



Wortprotokoll der 92. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat
Berlin, den 25. Mai 2020, 14:00 Uhr
11011 Berlin, Platz der Republik
Reichstagsgebäude, Raum 2 M 001
(Großer Protokollsaal)

Vorsitz: Andrea Lindholz, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 5

Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

BT-Drucksache 19/14672

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berichterstatter/in:

Abg. Ansgar Heveling [CDU/CSU]

Abg. Mahmut Özdemir (Duisburg) [SPD]

Abg. Jochen Haug [AfD]

Abg. Konstantin Kuhle [FDP]

Abg. Friedrich Straetmanns [DIE LINKE.]

Abg. Britta Habelmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	
<u>Stellungnahmen der Sachverständigen</u>	
Prof. Dr. rer. pol. Joachim Behnke, Zeppelin Universität Friedrichshafen	19(4)502 A 33
Prof. Dr. rer. pol. Joachim Behnke, Zeppelin Universität Friedrichshafen Anl.	19(4)502 A 70
Prof. Dr. Christoph Schönberger, Universität Konstanz.	19(4)502 B 71
Dr. Robert Vehrkamp, Bertelsmann Stiftung, Berlin	19(4)502 C 83
Ridvan Ciftci, Universität Bielefeld	19(4)502 D 89
Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M. (Cambridge), Universität Heidelberg	19(4)502 E 98
Prof. Dr. Heinrich Lang, Universität Greifswald	19(4)502 F 105

**Teilnehmerliste**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder	Weitere Teilnehmer
CDU/CSU	Amthor, Philipp Lindholz, Andrea Schuster (Weil am Rhein), Armin Throm, Alexander	Heveling, Ansgar Pantel, Sylvia	
SPD	Lehmann, Sylvia Özdemir (Duisburg), Mahmut Vogt, Ute		
AfD	Haug, Jochen Glaser, Albrecht Storch, Beatrix von		
FDP	Bubendorfer-Licht, Sandra Kuhle, Konstantin		
DIE LINKE.		Akbulut, Gökay Straetmanns, Friedrich	
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN		Habelmann, Britta	Keul, Katja
fraktionslos	Herrmann, Lars		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 25. Mai 2020, 14.00 Uhr
„Bundeswahlgesetz“

Stand: 20. Mai 2020

Prof. Dr. rer. pol. Joachim Behnke
Zeppelin Universität Friedrichshafen

Ridvan Ciftci
Universität Bielefeld

Prof. Dr. jur. Michael Elicker
Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M. (Cambridge)
Universität Heidelberg

Prof. Dr. Heinrich Lang
Universität Greifswald

Prof. Dr. Christoph Schönberger
Universität Konstanz

Dr. Robert Vehrkamp
Bertelsmann Stiftung, Berlin



Einzigster Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

BT-Drucksache 19/14672

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich darf Sie alle ganz herzlich zur 92. Sitzung unseres Ausschusses begrüßen. Auf der Tagesordnung haben wir heute bei unserer Anhörung das Thema: Änderung des Bundeswahlgesetzes, Gesetzentwurf der Fraktionen der FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Angesetzt ist die Anhörung von 14:00 Uhr bis 16:00 Uhr. Ich darf mich zunächst mal ganz herzlich bei den – ausnahmslos – Herren Sachverständigen bedanken, dass sie zu uns gekommen sind oder auch zugeschaltet sind und auch alle vorab schon entsprechende Stellungnahmen abgegeben haben. Ich darf vielleicht ganz kurz sagen, wer uns noch zugeschaltet ist. Zugeschaltet sind: Herr Prof. Dr. Behnke, Herr Prof. Dr. Schönberger sowie Herr Prof. Dr. Elicker. Und im Raum bei uns anwesend sind Herr Ciftci – von meiner Seite aus gesehen, rechts außen – Herr Prof. Grzeszick, Herr Prof. Dr. Lang und Herr Dr. Vehrkamp.

Vom BMI ist heute Herr Prof. Hofmann bei uns, vielen Dank, auch für Ihr Kommen. Sie wissen – wie üblich – dass unsere Anhörung auch im Parlamentsfernsehen übertragen wird und dass von der Sitzung – wie üblich – ein Wortprotokoll angefertigt wird und dass sowohl das Protokoll als auch die Stellungnahmen als Gesamtdrucksache veröffentlicht werden.

Von der Organisation machen wir das wie folgt: Jeder Sachverständige erhält die Möglichkeit, ein kurzes fünfminütiges Eingangsstatement zu geben. Wir haben in diesem Raum keine Uhr, deswegen bitte ich einfach, dass jeder so ein bisschen auf seine Zeit achtet. Sie können davon ausgehen, das Thema ist so aktuell und brisant, dass auch alle Kolleginnen und Kollegen, die hier sind, sicher auch alle Stellungnahmen gelesen haben. Das tun sie natürlich immer, aber ich glaube heute im Besonderen, so dass man auch wirklich davon ausgehen kann, das punktiert nochmal vorzutragen. Wir werden dann, nachdem Sie alle Ihre Eingangsstatements gehalten haben, eine Fraktionsrunde einleiten. Jede Fraktion erhält die Möglichkeit, Fragen zu

stellen. Entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder die gleiche Frage an zwei Sachverständige oder zwei Fragen, wobei aber jeweils nur eine Frage an einen Sachverständigen zu richten ist. Wenn wir dann noch ein weiteres Zeitfenster haben, machen wir auch noch eine zweite oder dritte Fragerunde. Jetzt frage ich ganz kurz, gibt es dazu noch Rückfragen? Wenn alles klar ist, dann fangen wir an und ich würde sagen, wir gehen bei den Stellungnahmen auch nach der alphabetischen Reihenfolge vor. Wir fangen mit Herrn Prof. Behnke an, der zugeschaltet ist, richtig?

SV Prof. Dr. rer. pol. Joachim Behnke (Zeppelin Universität Friedrichshafen): Ja, hören Sie mich gut?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Jawohl.

SV Prof. Dr. rer. pol. Joachim Behnke (Zeppelin Universität Friedrichshafen): Ja dann vielen Dank für die Einladung im Innenausschuss. Ich freue mich natürlich, hier Stellung zu nehmen, zu dem Entwurf der drei Fraktionen zum Wahlrecht. Sie kennen den Stand der Dinge. Es besteht dringender Handlungsbedarf. Die letzte Bundestagswahl hat zu einer Vergrößerung um 111 Sitze geführt, auf 709 Sitze. Substantielle Ursachen dieser großen Veränderung liegen im Parteiensystem aufgrund soziologischer und psychologischer Prozesse. Also diese Änderungen sind wirklich stabil und daher mehr oder weniger unumkehrbar. Einfacher ausgedrückt, sie werden die Zahnpasta auch nicht mehr in die Tube zurückbekommen. Strukturell führt diese Situation dazu, dass eine Partei mit weniger als 40 Prozent der Zweitstimmen annähernd alle Direktmandate gewinnen kann. Das führt natürlich zu Überhangmandaten und dann dementsprechend zum Ausgleich. Ausschlaggebend ist daher konkret das Verhältnis der stärksten Partei, und zwar ihres Direktmandatsanteils zu ihrem Zweitstimmenanteil. Der Ausgleich ist insofern lediglich eine Methode, dieses anfängliche Missverhältnis wieder in die richtige Relation zu bringen, er ist aber zugleich die teuerste und aufwendigste Methode, um dieses Ziel zu erreichen. Wir verfügen neben dem Ausgleich über zwei weitere Stellschrauben, um dieses Verhältnis in die richtige Relation zu bringen. Das ist einerseits die Kappung von überschüssigen Direktmandaten und zum anderen ist es die präventive Reduktion von Direktmandaten. Die Reduktion von Wahlkreisen – das können Sie so sehen – ist die wahlsystematische Flatten-the-Curve-Strategie,



um durch geeignete Gegenmaßnahmen zu verhindern, dass der Missstand ein Ausmaß erreichen kann, das später möglicherweise nicht mehr beherrschbar wäre oder in jedem Fall ein großes und allgemein als inakzeptabel betrachtetes Übel darstellen würde. Um diese Effekte zu illustrieren, greife ich kurz nochmal auf die Umfrageergebnisse zu – die aktuellen – und eine Simulation, die ausrechnet, was eben dann passieren würde, wenn jetzt diese aktuellen Umfrageergebnisse das tatsächliche Wahlergebnis widerspiegeln würden. Die Zahlen dazu haben Sie auch kurz in der Anlage erhalten. Nach den aktuellen Umfrageergebnissen erhält die CDU/CSU 38 Prozent – das heißt, hochgerechnet auf die, sozusagen, Zweitstimmen, die tatsächlich an der Sitzverteilung teilnehmen, sind das 40 Prozent der Zweitstimmen – und sie erhält fast alle Direktmandate. Die richtige Relation zwischen Bundestagsgröße und Direktmandaten ist dann logischerweise die, bei der die CDU alle ihre Direktmandate in den durch ihre Zweitstimmen gedeckten Mandatsanspruch unterbringen könnte. Wir haben mehr oder weniger drei Lösungen, die wir auch schon kennen oder die diskutiert werden. Die erste Lösung wäre natürlich das aktuelle Wahlsystem. Das aktuelle Wahlsystem führt dazu, dass wir den Bundestag auf 743 Sitze vergrößern müssten. Von derzeit 299 Direktmandaten würde das bedeuten, dass die Direktmandate dann an der Endgröße 40,2 Prozent – also gerundet 40 Prozent – aller Mandate ausmachen würden. Die zweite Lösung wäre das SPD-Brückenmodell. Dort würden wir den Bundestag auf 690 Sitze vergrößern. Es blieben 18 unausgeglichene Überhangmandate übrig, die würden gekappt werden. Dadurch wären dann eben von den Direktmandaten noch 281 von diesen ursprünglichen 299 da. 281 Mandate von 690 Sitzen insgesamt würden ein Direktmandatsanteil von 40,7 Prozent, also 41 Prozent ausmachen. Dritte Lösung: Das ist die Reduktion der Wahlkreise, wie sie vorgeschlagen worden ist im Drei-Fraktionen-Entwurf. Die Reduktion der Wahlkreise auf 250 bezüglich einer Normgröße von 630 würde bedeuten, dass der Direktmandatsanteil bei 39,7, also gerundet wieder bei 40 Prozent liegt. Was Sie also jetzt schon sehen können, und das ist die entscheidende Quintessenz dieser Ausführungen: So oder so landen Sie – wenig überraschend – immer bei 40 Prozent Anteil Direktmandate an allen Mandaten, also egal, welches Verfahren Sie wählen. Der Unterschied ist allerdings natürlich der, dass Sie eine

ganz unterschiedliche Parlamentsgröße erhalten, nämlich 743 beim aktuellen Wahlgesetz, 690 beim SPD-Brückenmodell und eben nur 630 beim Drei-Fraktionen-Modell. Die Reduktion der Wahlkreise verringert also zusätzlich die Notwendigkeit, noch zur Senkung der Größe auf andere wesentlich schmerzhaftere Maßnahmen zurückgreifen zu müssen, wie zum Beispiel die Kappung von Direktmandaten oder die Verrechnung von Listenmandaten mit Überhangmandaten. Fazit: Wenn Sie an den Grundzügen des aktuellen Systems, der personalisierten Verhältniswahl festhalten wollen, dann ist die Reduktion der Zahl der Wahlkreise das effizienteste und minimalinvasive Mittel, um eine Vergrößerung des Bundestages zu dämpfen oder gar zu vermeiden.

