

Grundursachen der Aufblähung des Bundestages und mögliche Stellschrauben

Die Grundursachen der Vergrößerung des Bundestages wurden erkannt als eine Kombination aus „Personalisierung“ und „Regionalisierung“ neben dem immer größeren „Hebel“ durch das vergleichsweise schwächere Abschneiden der bisherigen „Volksparteien“. Solange das Verbundwahlsystem der personalisierten Verhältniswahl aufrechterhalten werden soll, ist der Proporzausgleich von Überhangmandaten durch Vergabe von Ausgleichsmandaten verfassungsrechtlich nicht wegzudenken.

Daher gestalten sich Gegenmaßnahmen in diesem Zusammenhang schwierig.

1. Der Hebel in der Herstellung des Verhältnisausgleichs wächst

Es liegt in der Natur der Sache, dass bei einem politischen Wettbewerb mit mehr Mitspielern Direktmandate mit immer geringeren einfachen Mehrheiten gewonnen werden. D.h. die Tendenz zu mehr Wettbewerbern ermöglicht einen recht preiswerten Gewinn, während andererseits auch die Zweitstimmenergebnisse der Produzenten von Überhangmandaten tendenziell geringer werden.

Produziert eine Partei mit einem Gesamtergebnis von 25% (Zweitstimmen) ein Überhangmandat, so bedarf es dreier Ausgleichsmandate, um die Proportion wiederherzustellen. Wenn früher einer Partei, die nahe bei 50% lag, ein Überhangmandat zufiel, so bedurfte es nur eines Ausgleichsmandats für den Proporzausgleich. Besonders drastisch zeigt sich dies im sog. CSU-Problem. Diese Partei gewinnt in Bayern noch immer zahlreiche Direktmandate, hat aber auf Bundesebene gerechnet nur ein geringes Zweitstimmenergebnis. Eine Proporzverrechnung mit der in den anderen Ländern antretenden CDU findet nicht statt. Deswegen entsteht bei Überhangmandaten der CSU ein extrem hoher „Hebel“ beim Bedarf nach Ausgleichsmandaten.

2. Umgestaltung, Reduzierung oder Abschaffung der Regionalisierung

Durch eine Umgestaltung oder Abschaffung der Regionalisierung kann ein Teil des Problems angegangen werden.

Ein Schritt in die richtige Richtung könnte die Abschaffung des Sitzkontingentverfahrens sein. Es fragt sich nur, ob man dann nicht folgerichtig die Föderalisierung im Bundeswahlgesetz grundsätzlich abschafft zugunsten eines unitarischen Wahlgebiets.

Nach der Abschaffung der Landeskontingente ginge es ja in der Föderalisierung nur noch um die parteiinterne Verteilung der Mandate auf Landeslisten nach Zweitstimmen unter Berücksichtigung der Direktmandate der Partei.

Eine Regionalisierung müsste nicht zwangsweise durch Gesetz geschehen, sondern man könnte sie konsequenterweise den Parteien bei Aufstellung einer einheitlichen Bundesliste überlassen. Parteien müssen ja weder verfassungsrechtlich noch nach dem Parteiengesetz in Landesverbände untergliedert sein. Die Segmentierung des Wahlgebiets in Landeslisten ist verfassungsrechtlich nicht geboten.

Durch die konsequente Unitarisierung des Wahlgebiets würde dann auch das Problem des Übergriffs durch Überhangmandate im einen Land auf eine Landesliste im anderen Land ausgeräumt. Wenn die Föderalisierung - die Regionalisierung nach Bundesländern - fortbestehen soll, ist es nicht folgerichtig, die Landesliste eines Landes unter dem Direktwählerfolg der eigenen Partei in anderen Ländern leiden zu lassen.

Das bedeutet, dass das Bundesgebiet ein einheitliches Wahlgebiet werden sollte, um die zusätzlichen, der Föderalisierung geschuldeten Proporzkorrekturen vollständig und auf verfassungsmäßige Art zu vermeiden.

Denkbar wäre eine Bundesliste, deren Regionalisierung den Parteien überlassen bleibt. Das entspricht auch der Autonomie der Parteien, die ja auch nach dem Parteiengesetz nicht nach Landesorganisationen organisiert sein müssen.

Ein Minus hierzu wäre eine länderübergreifende Regionalisierung ohne oder mit Bundesliste nach dem Vorbild der Wahlkreis- und Landeslistenlösung im Saarland.

3. Umgestaltung der Personalisierung

a) Die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise

Eine moderate Reduzierung bringt nicht viel angesichts des großen Hebels, den das tendenziell schwache Zweitstimmenergebnis der Überhangparteien hinsichtlich der Ausgleichsmandate heute und wohl auch künftig bewirkt.

Das Problem wird, wie gesehen, erzeugt v.a. durch die tendenziell abnehmenden prozentualen Zweitstimmenergebnisse der Parteien, die nach dem einfachen Mehrheitswahlrecht erfolgreich Direktmandate erzielen.

Der Bundeswahlleiter hat bereits auf der Grundlage des Vorschlags von FDP und GRÜNEN in der letzten Legislaturperiode errechnet, dass wir in der Variante mit 250 Wahlkreisen auf der Grundlage des Ergebnisses von 2017 immer noch auf 648 Mandate kämen.

