufgrund der gerichtlichen Erkenntnis der mangelnden sittlichen Reife eines Heranwachsenden verbunden wird.

Eine Ausweitung des Wahlrechts auch auf Personen, die zivilrechtlich nur beschränkt geschäftsfähig sind mit den oben beschriebenen Konsequenzen, kann jedenfalls bei vernünftiger Betrachtungsweise nicht dem grundgesetzlichen Gleichheitssatz genügen (Art. 3 Abs. 1 GG). Denn die rechtliche Regel „ein Minderjähriger hat Anspruch auf Gleichbehandlung mit Erwachsenen, wenn es für ihn vorteilhaft ist (Wahlrecht), und er hat Anspruch auf Ungleichbehandlung mit Erwachsenen, wenn es für einen volljährigen Vertragspartner nachteilig ist (Rückzahlung des Kredits)“ könnte kaum dem Satz „alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“ genügen.

III. Der Gesetzentwurf der AfD-Fraktion

Der umfangreiche Gesetzentwurf der AfD-Fraktion zu einer „systemischen Änderung“ des personalisierten Verhältniswahlrechts zu dem Ende, daß Überhangmandate nicht mehr ausgeglichen werden müssen, weil keine Überhangmandate mehr entstehen, muß jeden Verfassungsrechtler faszinieren. Denn es kommt nur sehr selten vor, daß der in den Fachzeitschriften durch Experten geführte fachwissenschaftliche Diskurs unmittelbar auf Gesetzgebungsvorhaben durchschlägt, indem also nicht nur im Wege einer öffentlichen Anhörung Sachverständige zu einem vorliegenden und ohne ihr Zutun gefertigten Gesetzentwurf Stellung nehmen, sondern bereits der wissenschaftliche Diskurs unmittelbar auf die Formulierung des ersten Entwurfs durchschlägt, weil eine Bundestagsfraktion einen Gesetzentwurf aufgrund der Lektüre von Fachzeitschriften fertigt.

Denn so liegt es offenbar hier. Denn der Gesetzentwurf der AfD-Fraktion erweist sich bei verständiger Lektüre als weitgehende Umsetzung der Wahlrechtskritik und der entsprechenden Verbesserungsvorschläge Hans Meyers, die dieser noch 2018 im „Archiv des öffentlichen Rechts“ (AöR 143 [2018], 531 ff.) zusammengefaßt hat („Welche Medizin empfiehlt sich gegen einen adipösen Bundestag?“). Nur das direktdemokratische Element des Vorschlages, nämlich die Einführung dreier „Bewerberstimmen“, läßt sich bei Meyer so nicht finden (dieser hat sich, wohl auch generationell bedingt, für direkt-demokratische Elemente im Verfassungsrecht nie vertieft interessiert). Meyer, *1933, war Professor für Öffentliches Recht an der Humboldt-Universität (und zeitweilig ihr Präsident) und galt jahrzehntelang eigentlich als wichtigster deutsche Wahlrechtsexperte. (Seit seiner Emeritierung bereits 2001 ist dann schrittweise Martin Morlok aus Düsseldorf in diese Position eingerückt, der nun seinerseits

emeritiert worden ist). Er wird politisch eindeutig der SPD zugerechnet und galt in der Staatsrechtslehrervereinigung auch insofern als der eigentliche Antipode Josef Isenees (*1937).

Der Gesetzentwurf beruht auf der zutreffenden Idee, daß zwar der weitestgehende Ausgleich von Überhangmandaten verfassungsrechtlich geboten ist, nicht aber die Möglichkeit der Entstehung von Überhangmandaten. Die Idee des *Ausgleichs* von Überhangmandaten darf heute als verfassungsrechtlich gescheitert gelten; so weist Hans Meyer in seinem erwähnten Aufsatz (teilweise im Rückgriff auch auf Joachim Behnke; a.a.O., S. 528) nach, daß bereits ein einziges Überhangmandat der CSU nach geltendem Recht bis zu 20 Ausgleichsmandate nach sich ziehen kann. Von daher ist eine signifikante Verkleinerung des Bundestages auch durch Verringerung der Zahl der Direktwahlkreise wohl nicht zu erreichen; schon von daher müßten die Überlegungen sich heute auf die Vermeidung von Überhangmandaten richten und nicht auf die Verringerung der Zahl der Wahlkreise.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Gesetzentwurf bestehen nicht.

Insbesondere enthält das Grundgesetz kein Gebot, nach dem im Rahmen des personalisierten Verhältniswahlrechts ein Wahlkreisbewerber, der in einem Wahlkreis die meisten Erststimmen erhält, zwingend ein Direktmandat im Bundestag erwerben muß (vergl. § 5 Satz 2 BWahlG geltende Fassung). Ein solches Verfassungsgebot wird, soweit erkennbar, heute zwar nicht von Rechtswissenschaftlern, aber in den Medien von Vertretern der CSU gelegentlich behauptet.

Die Annahme eines entsprechenden Verfassungsgebots hatte früher, d.h. vor allem, während in der Bundesrepublik ein stabiles Drei-Parteien-System bestand (also vor 1983) und Wahlkreise immer von Vertretern der damaligen beiden großen Volksparteien mit normalerweise eindeutigen Ergebnissen gewonnen wurden, eine gewisse intuitive Plausibilität. Heute erscheint hingegen aufgrund der Diviersifizierung des Parteiensystems und oft uneindeutiger Erststimmenergebnisse v.a. in den Großstädten die Regel aus § 5 Satz 2 BWahlG nicht nur nicht verfassungsrechtlich geboten, sondern sogar verfassungsrechtlich zweifelhaft zu sein.