Ganz wichtig: Es existieren mathematische Verfahren, also ein Algorithmus, der von Dr. Sebastian Goderbauer entwickelt worden ist, der auch schon für Simulationsrechnungen für den Bundeswahlleiter zum Einsatz gekommen ist. Ein Algorithmus, der unter Einhaltung der relevanten Kriterien – also Einhaltung der Ländergrenzen, Einhaltung von Verwaltungsgrenzen unter Beachtung der maximal zulässigen Abweichungen – also technisch in der Lage wäre, eine Neueinteilung der Wahlkreise sehr, sehr schnell vornehmen zu lassen. Die Reduktion ist also technisch noch vor der nächsten Bundestagswahl machbar. Grundsätzlich gilt natürlich auch, es sind Modifikationen des vorliegenden Vorschlags der drei Fraktionen denkbar, Sie könnten das auch kombinieren unter Beibehaltung der Normgröße bei den ursprünglich 598 oder – um von vornherein einen Deckel einzuziehen – auch mit der Kappung überschüssiger Direktmandate. Das würde dann auch eventuell Kompromissmöglichkeiten eröffnen mit dem Vorschlag der SPD. Die grundsätzliche Argumentation für eine Reduktion der Wahlkreise – und das ist für mich das zentrale Element dieses Vorschlages – bliebe davon unberührt, das heißt, egal wie Sie es drehen und wenden, diese Reduktion der Wahlkreise wird zu einer deutlichen Reduktion der Vergrößerung des Bundestages führen, unabhängig von sämtlichen sonstigen Elementen, mit denen Sie dieses System kombinieren würden, und das spricht – glaube ich – sehr, sehr eindeutig dafür, dieses Modell zu übernehmen. Das wären meine Ausführungen zur Forschung.



Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann würde ich jetzt als nächstes Herrn Ciftci bitten.

SV Ridvan Ciftci (Universität Bielefeld): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren. Mit dem 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes hat der Bundestag über Fraktionsgrenzen hinweg auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 reagiert, das damals entschieden hat, dass § 6 Bundeswahlgesetz in Teilen nicht mit dem Postulat der Chancengleichheit der Parteien aus Artikel 21 Absatz 1 Grundgesetz und den Wahlrechtsgrundsätzen aus Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz vereinbar ist. Das Ergebnis dieser Entscheidung ist die heutige Fassung des § 6 Bundeswahlgesetz. Dieser sieht eine Mandatsverteilung unter strenger Beachtung der Zweitstimmenergebnisse der Parteien vor. Da zugleich aber jedem Wahlkreissieger ein Mandat zugesprochen wird, auch wenn dies nicht mehr nur durch das Zweitstimmenergebnis der jeweiligen Partei gedeckt ist, muss dieses durch Erteilung von Ausgleichsmandaten sichergestellt werden und der Bundestag kann seine Sollgröße von 598 Abgeordneten nicht einhalten. Sie ist nach oben offen und kann Größen von 800 bis 900 erreichen, so die Berechnungen einiger Simulationen, die Ihnen hier bekannt sein dürften. Natürlich liegen die Gründe auch in der Ausdifferenzierung des Parteiensystems, welches gesellschaftliche Ursachen hat und die nicht mehr zu Wahlergebnissen zweier großer Parteien führen, die sich untereinander die Direktmandate aufteilen. Um weiter einen Bundestag mit – ich nenne das mal – überschaubarer Größe zu bekommen, muss die Novellierung des Bundeswahlgesetzes aus dem Jahre 2013 nochmals überprüft werden. Der gemeinsame Gesetzentwurf der Fraktion FDP, DIE LINKE. und die BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN tut dies und kann als mögliche Lösung betrachtet werden. Dieser Entwurf versucht die Entstehung von Überhangmandaten zu reduzieren, indem er die Zahl der Wahlkreise von derzeit 299 auf 250 verringert, die Sollsitzzahl auf 630 erhöht und das derzeitige Sitzkontingentverfahren abschafft. Ein weiterer wichtiger und entscheidender Punkt ist die Einführung eines Mechanismus, die zur Verrechnung von internen Überhangmandaten mit Listenmandaten führt.

Kommen wir zu den einzelnen Punkten, die Erhöhung der Sollsitzzahl: Eine maßvolle Erhöhung der

Sollsitzzahl von 598 auf 630 ist unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten als unproblematisch zu werten, denn eine Mindest- beziehungsweise Höchstanzahl von Abgeordneten wird vom Grundgesetz nicht vorgegeben. Eine mögliche Grenze, die sich aus der Funktionsfähigkeit des Parlamentes ergeben könnte, würde bei dieser maßvollen Erhöhung nicht tangiert.

Der Reduzierung der Wahlkreise von derzeit 299 auf 250 führt zu einer Verschiebung des Verhältnisses von Direkt- zu Listenmandaten. Eine paritätische Besetzung des Bundestages durch Abgeordnete, die ein Direkt- oder Listenmandat haben, ist bereits heute keine gelebte Praxis und daher zulässig.

Die Vergrößerung der Wahlkreise sowohl in der Fläche als auch durch eine höhere Bevölkerungszahl ist unumgänglich. Eine solche Neueinteilung mag zu Einwänden führen, dass die Bindung zwischen Mandatsträger und der Wohnbevölkerung erschwert werde – dies ist nicht von der Hand zu weisen – aber unterliegt dem Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers. Wichtig sind gleichgroße Wahlkreise, die sich an der Wohnbevölkerung orientieren, nicht aber an der Fläche. Denn bereits heute gibt es ganz unterschiedliche Flächenwahlkreise. Als Beispiel sage ich hier: Der Wahlkreis Mecklenburgische Seenplatte II – Landkreis Rostock III mit einer Fläche von 6.250 km². Dies ist im Vergleich zum kleinsten Flächenwahlkreis Friedrichshain-Kreuzberg – Prenzlauer Berg Ost mit 26,9 km² immens groß. Die Schwierigkeit einer solchen Reduzierung, unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten sehe ich daher nicht.

Die Verrechnung von internen Überhangmandaten mit Listenmandaten derselben Partei ist ein effektiver Mechanismus, um die Vergrößerung des Bundestages zu reduzieren. Diese Verrechnung führt unumgänglich zu einer föderalen Verzerrung. Denn die gewonnenen Listenmandate einer Partei werden für die Verrechnung von Überhangmandaten über die Bundesländergrenzen hinweg verrechnet. Eine solche Verrechnung führt unumgänglich zu einer Modifikation der erforderlichen Zweitstimmen einer Partei im Vergleich zu den einzelnen Bundesländern. Dieser Mechanismus ist verfassungsrechtlich problematisch, da durch die parteiinterne Verrechnung von Überhangmandaten der nicht unwahrscheinliche Fall eintreten kann, dass eine Landesliste, der nach dem Zweitstimmenanteil ein Sitz



im Bundestag zusteht, als Reserve genutzt wird, um die Überhangmandate, die in einem anderen Bundesland entstanden sind, zu deckeln. Ein solcher Mechanismus steht – meines Erachtens – im Widerspruch mit dem Wahlrechtsgrundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl. Dieser sieht nicht nur vor, dass keine Wahlmänner zwischengeschaltet werden, er verlangt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch ein Wahlverfahren, in dem der Wähler vor dem Wahlakt erkennen kann, welche Personen sich um ein Abgeordnetenmandat bewerben und wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken kann. Diese Nachvollziehbarkeit beziehungsweise Vorhersehbarkeit der Auswirkungen der Stimmabgabe wird im Falle eines Verrechnungsmechanismus aufgehoben.

Auch das Prinzip der Wahlrechtsgleichheit ist tangiert, denn zwischen den Bundesländern ist die Wahrung des Erfolgswertes problematisch, denn wird aufgrund der internen Verrechnung ein eigentlich der Partei zustehendes Listenmandat aufgrund von Überhangmandaten in einem anderen Land kompensiert, so ist der Erfolgswert der Stimme in dem betroffenen Bundesland ungleich. Die Gefahr droht dabei, dass Landeslisten einer Partei aufgrund der Verrechnung nicht mehr im Bundestag vertreten sind. Dieses tangiert auch die aus dem Bundesstaatsprinzip abzuleitende Pflicht der gleichmäßigen föderalen Vertretung im Bundestag. Dies ist zwar kein absolutes Prinzip und Eingriffe können gerechtfertigt werden, ja. Jedoch ist fraglich, ob das Ziel der Verhinderung eines übermäßigen Anwachsens des Bundestages ein solches ist. Im Ergebnis muss dies verhältnismäßig sein.

Mir fällt jedoch eine plausible Begründung äußerst schwer, so dass ich zu dem Vorschlag komme, dass Listenmandate, die anfallen, nicht verrechnet werden, um föderale Vermehrungen und Verstöße gegen die Wahlrechtsgrundsätze zu vermeiden. Das ist auch in diesem Vorschlag möglich und es gibt auch Berechnungen beispielsweise dazu, die zeigen, dass auch mit einer Nichtverrechnung der Listenmandate der Bundestag immer noch kleiner ist als der, den wir derzeit haben. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Als nächstes kommt dann Herr Prof. Elicker, der uns ebenfalls zugeschaltet ist.

SV **Prof. Dr. jur. Michael Elicker** (Universität des Saarlandes, Rechtswissenschaftliche Fakultät): Ja, besten Dank. Verstehen Sie mich in Berlin?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Verstehen wir.

SV **Prof. Dr. jur. Michael Elicker** (Universität des Saarlandes, Rechtswissenschaftliche Fakultät): Danke schön. Also wir gehen hier von einem Entwurf aus, der sich als Hauptziel die Begrenzung der Größe des Bundestages auf die Fahne geschrieben hat. Dazu werden drei Maßnahmen insbesondere angeordnet, nämlich eine moderate – sogenannte – Erhöhung der Gesamtsitzzahl oder was als Gesamtsitzzahl bezeichnet wird – dazu sage ich gleich etwas – von 598 auf 630 Sitze, sowie die Abschaffung des Sitzkontingentverfahrens und die Verringerung der Wahlkreise.