Eine noch stärkere Reduzierung wirft aber ganz grundsätzliche Fragen auf. Die dann entstehenden Großwahlkreise könnten tendenziell dazu führen, dass sich die wenigen direkt Gewählten hauptsächlich mit dem eigenen Wahlkreis befassen. Die Wahlkreise werden tendenziell mit immer knapperen Mehrheiten gewonnen. Auch dieser Umstand wird immer mehr Aufmerksamkeit des Direktgewählten abziehen in Richtung der Verbesserung seiner Wiederwahlchancen anstelle der Sorge um das Wohlergehen des Volkes als Ganzem.

Abgeordnete müssen aber nach Art. 38 I 2 GG zwingend Vertreter des ganzen Volkes sein. Es darf im BT nach dem Grundgesetz keine sog. „Spezialmandate“ („mandats particuliers“) geben. Der positive Effekt der Personalisierung wird ohnehin in der Wissenschaft sehr kritisch hinterfragt - und er wird bei vergrößerten Wahlkreisen weiter schwinden.

b) Wegfallenlassen der „schwächsten“ Wahlkreiskandidaten

Dieser Vorschlag ist ja in der letzten Sitzung bereits recht breit diskutiert worden, ohne dass er in die Kommission eingeführt worden wäre.

Grundsätzlich ist zu sagen, dass der Vorschlag gerade die defizitäre demokratische Legitimation der meisten zu heutigen Bedingungen erfolgreichen Wahlkreiskandidaten schon nach geltendem Recht unterstreicht. Entweder man hält die relative Mehrheit der im Wahlkreis abgegebenen Stimmen für ausreichend. Dann aber kann ich nicht jemanden „streichen“, weil er z.B. 21,5% statt 21,9% seiner Wahlkreisstimmen erreicht hat.

Folgerichtiger wäre es generell, in den Wahlkreisen Stichwahlen durchzuführen, wo der „First past the Post“ nicht die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erreicht. Aber dann ist es erst Recht nicht mehr folgerichtig, Wahlkreisgewinnern das Mandat zu verweigern.

4. Grundsätzliche Alternativen

Der klassische staatsrechtliche Lehrbuchsatz lautet: Der Gesetzgeber unter dem Grundgesetz kann sich grds. entscheiden zwischen Verhältniswahl, personalisierter Verhältniswahl oder Mehrheitswahl.

a) Mehrheitswahl

Die Mehrheitswahl einzuführen wäre unter der jetzt entstandenen Verfassungswirklichkeit und politischen Kultur eine staatsstreichartige Veränderung der politischen Landschaft. Man fragt sich, wie diese auf demokratieadäquate Weise vorgenommen werden könnte. Auf die zweifelhafte demokratische Legitimation vieler nach dem relativen Mehrheitswahlrecht (first past the post) gewählten Direktkandidaten wurde bereits hingewiesen. Das gilt m.E. schon für das Grabensystem.

Davon unabhängig wären ohne den Ausgleich über den Verbund mit der Verhältniswahl die bestehenden Wahlkreise zu unterschiedlich. Der Aufwand für die Neufestlegung wäre riesig und insbesondere wenn man dabei weiterhin die Landesgrenzen beachten will eine Quadratur des Kreises.

b) Personalisierte Verhältniswahl

Die personalisierte Verhältniswahl ist - wie im Ausgangspunkt gezeigt - eine wesentliche Ursache der jetzigen Probleme und auch das Zurückdrängen der direkt Gewählten in diesem Verbundsystem wirft neue Probleme auf, wie ich schon angedeutet habe.

Außerdem könnten künftig viele Direktkandidaten mit ca. 25% der Stimmen gewählt werden. Da fragt man sich, wie überhaupt die automatische Bevorzugung vor allen Positionen einer Landesliste der Partei noch zu rechtfertigen sein soll bei Kandidaten, die eine Dreiviertelmehrheit ihrer Wahlkreiswähler gegen sich haben.

Es ist auch zweifelhaft, ob der Wahlkreisabgeordnete wirklich größere Unabhängigkeit ggü. der Parteiführung hat. Der Wahlkreisbewerber wird ja nicht nur vom Bürger seines Wahlkreises gewählt, sondern er muss ja wie der Listenkandidat vorher von einer Aufstellungsversammlung gewählt werden. Auch auf diese kann die Parteiführung Einfluß nehmen, nicht nur auf die Landesliste.

c) Reines Verhältniswahlrecht

Eine Verkleinerung des Parlaments könnte m.E. am besten durch eine Verhältniswahl mit festem Wahlquotienten verwirklicht werden: Z.B. ein Abgeordneter pro 100.000 Wähler. (In der Weimarer Republik war es ein Abgeordneter pro 60.000 Wähler.) Das Parlament passt sich dann in seiner Größe automatisch an die Anzahl der Wahlberechtigten und an die Wahlbeteiligung an.

Bei der Wahlbeteiligung von 2017 hätten wir jetzt etwa 465 Abgeordnete, bei maximaler Wählermobilisierung wären es ca. 600.

Die Mobilisierung fände somit nicht statt durch Regionalisierung, sondern auf der Ebene, der die Wahl zum Bundestag gilt. Wir haben ja im Bundesstaat auch die anderen Ebenen, auf denen jeweils für sich nochmals gewählt wird, so dass es nicht komplizierte Verschränkungen des Wahlrechts zwischen den Ebenen geben muss.

2. Juni 2022

Prof. Dr. iur. habil. Michael Elicker
Staatsrechtslehrer