Denn derzeit gehören dem Bundestag 27 direkt gewählte Abgeordnete an, die in ihren Wahlkreisen jeweils weniger als 30% Erststimmenanteil erreicht haben; zwei davon haben weniger als 25% Erststimmenanteil erreicht. Es erscheint aber nicht nur nicht verfassungsrechtlich geboten, sondern eher als verfassungsrechtlich zweifelhaft, einen Kandidaten, *gegen* den mehr als 70% in seinem Wahlkreis gestimmt haben, zwingend zum Inhaber des Direktmandats zu erklären. (Dies würde man ja z.B. bei Bürgermeistern auch nicht machen; hier müßte zumindest eine Stichwahl stattfinden).

Positiv hervorzuheben ist ferner, daß der Gesetzentwurf ohne jede Verkleinerung der Zahl der Wahlkreise auskommt. Das Dogma „Wer den Bundestag verkleinern will, muß viele Wahlkreise abschaffen!“ hatte sich mittlerweile so in die Köpfe gefressen, daß es nicht nur von Politikern und Journalisten, sondern auch von manchen Rechtswissenschaftlern als feststehende, unumstößliche Tatsache angenommen worden ist. Der Gesetzentwurf zeigt im Anschluß an Meyer a.a.O., daß dies gar nicht stimmt. Ein Verzicht auf eine Verringerung der Zahl der

Wahlkreise und auf die Abschaffung bzw. Zusammenlegung etlicher Wahlkreise ist zunächst schon aus rein praktischen Gründen unbedingt zu befürworten. Denn Versuche in diese Richtung führen absehbarerweise zu endlosem, nicht aufzulösendem Streit v.a. zwischen den politischen Parteien, die Direktwahlkreise zu gewinnen pflegen und daher der Abschaffung eines „ihrer“ Wahlkreise nie zustimmen werden. Daher haben solche Projekte auch stets etwas Utopisches an sich und ihre rechtzeitige Umsetzung muß mehr als zweifelhaft bleiben. Aber auch aus sachlichen und politischen Gründen ist der Erhalt der derzeitigen Wahlkreise – ihre Zahl ist ja schon im Rahmen der Wahlrechtsreform von 2013 beträchtlich abgesenkt worden! – besser als die Abschaffung und Zusammenlegung bestehender Wahlkreise. Denn mehr und überschaubare Wahlkreise sorgen natürlich für Bürgernähe.

Ebenfalls nachhaltig zu befürworten ist das durch die Möglichkeit von bis zu drei „Bewerbestimmen“ eingeführte direkt-demokratische Element, das die Verhältniswahl weiter und zusätzlich personalisiert. Auf den ersten Blick mag man bedauern, daß die Entwurfsverfasser weitere Möglichkeiten wie das Kumulieren und Panaschieren, die aus dem bayerischen Landesrecht geläufig sind, ausgeschlossen wissen wollen. Macht man sich aber – wiederum bei Meyer – kundig, so findet man, daß dieser Ausschluß nun einmal systematisch erforderlich ist, um dem demokratischen Fundamentalgebot „one man, one vote“ gerecht zu werden.

Will man das Gebot „one man, one vote“ völlig konsequent und gewissermaßen „radikal“ umsetzen, so dürfte es eigentlich stets nur *eine* Wählerstimme geben. Dann müßte dieses Gebot zwingend und vollständig in Geltung sein. Aber das Grundgesetz sieht eben, auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ein personalisiertes Verhältniswahlrecht vor. D.h., es müssen irgendwie immer zwei Elemente einer Abstimmung zugänglich gemacht werden, das Kollektiv-Parteilich-Verhältnismäßige und das Personale. Daher gibt es mehr als eine Stimme.

Immer, wenn ein Wähler mehr als eine Stimme hat, können die Konsequenzen der unterschiedlichen Möglichkeiten der Verteilung der Stimmen, stets in Ansehung des Wahlverhaltens der anderen Wähler, zu Verzerrungen der Stimmgleichheit führen. Dies ist bei einem personalisierten Verhältniswahlrecht in einem gewissen Maße eben hinzunehmen, da dieses eben ein Zwei-Elemente-Wahlrecht verlangt (s.o.). Aber beim Kumulieren und Panaschieren verstärken sich diese Effekte enorm. Bei Panaschieren wird dies ganz deutlich: kann der Wähler seine Stimmen auf mehrere Parteien verteilen, so kann *ein* Wähler unter Umständen und idealerweise sogar *zwei* Kandidaten ins Parlament bringen; wer hingegen mit beiden oder allen Stimmen CSU wählt, bringt immer nur *einen* Kandidaten ins Parlament, nämlich entweder den Direktkandidaten oder den Listenkandidaten, je nach dem. Daher müssen kumulieren und panaschieren hier entfallen (auch wenn es natürlich eine Freude ist, wenn die bayerischen Landtagswähler Helmut Markwort vom aussichtslosen Platz 16 der FDP-Liste Oberbayern auf Platz 1 katapultieren können).

IV. Ergebnis

Daher empfehle ich den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, die Gesetzentwürfe der Koalitionsfraktionen und der GRÜNEN abzulehnen – zumal der Gesetzentwurf der Regierungskoalition ist eine groteske gesetzgeberische Fehlleistung! – und den Gesetzentwurf der AfD unverändert anzunehmen. Es ist übrigens, wie schon gesagt, in wesentlichen Teilen ein Hans-Meyer-Entwurf, und der ist ein SPD-Mann. Die Klimakinder (s.o.) fordern ja, man solle „der Wissenschaft folgen“. Hier stimmt das wirklich. Also folgen Sie der Wissenschaft, folgen Sie Hans Meyer.