Kommen wir zum Ersten: Also unter dem jetzt praktizierten Verfahren Sainte-Laguë/Schepers, und daran soll sich ja nichts ändern, mit beweglichem Divisor, wirkt natürlich diese Gesamtsitzzahl oder vorgebliche Gesamtsitzzahl nicht als Obergrenze, sondern sie hat einzig und allein die Funktion, eine Untergrenze einzuziehen. Das heißt: Wir haben hier eine Erhöhung der Untergrenze der Mandatszahl des Bundestages, was so ein bisschen als Teil der Lösung des Problems der Bundestagsvergrößerung verkauft wird. Also das jedenfalls, bedarf einer weitergehenden Erklärung.

Jetzt komme ich zum Zweiten: Die Abschaffung des Sitzkontingentverfahrens sehe ich als möglichen Schritt in die richtige Richtung durchaus an. Es fragt sich aber dann, ob man nicht vielleicht auf die Föderalisierung des Bundestagswahlrechts insgesamt verzichtet zugunsten eines unitarischen Wahlgebietes. Eine Regionalisierung, wie auch immer, muss ja nicht mehr zwangsläufig durch Gesetz, durch das Wahlgesetz selbst geregelt sein, sondern man könnte es durchaus auch den Parteien überlassen, dass sie auf eine Bundesliste jetzt eben die Kandidaten bringen, je nachdem wie stark die unterschiedlichen Regionalverbände eben sind. Die Parteien müssen ja nicht in Landesverbände gegliedert sein, verfassungsrechtlich oder auch parteirechtlich, sondern sie können sich ja auch anders organisieren. Sie können zum Beispiel auch zwei Länder zusammenfassen in ihren Unterverbänden. Eine Segmentierung des Wahlgebietes in Landeslisten ist zwar verfassungsrechtlich möglich, aber nicht verfassungsrechtlich geboten.



Deswegen kann man auch eine Bundesliste machen und praktisch die Funktion der Regionalisierung oder wie auch immer, wenn ich Fachleute in die Regierung bringen will, den Parteien überlassen. Durch eine solche konsequente und folgerichtige Unitarisierung des Wahlgebietes für die Bundestagswahl würde natürlich auch das Problem dieses Übergriffs durch Überhangmandate im einen Land auf eine Landesliste in einem anderen Land entfallen – das ist eben eine Sache der Folgerichtigkeit. Ich möchte in diesem Zusammenhang insbesondere auf § 6 Absatz 4 des Entwurfes und auf § 7 Absatz 3 der ausformulierten Alternative verweisen und dabei auch – eigentlich unwillkürlich – den nächsten konstruktiven Kritikpunkt aufgreifen:

Es war ja immer schon so, dass gerade die Föderalisierung des Bundestagswahlrechts die Verkomplizierung ausgelöst hat – und hier sehen wir als Argument für die Grundvariante, die von den Initiatoren vorgebracht wird, dass diese minimal invasiv sei. Aber ich frage: Was bringt das minimal Invasive gegenüber dem bisherigen Gesetzeswortlaut, wenn es der Bürger gleichwohl nicht versteht? Also wenn ein unverständlicher Text gewissermaßen perpetuiert wird, nur um dem Text gegenüber minimal invasiv zu bleiben. Und: Verständlichkeit und Vorhersehbarkeit sind eben Verfassungsforderungen für ein Wahlrecht. Denn auch der juristische Laie und der verfassungsrechtliche Laie muss natürlich voraussehen können, soll voraussehen können, wie sich seine Stimmabgabe auswirkt. Die Alternativformulierung, die ebenfalls angeboten wird, zeigt, dass es jedenfalls so ein Stück weit systematischer und verständlicher geht – und das sollte man dann natürlich auf alle Fälle bevorzugen, auch wenn man damit stärker in den Gesetzestext eingreift.

Zu drei – die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise: Eine moderate Reduzierung wird angesichts des großen Hebels, den das tendenziell schwächer werdende Zweitstimmenergebnis der Überhangparteien verursacht, auch künftig wahrscheinlich nicht in wesentlicher Art und Weise die Produktion von Ausgleichsmandaten bekämpfen können. Der Bundeswahlleiter hat errechnet, dass in der Variante mit 250 Wahlkreisen auf der Grundlage des Ergebnisses von 2017 immer noch 648 Mandate entstehen würden. Also das ist etwas, was wir hier jetzt als zu viel begreifen würden, nachdem eine Kon-

trolle gewissermaßen der Entwicklung des Bundestages in ungeahnte Größen auf dem Tableau steht. Ich persönlich glaube, dass aufgrund der aufkommenden Reibungen, was den Neuzuschnitt von Wahlkreisen angeht, dieses nicht rechtzeitig vor der Wahl zur Verfügung stehen wird, denn das sind ja Dinge, die also natürlich dann auch lokal zum Politikum werden können und ich persönlich würde nicht glauben, dass das möglich wäre. Eine stärkere Reduzierung noch als auf 250 wirft meiner Ansicht nach ganz grundsätzliche Fragen auf, denn dann würden Großwahlkreise entstehen, die eigentlich implizieren würden, dass der direkt Gewählte sich hauptsächlich mit dem eigenen Wahlkreis befasst. Die Wahlkreise werden tendenziell mit immer knapperen Mehrheiten gewonnen und auch dieser Umstand würde eben eine gesteigerte Aufmerksamkeit des direkt Gewählten zur Aufrechterhaltung seiner Wiederwahlchancen im Wahlkreis erfordern und würde vielleicht die Sorge um das Wohl für das Volk als Ganzes etwas in den Hintergrund rücken. Aber wir wissen ja: Nach Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes müssen Abgeordnete zwingend Vertreter des ganzen Volkes sein. Also: Im Bundestag darf es keine sogenannten Spezialmandate oder mandats particuliers geben, wie man das in der Staatslehre bezeichnet.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich würde mal an die Uhrzeit erinnern, wir sind schon bei acht Minuten.

SV **Prof. Dr. jur. Michael Elicker** (Universität des Saarlandes, Rechtswissenschaftliche Fakultät): Tatsächlich? Also gut.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja ich lasse so heimlich die Uhr mitlaufen.

SV **Prof. Dr. jur. Michael Elicker** (Universität des Saarlandes, Rechtswissenschaftliche Fakultät): Alles klar! Das war keine Absicht, tut mir Leid. Ich verkürze es etwas. Also ich sage jetzt mal, wir haben in allen Varianten der personalisierten Verhältniswahl große Probleme. Mein Vorschlag, wenn wir jetzt über Alternativen reden, wäre eigentlich eine reine Verhältniswahl mit festen Wahlquotienten, also ein Abgeordneter zum Beispiel pro 100.000 Wähler. Dann hätten wir bei einer Wahlbeteiligung wie 2017 465 Abgeordnete ungefähr und bei einer illusorischen maximalen Wählermobilisierung 600 Abgeordnete.



Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kommen wir als nächstes zu Herrn Prof. Grzeszick.

SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M. (Cambridge), (Universität Heidelberg): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren. Den vorliegenden Gesetzesentwurf will ich nur ganz kurz skizzieren, weil ich davon ausgehe, dass sich alle sicher damit beschäftigt haben. Der hat vor allem drei Schrauben oder drei Veränderungen, an denen gedreht wird. Die Zahl der Wahlkreise wird verringert auf 250, das ist der eine Schritt; der zweite betrifft die Gesamtsitzzahl, die Sollgröße wird auf 630 Abgeordnete vergrößert; und dann wird noch das Sitzkontingentverfahren abgeschafft, was damit im Ergebnis Verrechnungen zwischen den in den Ländern erzielten Ergebnissen einer Partei zulassen kann. Das sind die drei Dinge, die geändert werden sollen zum geltenden Recht und das damit verfolgte Ziel ist, ein weiteres und nicht vorhersehbares Anwachsen des Bundestages zu vermeiden. Das ist das, was hier verfolgt wird. Was ist davon zu halten? Zum einen: Mit Blick auf das Zweitstimmenverhältnis und die Erfolgswertgleichheit gibt es kein Problem, weil das Gesamtergebnis den Zweitstimmenproporz abbildet. Unproblematisch, das ist in Ordnung. Und auch der Erfolgswert der Erststimmen wird ja insoweit gewahrt, als die gewonnenen Direktmandate in den Wahlkreisen eben ungeschmälert zugeteilt werden.

Die Systementscheidung für die personalisierte Verhältniswahl, die vom Bundesverfassungsgericht thematisiert werden könnte – denke ich – ist auch noch gewahrt; tatsächlich. Zwar wird das Personalelement ein Stückweit zurückgeschnitten, weil es weniger Wahlkreise gibt und deswegen weniger Direktmandatsträger, aber dass man sagt, das geschieht in einem Maße, dass das inkorrekt wäre, kann ich hier noch nicht beobachten. Zu den weiteren Folgen dann später.

Bei der föderalen Gliederung, genauer gesagt den Auswirkungen des Gesetzesentwurfes auf die föderale Gliederung sieht man, dass da schon stärkere Folgen eintreten. Das betrifft zum einen die Verrechnung der Mandate: Da werden dann Listenmandate, die in anderen Ländern erzielt werden, zum Verrechnen interner Überhangmandate eingesetzt – damit insoweit kein Überhang entsteht – und das führt schon zu Verschiebungen in den Gewichten. Vor allem weckt das kritische Stimmen

bei den Landesverbänden, die nicht Erzeuger der Überhangmandate sind, bei denen der Entwurf also eigentlich politisch ein Stückweit in die falsche Richtung wirkt.

Das zweite Problem – es wurde schon angedeutet – ist, dass ein Stückweit föderale Verödung droht, dass nämlich Landeslisten teilweise gar nicht mehr, schwach oder eben unter Umständen gar nicht mehr vertreten sind. Das wurde ja schon detailliert vorgelegt und das ist natürlich eine Sache, die auch politisch sicher nicht wünschenswert ist. Hier zu sagen, das wäre verfassungswidrig, wäre aber ein Schritt, den ich jetzt so ohne Weiteres nicht gehen würde, weil die föderale Gliederung nur ein Belang ist, der eingestellt werden sollte, aber in diesem Maße vielleicht nicht zwingend berücksichtigt werden muss. Aber er zeigt, dass rechtspolitisch hier ein gewisses Spannungsverhältnis auf jeden Fall auftritt.

Und das führt zu einem weiteren Aspekt, nämlich der Frage, die dahintersteht, die des gesetzgeberischen Zieles. Im Ergebnis wird ja beabsichtigt, die Größe des Bundestages zu reduzieren. Und politisch kann man den Willen durchaus fassen, da gibt es rechtlich zunächst nichts gegen zu zusagen. Der Bundestag, die Abgeordneten sind da frei. Allerdings merken wir hier das erste echte Spannungsverhältnis ist da und man muss sich dann im Weiteren überlegen, das wird noch relevant werden, dass man dieses Ziel auch gewichten muss, verfassungsrechtlich und rechtspolitisch gewichten muss. Wie wichtig ist es dem Bundestag, sich kleiner zu halten im Abgleich mit den Nachteilen, die man dafür in Kauf nehmen muss. Ich hätte kein Problem sofort zu nicken, wenn die Verkleinerung zwingend erforderlich wäre, um die Funktionsfähigkeit des Bundestages zu wahren. Wir sehen aber, dass er mit 709 Abgeordneten doch funktioniert und deshalb wird es schwierig, eine Rechtfertigung allein aus einer kleineren Zahl abzuleiten.

Die Kohärenz – das Erreichen des selbstgesteckten Ziels – das schafft der Entwurf. Und das schafft er deswegen, weil er die Wahlkreiszahl ganz erheblich reduziert und das muss er, weil er sonst das Problem hat, dass er die potenziellen Überhangmandate einer nur in einem Bundesland kandidierenden Partei, also der CSU, nicht auffängt. Und das ist – finde ich – auch eines der zentraleren Probleme, nämlich die Verringerung der Wahlkreis zahlen. Die Wahlkreise werden deutlich vergrößert.



Man geht von 299 auf 250 zurück und dementsprechend haben wir in Flächenwahlkreisen Effekte, die eben dazu führen, dass die Abgeordneten sich kaum noch mit dem Wahlkreis bei normalem Einsatz auskennen, sich sehr drauf konzentrieren müssten – oder es nicht tun und dann eben keine Anbindung haben. Und – die Zitate finden Sie schriftlich – das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass der Witz der Wahlkreise eben darin besteht, dass es sich um eine miteinander verbundene Bevölkerungsgruppe handelt, die eine besonders enge Bindung zu ihrem Wahlkreisabgeordneten hat. Diese enge Bindung leidet, auch auf Seiten des Bürgers, der dann weitere Wege in Kauf nehmen muss, wenn er den Mandatsträger im Büro besuchen möchte. Es ist klar, das Geschäft wird deutlich schwieriger werden. Und darunter leidet dann die vermittelte nicht demokratische Legitimation, aber politische Legitimität. Das kann man relativ klar sagen. Das geht also in Richtung einer relativen Stärkung des Parteieinflusses, einer relativen Bürgerferne und einer relativen Schwächung der Kommunikation, einer geringeren Responsivität. Alles Dinge, die man politisch vielleicht von einem Bundestag sich so ohne Weiteres nicht wünscht.

Ganz kurz noch zu den Alternativüberlegungen: Zwei sind hier angerissen worden, hier im Gesetzesentwurf beziehungsweise wird ein Punkt vorab abgelehnt, nämlich die Zulassung unausgeglichener Überhangmandate. Unausgeglichene Überhangmandate seien nicht akzeptabel. Verfassungsrechtlich steht allerdings das Diktum des Bundesverfassungsgerichts fest, das bei der vorletzten großen Entscheidung bis zu 15 in dem System als zulässig angesehen hat. Also ist die Kritik daran dann vielleicht auch eher ein politisch gemeintes Argument. Ähnliches kann man dann auch vielleicht beim zweiten großen Punkt sehen, wenn man sich die Alternativen anschaut, die nämlich damit operieren, erzielte Direktmandate im Ergebnis wieder zu streichen, um Überhänge zu reduzieren und dann eben so den Bundestag klein zu halten.

Neben dem politisch ungewünschten Effekt, dass man dann Wahlkreise hat, die keinen direktgewählten Vertreter haben, also noch stärker eine politische Dysfunktionalität, gibt es hier ein rechtliches Problem. Wenn man sich das mal in Ruhe anschaut, sieht man, dass die Frage der Streichung von Wahlkreismandaten relativ umstritten und mit

einem hohen verfassungsrechtlichen Risiko versehen ist. Die Literatur ist mindestens hälftig aufgeteilt, wenn man sich das in Tiefe mal anschaut, vielleicht sogar etwas mehr zugunsten derjenigen, die Bedenken haben. Und ich denke, die haben solche Bedenken zurecht, weil man im Ergebnis hier dann dazu tendiert, das Zuteilen des Wahlkreismandates von Bedingungen abhängig zu machen, die aus dem Verhältniswahlrecht kommen. Wenn man sagt, ich teile nur das Direktmandat zu, was mit Zweitstimmen hinterlegt ist, dann gibt es einen systemfremden Übergriff. Und den muss ich dann rechtfertigen, wie man das bei den Überhangmandaten ja auch kennt. Und dann brauche ich einen kollidierenden Wert, der mindestens gleichen Rang hat. Das Bundesverfassungsgericht ist da recht streng, was die wahlrechtliche Gleichheit angeht, und den erforderlichen kollidierenden Wert mit Verfassungsrang sehe ich nicht, weil der Bundestag eben auch mit über 700 Abgeordneten noch funktioniert.

Und zum Zweiten gibt es noch andere Vorschläge, die entweder zum Beispiel einen asymmetrischen Graben vorsehen oder einen anderen Teil etwas zurückhaltender zurückschrauben und damit auch zu dem Ergebnis kommen, dass der Bundestag nicht so schnell wächst.

Also wir haben den kollidierenden Wert nicht und wir haben andere Mittel, die zumindest die Wahlrechtsgleichheit im Ergebnis mehr schonen.

Letzter Punkt dazu, um die Zeit nicht zu überstrapazieren. Es wird verwiesen auf den Bayerischen Verfassungsgerichtshof, der eine Streichung von Wahlkreismandaten einmal zugelassen habe. Das stimmt. Und wenn man die Entscheidung liest, sieht man, sie tut es deswegen, weil es darum geht, dass hier ein Ausgleich für nicht ausgeglichene Überhangmandate vorgesehen wird. Und da haben wir dann eben das Kollisionsverhältnis innerhalb der gleichen verfassungsrechtlichen Rangstufe, da kann man darüber reden und der Verfassungsgerichtshof konnte dies als Rechtfertigung anerkennen. Das heißt aber, dass auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof der Ansicht war, dass die Nichtzuteilung verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftig ist. Und dementsprechend glaube ich, wenn wir ein Gegengewicht hier nicht haben von dieser Einschätzung, haben wir tatsächlich dann bei so einer Vorgehensweise ein verfassungsrechtliches Problem. Soweit in aller Kürze.



Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Wir kommen dann zu Herrn Prof. Lang.

SV Prof. Dr. Heinrich Lang (Universität Greifswald): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren. Ich war noch nie mit dem Buchstaben L so weit hinten, das hat jetzt aber den Vorteil, dass vieles schon gesagt ist, und ich versuche der schönen Versuchung: Es ist alles schon gesagt, bloß nicht von allen, zu widerstehen. Deshalb möchte ich nur zu vier kleinen Punkten etwas sagen. Was der Gesetzentwurf bezweckt ist klar: Es geht um die Reduzierung der Sitzzahl im Bundestag. Problematisch ist, dass es die beabsichtigte Neuregelung nicht in jedem Fall schafft, die Mandatszahl auf 630 zu begrenzen. Die Stichworte hierzu sind die externen Überhangmandate und insbesondere die Stellung der CSU – darüber können wir vielleicht nachher dann noch reden.

Die Reduktion der Wahlkreise führt zu einer deutlichen Vergrößerung des einzelnen Wahlkreises, das ist auch schon als Problem benannt worden. Ich will das nicht wiederholen, nur ergänzend sagen, dass es sich dabei nicht alleine um ein politisches Argument handelt wie etwa die weiten Wege; ab einer bestimmten Größe des Wahlkreises, über die wir dann streiten müssten, werden große Wahlkreise auch ein verfassungsrechtliches Problem, eben weil der Sinn der Direktmandate in dieser spezifischen Beziehung des Abgeordneten zu seinen Wählern besteht, das hat das Bundesverfassungsgericht mehrfach entschieden. Hinsichtlich dieser Entscheidungen darf ich auf meine Stellungnahme verweisen. Wenn man die Wahlkreise zu groß schneidet wird es problematisch. Ich komme aus einem Flächenland, Mecklenburg-Vorpommern (M-V), da kennt man diese spezifische Problematik zu großer Anfahrtswege schon jetzt. Wie gesagt, bei 250 Wahlkreisen würde ich die Grenze zu zu großen Wahlkreisen noch nicht erreicht sehen, aber Kommunikations- und Integrationsfunktion der Wahl werden unterminiert, wenn die Wahlkreise zu groß werden. Dass das Kompensationsmodell zu föderalen Verzerrungen führt, ist auch schon gesagt worden. Jene sind in einer Stellungnahme leicht geopfert worden, aber man muss schon sehen, dass das geltende Bundeswahlrecht, was ja eine systemische Grundentscheidung beinhaltet, seinen Ausgangspunkt in der föderalen Struktur des Grundgesetzes nimmt. Also in den Untergliederungen der Parteien, in deren Untergliederungen in den

Ländern und deshalb muss auch das Wahlrecht auf diese bundesstaatliche Besonderheit reagieren, die man – glaube ich – nicht einfach unter Hinweis auf den unitarischen Charakter des Bundestages beiseiteschieben kann. Das Stichwort Unmittelbarkeit der Wahl ist auch schon genannt worden. Es kommt bei den Verrechnungsmodellen aber auch zu erfolgswertrelevanten Beeinträchtigungen, die nämlich dann auftreten können, wenn in der Unterverteilung überhaupt keine Listenmandate mehr vergeben werden können. Der Erfolgswert der Stimmen sinkt dann nämlich insoweit auf null. Soweit ersichtlich, mir ist jedenfalls keine Entscheidung bekannt, hat das Bundesverfassungsgericht darüber noch nicht entschieden. Aber dieses Absinken steht jedenfalls in einem deutlichen Spannungsverhältnis zu dem, was die Entwurfsbegründung eingangs auch betont, nämlich die prinzipielle Gleichwertigkeit von Erst- und Zweitstimme. Hauptanliegen des Gesetzentwurfs ist eine Reduzierung der Größe des Bundestages, er sei groß, sogar übergroß. Das ist verfassungspolitisch nachvollziehbar und es ist schon gesagt worden, die Hausgröße ist von der Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers umfasst. Verfassungsrechtlich ist damit jedoch überhaupt kein Belang benannt. Denn die Größe des Hauses ist verfassungsrechtlich nicht festgelegt. Die Hausgröße ist jedenfalls derzeit nicht so, dass die Funktionsfähigkeit des Parlamentes auch nur im Entferntesten infrage stehen würde. Soweit man die gegenteilige These in der veröffentlichten Meinung findet, erschöpft sie sich in bloßen Behauptungen. Damit zur Bewertung: Auf der Habenseite des Entwurfes steht, dass die Zahl der Mandate reduziert werden kann. Der Preis ist aus meiner Sicht aber zu hoch. Die Geeignetheit ist zweifelhaft, es entstehen föderale Verwerfungen, es gibt erfolgsrelevante Beeinträchtigungen und die Wahlkreise werden zu groß.

Ein, zwei Sätze noch zu den Alternativen. Soweit vorgeschlagen wird, Mandate zu kappen, widerspricht das nach meiner Bewertung eindeutig der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. Darüber können wir gerne streiten. Zumindest gibt es eine doch deutliche Mehrheit der Wahlrechtler, die sich damit befassen, die zur Verfassungswidrigkeit solcher Kappungsmodelle kommen. Herr Grzeszick hat schon gesagt, 15 ausgleichslose Überhangmandate sind nach der Rechtsprechung ohne Weiteres zulässig, aber dazu können wir dann vielleicht später noch mehr miteinander diskutieren. Vielen Dank.



Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Wir schalten jetzt Herrn Prof. Schönberger über Video zu.

SV Prof. Dr. Christoph Schönberger (Universität Konstanz): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren Abgeordnete, ich will damit beginnen, hervorzuheben, wie dringlich eine Reform des Bundeswahlgesetzes ist. Das geltende Wahlrecht kennt keine Obergrenze für die Mitgliederzahl des Bundestages. Bekanntlich haben wir jetzt, seit der letzten Bundestagswahl, 709 Abgeordnete. Das sind mehr als in jedem nationalen Parlament eines demokratischen Staates auf der ganzen Welt. Und wir wissen zudem aus den Berechnungen, dass je nach Wahlergebnis es auch um 800 oder noch mehr Parlamentarier sein könnten, Herr Behnke hat ja dankenswerterweise für die aktuellen Umfrageergebnisse die Zahl von 743 ausgerechnet. Was das bedeutet, wissen Sie alle. Das Plenum wird immer stärker zur bloßen Kulisse. Abgeordnete haben immer weniger eine Chance auf einen Redebeitrag im Plenum. Die Ausschüsse werden zu groß für die Sacharbeit. Und von der Unterbringung entsprechender Zahlen von Mitarbeitern aus dem Deutschen Bundestag möchte ich gar nicht erst reden.

Gelegentlich wird versucht, diesen Aufwuchs mit dem Argument zu rechtfertigen: Im Verhältnis zur Bevölkerungszahl lägen 700, 800 oder noch mehr Abgeordnete im internationalen Vergleich nicht zu hoch. Das verkennt aber, dass es hier um die Funktionsfähigkeit einer Versammlung – und zwar: Einer demokratischen Versammlung – geht. Ein Bundestag der Tausend wäre keine demokratische Versammlung mehr, und deswegen gibt es auf der Welt kein nationales demokratisches Parlament, das eine derartige Größe aufweist. Das Problem ist also groß. Das Sachproblem liegt darin – und das hat Herr Behnke am Anfang ja sehr klar gesagt – dass die Direktmandate, die gewonnen werden, immer weniger vom Zweitstimmenanteil der jeweiligen Partei gedeckt sind. Der Zweitstimmenanteil ist im Verhältniswahlrecht aber maßgeblich für das Stärkeverhältnis der Parteien untereinander. Das geltende Wahlrecht löst dieses Problem, indem es Ausgleichsmandate vorsieht, mit anderen Worten auf Kosten der Größe des Deutschen Bundestages. Vor diesem Hintergrund muss jede Lösung bei den Wahlkreismandaten ansetzen, weil von den Wahlkreismandaten her der Aufblähungseffekt durch die Ausgleichsmandate ausgelöst wird. Im Rahmen der

personalisierten Verhältniswahl kann man das Problem grundlegend nur lösen, wenn man eine Höchstzahl von Abgeordneten festlegt und nicht länger in allen Wahlkreisen jeweils ein Mandat vergibt, sondern nur so viele, wie der Zweitstimmenanteil der jeweiligen Partei es auch rechtfertigt. Dafür gibt es unterschiedliche Modelle. Eines der Modelle ist etwa das Kappungsmodell, das sich jüngst die SPD-Fraktion zu Eigen gemacht hat.

Verfassungsrechtliche Probleme sehe ich an dieser Stelle nicht. Das Argument, das sei dann irgendwie ein systemfremder Übergriff in eine Mehrheitswahl, die man sich gleichsam isoliert vorstellt, ist nicht überzeugend. Wir haben keine isolierte Mehrheitswahl in den Wahlkreisen, wir hatten sie nie. Wir hatten immer ein Verhältniswahlrecht, das die Wahlkreise und Wahlkreismandate in die Mandatsverteilung nach dem Stärkeverhältnis der Parteien eingebaut hat. Wenn der Gesetzgeber das jetzt anders zuschneidet, indem er zum Beispiel bestimmte Wahlkreismandate nicht zuteilt, dann ist das im Rahmen seiner weiten Gestaltungsbefugnis ohne Weiteres möglich, zumal er dadurch die Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages sichert. Ich habe auch in Kenntnis der Literatur nicht den Eindruck, dass es da eine überwiegende Mehrzahl von Verfassungsrechtlern gäbe, die etwas anderes gesagt haben. Das Problem ist bis jetzt wenig diskutiert, und die einzige Gerichtsentscheidung, die wir dazu haben, hat Herr Kollege Grzeszick eben schon genannt. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat dort aber gerade bestätigt, dass im Rahmen eines solchen Modells die Kappung verfassungsrechtlich zulässig ist.

Wenn man eine solche grundlegendere Reform nicht machen will, dann bleiben in der Tat nur noch wenige Stellschrauben übrig. Man kann dann die Wahlkreiszahl reduzieren, man kann am derzeitigen ersten Verteilungsschritt etwas machen und man kann die Sollgröße anheben. An allen diesen Schrauben dreht der Oppositionsentwurf, und er kommt dadurch jedenfalls zu einer deutlichen Entschärfung und Abmilderung der Situation, die wir gegenwärtig haben. Eine Verfassungswidrigkeit dieses Entwurfs sehe ich an keiner Stelle: Wahlkreise müssen ungefähr die gleiche Zahl von Wahlberechtigten aufweisen, aber sie müssen nicht eine bestimmte Zahl haben. Das ist verfassungsrechtlich nicht geboten.



Auch die verschiedenen föderalen Überlegungen, die immer wieder angesprochen worden sind, sind keine, die von der Verfassung geboten wären. Das Bundesverfassungsgericht hat immer betont, dass der Wahlrechtsgesetzgeber sich zwar an den bundesstaatlichen Verhältnissen orientieren darf, es hat aber nie gesagt, dass er sich an der bundesstaatlichen Gliederung der Bundesrepublik orientieren muss. Es ist verfassungsrechtlich nicht geboten, das zu tun.

Wenn gesagt wird, der innerparteiliche Proporz müsse in einer Weise sichergestellt werden, dass länderübergreifend nicht ausgeglichen werden darf, ist das jedenfalls einfach ein rechtspolitisches Argument, das hat mit der verfassungsrechtlichen Situation nichts zu tun. Ich möchte nur darauf hinweisen, dass auch die entsprechenden Listen ja verbundene Listen sind, das heißt, die entsprechenden Parteien profitieren davon, dass sie Ihre Listen verbinden. Sie können dann nicht gleichzeitig sagen, ich möchte aber die Folgen dieser Listenverbindung, wenn sie in einer Reduzierung von Wahlkreismandaten besteht, nicht tragen. Das alles ist eine rechtspolitische Diskussion, die man führen kann. Verfassungsrechtlich ist das jedenfalls möglich.

Kurzes Fazit: Es wird sicher nicht besser. Mit dem Prinzip Hoffnung können wir nicht mehr arbeiten, das hat der Wahlgesetzgeber von 2013 gezeigt, das funktioniert nicht. Der Bundestag sollte so schnell wie möglich eine Reform beschließen, die sichert, dass er auf Dauer eine demokratische Versammlung bleibt. Das geltende Wahlrecht sichert das nicht mehr. Wenn er sich nicht zu einer grundlegenden Reform, sei es im Sinne einer Wahlkreisbestenliste oder eines Kappungsmodells, durchringen kann, dann wäre der Oppositionsentwurf aber jedenfalls ein guter Start und ein Schritt in die richtige Richtung, um ihn auf Dauer als demokratische Versammlung zu erhalten. Danke schön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Und zum Abschluss kommen wir jetzt noch zu Herrn Dr. Vehrkamp.

SV **Dr. Robert Vehrkamp** (Bertelsmann Stiftung, Berlin): Frau Vorsitzende, ich möchte mich in der gebotenen Kürze auf drei Punkte konzentrieren.

Erstens: Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit einer Reform. Das geltende Bundestagswahlrecht ist mit

Blick auf die Größe des Bundestages ein Vabanquespiel. Es ist eine Wette auf die Wahrscheinlichkeit oder Unwahrscheinlichkeit verschiedener Wahlergebnisvarianten. Das geltende Bundestagswahlrecht kennt überhaupt keine Obergrenze für die Größe des Bundestages. Es kann also auch nicht garantieren, dass aus der nächsten Bundestagswahl ein funktionsfähiger Bundestag hervorgeht. Schon deshalb ist – aus meiner Sicht – eine Reform noch vor der nächsten Bundestagswahl zwingend erforderlich.

Ich komme zu meinem zweiten Punkt: Die dafür zur Verfügung stehenden vier wahlrechtlichen Gestaltungsoptionen. Sie haben innerhalb der personalisierten Verhältniswahl vier Reformoptionen zur Verfügung: Die Vermeidung, den Ausgleich, die Kompensation und die Kappung.

Vermeiden lassen sich Überhangmandate durch eine Verringerung der Anzahl der Wahlkreise.

Ausgleichen lassen sich Überhangmandate durch eine begrenzte Zuteilung proporzwahrender Ausgleichsmandate.

Intern kompensieren lassen sich Überhangmandate durch ihre Verrechnung mit Listenmandaten anderer Landesverbände derselben Überhangpartei.

Kappen lassen sich Überhangmandate durch eine geeignete Reform der Zuteilungsregel von Direktmandaten.

Alle vier Gestaltungsoptionen lassen sich unter- und miteinander in vielfältiger und sehr kreativer Weise kombinieren. Dem Gesetzgeber stehen also sogar zahlreiche unterschiedliche Lösungsvarianten und Möglichkeiten zur Verfügung. Eine davon ist in dem vorliegenden Gesetzentwurf sehr effizient und ausgewogen konkretisiert.

Ich komme zu meinem dritten Punkt, nämlich der Frage: Warum gelingt trotzdem in diesem Rahmen kein politischer Kompromiss? Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass immer wieder in der Diskussion suggeriert wird, es gäbe noch eine fünfte Gestaltungsvariante zur Lösung des Problems, nämlich die Wiedereinführung unausgeglichener Überhangmandate. Verwiesen wird dann meistens auf das Bundesverfassungsgericht. Das habe – angeblich – bis zu 15 unausgeglichene Überhangmandate für zulässig erklärt. Tatsächlich aber hat das Bundesverfassungsgericht in allen seinen bisherigen Entscheidungen zu Überhangmandaten das genaue



Gegenteil davon getan. Es hat immer wieder und ganz ausdrücklich erklärt, wann unausgeglichene Überhangmandate auf jeden Fall verfassungswidrig sind: Wenn sie nämlich den Grundcharakter der Bundestagswahl als Verhältniswahl aufheben. Ab einer Zahl von 16 unausgebalancierten Überhangmandaten ist das auf jeden Fall gegeben. Daraus im Umkehrschluss eine aktive Zulässigkeitsklärung des Bundesverfassungsgerichtes für weniger als 16 unausgeglichene Überhangmandate zu konstruieren, halte ich für mehr als gewagt. Eine Reform des Bundeswahlgesetzes darauf aufzubauen, wäre ein erneutes wahlrechtliches Vabanquespiel. Der Grund dafür liegt in der zufälligen, also willkürlichen Proporzverzerrung und Mehrheitsverhinderung, die auch bereits von wenigen unausgebalancierten Überhangmandaten ausgehen kann.

Dazu die folgende sehr einfache Überlegung: Wäre der Grundcharakter der Verhältniswahl, wenn in einem neugewählten Bundestag eine politisch einzig mögliche und auch gewollte Regierungsmehrheit durch fünf oder zehn unausgeglichene Überhangmandate anderer Fraktionen verhindert würde, wäre der Grundcharakter dieser Bundestagswahl als Verhältniswahl dann noch gewahrt? Offensichtlich nicht! Das Bundesverfassungsgericht müsste und würde mit großer Wahrscheinlichkeit eine solche wahlrechtlich dann ja verschuldete Verzerrung der Verhältniswahl für verfassungswidrig erklären. Gehen Sie ein solches Risiko – ähnlich wie mit dem Wahlrecht 2011/12 – nicht noch einmal ein, zumal ja geeignete wahlrechtliche Alternativen beschlussfähig auf dem Tisch liegen. Das zeigen unsere Simulationsergebnisse von etwas mehr als tausend umfragebasierenden Wahlergebnisvarianten aus den letzten zehn Jahren. In 90 Prozent aller Fälle erreicht der vorliegende Gesetzentwurf seine Regelgröße von 630 Mandaten. Die Ergänzung des vorliegenden Gesetzentwurfes um eine Kapazitätsgrenze würde aus der neunzigprozentigen eine hundertprozentige Zielerreichung machen. Eine Lösung, entweder in der Form oder zumindest auf der Basis des vorliegenden Gesetzentwurfes, ist deshalb aus meiner Sicht der geltenden Rechtslage ganz eindeutig vorzuziehen. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Wir kommen dann zur Fragerunde. Ich würde gern auch selbst zwei Fragen stellen. Und zwar die erste Frage würde ich gerne an Herrn Grzeszick stellen.

Jetzt bin ich selbst Wahlkreisabgeordnete und wäre wahrscheinlich auch, wenn die Partei stärkeren Einfluss hätte nehmen können, heute nicht hier in Berlin. Deswegen ist das meine Sichtweise immer auf die Dinge, was die Bedeutung der Wahlkreise angeht. Sie haben in Ihrem letzten Satz geschrieben, es seien „... Optionen in den Blick zu nehmen, die die Wahlkreismandate nach Zahl beziehungsweise Anteil und in ihrer Funktion nach Möglichkeit stärken, auf jeden Fall aber nicht weiter schwächen.“ Vielleicht können Sie nachher nochmal kurz ausformulieren, wie Sie bei der Debattenlage eine Stärkung der Wahlkreismandate sehen würden?

Und die zweite Frage würde ich gerne an Herrn Prof. Lang richten. Sie haben es vorhin kurz erwähnt. Sie sagten, es ist nicht zwingend erforderlich, dass wir überhaupt etwas tun, weil nirgendwo geschrieben steht, dass der Bundestag ab 709 Abgeordneten nicht mehr arbeitsfähig ist. Meine Frage ist: Haben Sie da auch irgendwo eine Grenze für sich – sozusagen – mal berechnet und formuliert oder einen Punkt, an dem Sie sagen, ab da wäre er tatsächlich nicht mehr arbeitsfähig und in dem Zusammenhang besteht wirklich die Gefahr, dass der Bundestag bei den Berechnungen auf bis zu tausend Abgeordneten ansteigen könnte?

Dann kommen wir zur Union und ich sehe Herrn Heveling.

BE Abg. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, vielen Dank. Vielen Dank erst einmal an die Herren Sachverständigen für Ihre Beiträge. Ich glaube, das was Sie ausgeführt haben, letztlich ja auch über den Entwurf der drei Fraktionen hinausgehend, spiegelt auch die politische Diskussion auf der parlamentarischen Seite wieder, mit den unterschiedlichen Akzentuierungen. Ich habe zwei Fragen. Eine Frage an Herrn Prof. Lang und eine Frage an Herrn Prof. Grzeszick.

Meine Frage an Herrn Prof. Lang: Sie hatten in Ihrem Beitrag ganz kurz das Thema ausgleichslose Überhangmandate gestreift. Herr Dr. Vehrkamp hat in seinem Beitrag mit großer Verve wieder über die verfassungsrechtliche und verfassungsgerichtliche Rechtfertigung von ausgleichslosen Überhangmandaten gesprochen. Das würde ich gerne noch einmal vertiefen und da Ihre Positionierung erfahren wollen, was die ausgleichslosen Überhangmandate



und die Frage angeht, ob dieses Instrument der ausgleichslosen Überhangmandate im Zusammenspiel mit anderen Stellschrauben, moderaten Stellschrauben, nicht eben ein Gesamtbild ergeben könnte, damit wir im Bundestag nicht das angeblich größte Parlament werden.

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Prof. Grzeszick: Sie hatten sich zur Frage der Kappung und den verfassungsrechtlichen Problemen und dem Übergriff von Prinzipien, die sich eben aus der Verhältniswahl auf die Mehrheitswahl ergeben, an der Stelle geäußert, auch mit Blick auf die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes. Das hatte den Widerspruch von Herrn Prof. Schönberger heraufbeschworen, und da würde mich auch nochmal eine Vertiefung und Klarstellung interessieren, was diesen Punkt angeht.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Herr Glaser bitte für die AfD-Fraktion.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD): Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Ich will zwei Fragen stellen an unterschiedliche Professoren. Zunächst vielleicht eine Vorbemerkung: Wir haben ja als AfD einen eigenen Vorschlag als Sachantrag eingebracht, der ist auch behandelt worden – mehrfach – auch im Ausschuss. Der hatte zum einen die Kleinigkeit, die Fristen zur Aufstellung der Wahllisten zu verändern, weil wir bereits seit März nach geltendem Wahlrecht überhaupt schon Kandidaten aufstellen könnten. Wenn das eine Partei tut, stellt sich natürlich die naheliegende Frage, und die möchte ich gerne richten an Herrn Prof. Elicker, ob man überhaupt jetzt noch unter Eingriff in das geltende Wahlrecht – weil diese Fristen bereits laufen – eine Novelle machen kann. Ich unterstelle, dass sich das juristisch sehr gut darstellen lässt und es dazu eine Meinung gibt.

Ich will dann an Herrn Prof. Behnke, der sich ja dankenswerterweise mit diesem Vorschlag von uns beschäftigt hat, erstens festhalten, dass natürlich unser Modell ein Typ sechs Modell ist. Das hatten Sie, wenn auch mit kleinem Zweifel, infrage gestellt. Wir glauben, das ordentlich beschrieben zu haben, aber vielleicht haben wir uns trotzdem nicht gut genug ausgedrückt. Und daran schließe ich natürlich die inhaltliche Frage an. Das Modell, das wir vorgeschlagen haben, würde die 598 total stabil sichern, es würde die vorhandenen Wahlkreise nicht ändern, aus vielen guten Gründen, erstens

wegen der Praktikabilität, zweitens aus den geschilderten Gründen der Größe und man könnte sogar das Modell zu einer darüber hinausgehenden Verkleinerung verwenden, indem man den Mechanismus der Kappung der Direktmandate eben einfach noch etwas strenger einsetzt. Das heißt also meine Frage geht an Sie in Sonderheit: Wenn diese Vorteile so auf der Hand liegen, was denn dagegenspricht. Es ist dankenswerterweise schon diskutiert worden, dass eventuell diese Kappung der Direktmandate verfassungsrechtlich problematisch sein könnte. Wenn ich kann, komme ich nochmal zu Herrn Schönberger, der das – glaube ich – durchaus nicht so kritisch gesehen hat. Herr Morlok ist mir als Zitatgeber auch in Erinnerung, der das auch nicht kritisch gesehen hat, verfassungsrechtlich, im Unterschied zu Herrn Grzeszick, der das kritisch gesehen hat. Denn diese Idee, die Zahl der Direktmandate beispielsweise bei Fortbestand der Landeslisten zu begrenzen auf die durch Zweitstimmen errungenen Mandate, könnte man ja durchaus hoch demokratisch eben dadurch herstellen, dass man eben die am schwächsten gewählten mit 20, 22, 24, 25 Prozent der Direktbewerber nicht zum Zuge kommen lässt. Es wird niemandem etwas genommen, es wird nur das Direktmandat nicht zugeteilt. Und, ich erinnere an das Landtagswahlrecht in Baden-Württemberg, wo es bekanntlich überhaupt keine Landesliste gibt und wo genau dieser Mechanismus seit Jahrzehnten praktiziert wird und es hat dort auch noch niemand einen verfassungsrechtlichen Einspruch dagegen erhoben.

Also abschließend nochmal an die beiden Herren die Rechtsfrage und an Herrn Prof. Behnke nochmal die Frage: Spricht etwas dagegen, diese sehr konsequente Lösung zu wählen? Wir haben, wie der Begriff schon sagt ...

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Glaser, ich muss Sie jetzt kurz unterbrechen.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD): Letzter Satz.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Nein, es geht mir nicht um den letzten Satz. Sie haben vorhin so schön angefangen, zwei Fragen zu formulieren. Sagen Sie bitte nochmal, an welchen Sachverständigen Sie welche Frage formulieren.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD): Ja gut. Also ich unterstelle, dass die Herren, denen ich in die Augen schaue, das gut verstanden haben. Aber ich will es gerne nochmal wiederholen. Die Frage eins geht an



Herrn Prof. Dr. Elicker, dem ich die Frage stelle, ob wir juristisch überhaupt noch eingreifen können in das Verfahren. Die Frage zwei, zu der ich etwas länger ausholen musste, weil sie sehr inhaltlich tief war, die geht dann an Herrn Prof. Behnke. Ich glaube, wir haben uns da auch nonverbal verständigt, weil in Anknüpfung an eine Bemerkung, die er selbst gemacht hat, er mir jetzt als der geeignete Befragungspartner erschien.

Also abschließend der Satz noch einmal. Was spräche dagegen, diesen Mechanismus zu mobilisieren, auch im Sinne einer Abwägung? Ich gewinne den kleinen Bundestag, ich gewinne ihn mit total verlässlich vorhersehbarer Mandatszahl und ich würde dagegen setzen natürlich bei einer personalisierten Verhältniswahl, dass dem Prinzip der Verhältniswahl den Vorrang vor dem der Direktwahl eingeräumt wird, wie es dieses System definitiv vorsieht.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir als nächstes zur Herrn Özdemir.

BE Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende und vielen Dank auch nochmal an die Herren Sachverständigen. Das zeigt, dass wir wirklich eine verfassungsrechtlich und rechtspolitisch sehr interessante Diskussion führen, allerdings auch gemeinsam miteinander zu einem Ergebnis kommen müssen und ob wir das schaffen, wird die weitere politische Diskussion noch zeigen. Ich möchte von der 1+1-Regelung, die die Vorsitzende auch dargestellt hat, Gebrauch machen und möchte meine erste Frage an Herrn Prof. Grzeszick stellen. Gibt es einen verfassungsrechtlichen Grundsatz oder einen Erklärungsansatz nach Recht und Gesetz, der uns eigentlich dazu verpflichtet, eine Obergrenze für den Deutschen Bundestag, für seine Größe, für die Anzahl seiner Mandate einzuführen?

Und meine zweite Frage möchte ich an Herrn Prof. Schönberger im Video richten. Wir haben ja jetzt viele Erklärungsansätze gehört und die Größe des Deutschen Bundestages beschließen ja nicht wir hier, das steht auch nicht in der Verfassung, sondern am Ende des Tages gibt es ein Wahlergebnis, das durch Mechanismen geleitet wird und zu der Größe des Deutschen Bundestages auch tatsächlich führt. Halten Sie es vor diesem Hintergrund und dem Demokratieprinzip eigentlich für richtig, dass

wir ein Wahlergebnis oder Umfragewerte antizipieren? Und Herr Prof. Behnke hat gesagt, ja, da hat sich zwar ein Trend von der Vergrößerung des Deutschen Bundestages verfestigt. Aber ist es nicht ein Eingriff ins Demokratieprinzip, wenn wir uns ein Wahlrecht schaffen, das aufgrund eines Erfahrungswertes ein Wahlergebnis aufgrund von Wahlprognosen tatsächlich antizipiert und dann versucht am Ende des Tages, die Größe des Deutschen Bundestages über ein nicht bekanntes Wahlergebnis zu manifestieren? Das heißt, wedelt da der Schwanz mit dem Hund oder der Hund mit dem Schwanz? Das ist meine Frage.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Herr Kuhle, bitte.

Abg. **Konstantin Kuhle** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, herzlichen Dank auch an die Sachverständigen für die interessanten Einführungen. Ich hätte mich ja gefreut, wenn wir heute nicht nur über einen Gesetzentwurf sprechen, sondern über zwei. Also den der Opposition und den der Regierungsfractionen. Wenn ich mich richtig erinnere, haben wir ja diese Anhörung auch über ein halbes Jahr immer verschoben, weil gesagt worden ist: Wartet mal ab, da kommt noch was von den Regierungsfractionen und dann können wir das miteinander vergleichen und gucken, welcher von den beiden der bessere ist. Jetzt haben wir unseren. Dann ist auch klar, welcher von den Vorliegenden der bessere ist. Aber, ich will zwei Fragen stellen.

Eine an Herrn Prof. Behnke. Es ist ja so, dass gegen den vorliegenden Gesetzentwurf unter anderem das Argument angeführt wird, nicht in jedem Fall sei eine Verringerung der Mandatszahl im nächsten Bundestag zu erwarten und es sei auch ein stückweit systemwidrig, wenn man eine Erhöhung der Regelgröße anstrebe, und diese verbinden würde mit dem Ziel einer Verringerung der Gesamtmandatszahl. So habe ich einige der Gegenargumente verstanden. Sie schlagen aus diesem Grund in Ihrer schriftlichen Stellungnahme ja statt der Erhöhung der Regelgröße eine Einführung der Obergrenze auf 660 vor und das Ganze zu kombinieren mit dem Kappungsvorschlag, der auch aus der Fraktion der SPD gemacht worden ist. In diesem Zusammenhang ist meine Frage: Gibt es überhaupt irgendeine Möglichkeit, eine solche Obergrenze ohne Kappungsmodell einzuführen oder braucht es für die Möglichkeit einer Obergrenze zwingend die Kappung pro Wahlkreis, wenn wir mal die Möglichkeit



der unausgeglichene Überhangmandate außer Acht lassen?

Und meine zweite Frage richtet sich an Herrn Schönberger. Die soll ein bisschen anknüpfen an die Punkte, die jetzt auch schon von Kollegen hier genannt worden sind. Wir reden ja nicht nur über den vorliegenden Entwurf, sondern auch über Ideen, die so im Raum stehen und da gibt es einmal die Idee der unausgeglichene Überhangmandate und es gibt die Idee des Kappungsmodells. Was ich ein bisschen schwierig finde, ist, dass wir gerade auf eine Diskussion zulaufen und wir beides miteinander verbinden. Wir verbinden also einen Ansatz miteinander, bei dem es darum geht, Überhangmandate auf der einen Seite bewusst zuzulassen ohne sie auszugleichen und das Ganze zu kombinieren mit einer Streichung von Mandaten – wie es hier beschrieben worden ist – im Rahmen des Kappungsmodells. Also auf der einen Seite macht man das eine auf der anderen Seite aber das andere. Wer soll das eigentlich noch verstehen? Ist das systematisch mit einer verständlichen normenklaren Reform des Wahlrechts vereinbar, wenn man das Kappungsmodell mit unausgeglichene Überhangmandaten verbinden würde?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Kuhle, vielen Dank. Dann kommen wir zu Herrn Straetmanns.

BE Abg. **Friedrich Straetmanns** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, ich möchte mich auch nochmal bei allen Sachverständigen bedanken. Das Thema ist ja hoch spannend und politisch absolut vermint, von daher nicht nur spannend, sondern auch eine Herausforderung.

Ich möchte aber – da hat Herr Heveling mit seiner Frage zu Beginn so ein bisschen die Hinweise gegeben und viele Fragen sind auch so gestellt worden, wie ich sie sonst gestellt hätte – den Fokus auf diese 15 nicht ausgeglichenen Überhangmandate richten und hätte da eine Frage an Herrn Ciftci und an Herrn Prof. Schönberger. Ich wäre Ihnen sehr verbunden, wenn Sie noch einmal unter dem Demokratie- und Chancengleichheitsgrundsatz diesen Aspekt beurteilen und bewerten. Also ein Wahlmodell, in dem 15 Überhangmandate faktisch nicht ausgeglichen würden. Ansonsten habe ich hier unserem Modell bisher ja viel Positives vernehmen können. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank und Frau Haßelmann noch.

BE Abg. **Britta Haßelmann** (BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, vielen Dank auch den Sachverständigen für Ihre Ausführungen zum vorliegenden Gesetzentwurf. Und nochmal, weil zum Teil in Ihren Stellungnahmen ja verschiedene Modelle angesprochen wurden, als Vorbemerkung. Es liegt leider nur ein Gesetzentwurf vor zum Wahlrecht und anders als andere Kollegen bin ich auch der festen Überzeugung, dass eine Verkleinerung des Deutschen Bundestages, was die Arbeitsfähigkeit und was die Akzeptanz für unsere parlamentarische Demokratie und unser Arbeiten angeht, zwingend geboten ist. Wenn wir die Regelgröße des jetzt geltenden Wahlrechtes ernst nehmen als Maßstab und auch die Wahlergebnisse der letzten Jahre ansehen – denke ich – stehen wir hier alle in der Verantwortung, dem Ziel nahezukommen, den Bundestag zu verkleinern durch eine Wahlrechtsreform auf der Grundlage des personalisierten Verhältniswahlrechtes.

Ich möchte zwei Fragen stellen, die eine an Herrn Vehrkamp. Sie hatten das vorhin angedeutet, dass Sie sich auch noch andere Stellschrauben – sozusagen – neben den drei im Gesetzentwurf angesprochenen vorstellen könnten. Die vorgeschlagene Absenkung der Wahlkreise von 299 auf 250, halten Sie die für ausreichend, um eine möglicherweise massive Vergrößerung des Bundestages in der Regel auszuschließen? Sie hatten ja auch Bezug genommen auf die vielen Untersuchungen, die Sie selbst in der Frage angestellt haben. Oder sollten weitere Sicherungsmechanismen eingefügt werden?

Und meine zweite Frage geht an Herrn Prof. Dr. Schönberger. Hier ist mir doch in den schriftlichen Stellungnahmen zum Beispiel von Ihnen, Herrn Grzeszick, oder auch gerade auch mündlich, Herr Lang, immer wieder rekuriert worden auf den föderalen Proporz und die vom Verfassungsgericht notwendige – sozusagen – Einhaltung dieses föderalen Proporztes. Schauen Sie in eines der letzten Urteile zur Wahlrechtsentscheidung von 2008, sehe ich immer nur Formulierungen, die eine Kann-Bestimmung beschreiben. Es kann der föderale Proporz durch den Wahlrechtsgesetzgeber berücksichtigt werden, muss er aber nicht. So lese ich zumindest die Gerichtsentscheidung von 2008. Und wenn man sich vorstellt, dass durch die Abschaffung des



Sitzkontingentsverfahrens, wie in unserem Gesetzentwurf vorgeschlagen, doch die erhebliche Vermeidung von Überhängen eintreten könnte, die wiederum zu Ausgleichen führen würden, dann würde ich hier nochmal fragen wollen, wie der Rahmen dafür von Ihnen gesehen wird. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Wir kommen dann zur Beantwortung und beginnen mit der jeweils an Sie gerichteten Frage und beginnen wieder mit Herrn Prof. Behnke.

SV **Prof. Dr. rer. pol. Joachim Behnke** (Zeppelin Universität Friedrichshafen): Ja, gut, dann werde ich sie auch in der Reihenfolge, in der die Fragen gestellt worden sind, beantworten. Das eine war ja die Frage von Herrn Glaser, das andere die von Herrn Kuhle.

Herr Glaser hat gefragt, da ging es um die Frage der Kappung und inwiefern die Kappung hier tatsächlich Auswirkungen hat oder welche Wirkungen das Modell, was eben bei mir Modell sechs ist oder was eben vielleicht auch dem entspricht, was die AfD vorgeschlagen hat, eintreten würde. In der Tat, das Modell von der AfD, wenn man das eben als landesbezogenes Kappungsmodell versteht, würde garantieren, dass die Bundestagsgröße nicht über 598 hinausgehen würde. Wenn wir jetzt wieder auf diese Beispielrechnung hinausgehen, auf diese Prognosen, die ich vorhin genannt habe, dann hätte das, bei diesem Modell, also jetzt die Prognose aufgrund der aktuellen Umfragewerte, bedeutet, dass wir 49 Überhangmandate der CDU und zwei der CSU kappen müssten. Das interessante daran ist eben, das heißt, sie müssten 51 Mandate kappen und würden bei einer Anzahl von vergebenen Direktmandaten von 248 landen. Also ziemlich genau bei der gleichen Zahl, wie der Drei-Fraktionen-Entwurf. Sie würden also das gleiche Ergebnis oder das gleiche Resultat erzielen, nämlich, dass ungefähr 50 Direktmandate wegfallen würden. In einem Fall wären das gekappte Direktmandate, im anderen Fall noch gar nicht erst vergebene Direktmandate. Und da würde ich natürlich sagen, aus Gründen der Akzeptanzfähigkeit und Klugheit, ist es wahrscheinlich sinnvoller, etwas, was ich ansonsten wieder wegnehmen müsste, erst gar nicht zu vergeben, und das wäre natürlich ein Punkt, warum vielleicht das Drei-Fraktionen-Modell insgesamt vorzuziehen wäre. Grundsätzlich ist die Kappung hier natürlich sehr effektiv.

Nur zu dem Prognosemodell noch eine kleine Nebenbemerkung zu Herrn Özdemir. Ist es okay – sozusagen – sich bei diesen Vorschlägen an Prognosen von Wahlergebnissen zu orientieren und ist es nicht – sozusagen – eventuell ein Problem? Ich würde sagen, es gibt ein ganz gutes Argument, warum Sie sich an diesen Prognosen orientieren sollten – und von denen habe ich in der Tat sehr viele selber gemacht...

BE Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Das hatte ich Sie nicht gefragt.

SV **Prof. Dr. rer. pol. Joachim Behnke** (Zeppelin Universität Friedrichshafen): ... weil sie durch die Bank weg in den letzten 20 Jahren zugetroffen haben.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Also ich bitte es auch zu lassen, dass wir Fragen beantworten von Kollegen, die nicht gestellt worden sind, weil sonst müsste ich das bei jedem zulassen und ich würde gerne noch eine zweite Fragerunde machen. Beantworten Sie bitte tatsächlich nur das, was auch als Frage an Sie gerichtet worden ist.

SV **Prof. Dr. rer. pol. Joachim Behnke** (Zeppelin Universität Friedrichshafen): Zu Herrn Kuhle. Also nochmal letztendlich zu dem Modell erstmal zu dem Drei-Fraktionen-Entwurf. Tatsächlich ist es so, dass dieser Drei-Fraktionen-Entwurf – also vor allem aufgrund der Reduktion der Wahlkreise – in jedem Fall zu einer Reduktion der Größe des Bundestages führen würde. Also nochmal, jetzt auch wieder zu dem Beispiel mit den aktuellen Umfragen. Wenn Sie mit 40 Prozent der Zweitstimmen 100 Prozent der Direktmandate gewinnen, dann haben Sie einen Multiplikationsfaktor von 2,5. Das heißt aber, das ist auch der Faktor, mit dem Sie die – sozusagen – Anzahl der reduzierten Direktmandate multiplizieren würden, und das ist dann die Reduktion – sozusagen – der Gesamtgröße des Bundestages. Wenn Sie also bei diesem Beispiel die Direktmandate um 50 Mandate reduzieren ungefähr, dann verringert sich die mindestnötige Größe des Bundestages um 125 Sitze. Und das ist Fakt. Daran kommen Sie nicht vorbei. Das ist einfach Mathematik und das ist dann sozusagen gesetzt. Also insofern, es wird in jedem Fall zu einer Verringerung letztendlich führen und die dabei mit verbundene Frage ist, gibt es außer der Kappung eine andere Möglichkeit, eine Art Schwellenwert zu erreichen? Nein, das ist mit Sicherheit nur die Kappung, mit



der es möglich sein wird, wenn Sie eine absolute Obergrenze in jedem Fall garantieren wollen und gleichzeitig den Proporz einhalten wollen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir als nächstes zu Herrn Ciftci, der hat eine Frage von Herrn Straetmanns.

SV **Ridvan Ciftci** (Universität Bielefeld): Zu der Frage 15 Überhangmandate, Beziehung zu dem Demokratie- und Chancengleichheitsmodell. Zu den 15 Überhangmandaten muss zunächst gesagt werden, dass das Bundesverfassungsgericht das – so verstehe ich es – eher als eine Art Möglichkeit gesehen hat, eine gewisse Anzahl an Überhangmandaten zu tolerieren, um im Ergebnis keinen rechtswidrigen, verfassungswidrigen Bundestag zu haben beziehungsweise zu urteilen. Die Wiedereinführung dieser – sage ich mal – Toleranzgrenze führt zu folgendem Problem, dass wir in einem derzeitigen Zustand eines eigentlich verfassungsgemäßen Wahlrechts zurückfallen in einen Zustand, wo es eigentlich verfassungsrechtlich problematisch betrachtet wird. Und dieser Rückfall müsste in irgendeiner Form ja gerechtfertigt werden. Und da fehlt mir einfach die Kreativität, da einen Rechtfertigungsgrund zu finden. Aus der Perspektive der Chancengleichheit muss gesehen werden, dass die Bevorzugung einer solchen Tolerierung von 15 Überhangmandaten gerade die Parteien bevorzugen, die viele Direktmandate haben und das kann dazu führen, dass gerade diese Parteien Mehrheiten bilden können in einem Bundestag, die im Ergebnis nicht – sage ich mal – im Vergleich zum Zweitstimmenergebnis, eine solche Mehrheit hervorbringen und das ist natürlich ebenfalls zu rechtfertigen und um das nochmal vielleicht zu betonen, das große Problem sehe ich tatsächlich darin, dass dieser Rückfall in irgendeiner Form gerechtfertigt werden müsste, und da fehlt mir eine Argumentationsgrundlage.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Als nächstes kommen wir zu Herrn Prof. Elicker mit der Frage von Herrn Glaser.

SV **Prof. Dr. jur. Michael Elicker** (Universität des Saarlandes, Rechtswissenschaftliche Fakultät): Also, man muss jetzt in diesem Fall natürlich – ich war vorhin etwas diplomatisch in meinem Eingangsstatement, als ich sagte, ich glaube nicht, dass wir hier es noch zustande bringen können für die anstehende Bundestagswahl, dass die Wahlkreise

hier neu gefasst werden. Es ist ja so: Das staatliche Wahlrecht ist ja schon verfassungsgebunden und auch die Zeiträume, die vor der Wahl zur Verfügung stehen für die Aufstellung der Kandidaten, sind eine Schlussfolgerung aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen, die zwar der Gesetzgeber konkretisiert. Aber wenn er sie nun einmal konkretisiert hat, muss sich natürlich der Wahlbewerber darauf verlassen können. Und das sehe ich hier also nicht, dass das noch einhaltbar wäre bei einem veränderten Zuschnitt von Wahlkreisen. Das liegt meines Erachtens hier auf der Hand und muss also dazu führen, dass hier eine Neufassung insofern mit veränderten Wahlkreisen nicht möglich sein kann.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kommt Herr Prof. Grzeszick mit den Fragen an die Reihe.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick**, LL.M. (Cambridge), (Universität Heidelberg): Ja, vielen Dank. Ich gehe auch in der Reihenfolge vor, wie sie kamen. Zunächst die Frage der Vorsitzenden. Ihre Frage. Was könne man denn tun, um die Wahlkreise, die Wahlkreisabgeordneten zu stärken? Die Antwort fällt einfach aus, aber mit Hintergedanken: Möglichst viele Wahlkreise zu erhalten. Weshalb? Der erste Punkt ist Ausgangspunkt meiner Überlegungen, ich habe es ja versucht darzulegen und sehr viele auch Nichtjuristen stehen mit ihren Überlegungen schon dahinter, dass es darauf ankommt, ein Parlament zu haben, was auch jenseits der Wahl responsiv agiert. Dass die Ansprechbarkeit gegeben ist, dass die Kommunikationen hin und her fließen können, dass Politik eben auch konkret erklärt wird, und all dies kann recht gut und nah im Wahlkreis erfolgen. Quantifizieren lässt sich das schlecht. Es gibt vielleicht auch gegenteilige Effekte dann, da haben Listenkandidaten vielleicht Vorteile, klar. Deswegen ist ein ausgewogenes System dann vielleicht doch eine gute Lösung. Aber das ist die Grundidee. Und deswegen im Prinzip: Wahlkreisabgeordnete voran! Das Argument, was man machen könnte, und das steht in den Zahlen, ist, ja, naja, die geplante Veränderung ist aber nicht dramatisch, die relative Zusammensetzung verändert sich ja gar nicht, die ganzen Ausgleichsmandate führen ja dazu, dass der Bundestag ohnehin wächst, lediglich die Wahlkreise werden nicht mehr. Also das Prozentverhältnis im Bundestag bleibt gleich. Ja, das stimmt. Aber Achtung. Der



Funktionsvorteil der Wahlkreisabgeordneten, der Mandatsträger, findet im konkreten Wahlkreis statt. Verringere ich die Anzahl der Wahlkreise, die absolute Zahl, werden die Wahlkreise deutlich größer und das sehen Sie, wenn Sie von 300 auf 250 schon runtergehen. Das ist ein ganz großer Sprung, insbesondere in den Flächenwahlkreisen. Das ist erheblich und für die Funktionsfähigkeit nicht ganz ohne. Und deswegen ist es tatsächlich so, dass selbst wenn dann das relative Verhältnis zwischen Direktmandat- und Listenmandatsträgern im Bundestag gleich bleibt, trotzdem der kleinere Wahlkreis eigentlich der bessere ist und deswegen mehr Wahlkreisabgeordnete sein sollten. Und deswegen nochmal die schlichte Antwort: Es gilt, Wahlkreise nach Möglichkeit zu erhalten. Und wenn man denn aus den anderen Gründen dazu übergeht, doch die Wahlkreiszahl zu reduzieren, sollte die Reduktion so klein wie möglich gehalten werden, weil der Effekt ja ein proportionaler ist, das ist ja klar. Das kann man sich ja einfach ausrechnen. Das soweit dazu, zu diesem Punkt.

Die zweite Frage kam von Herrn Heveling, und zwar in zwei Teilen. Die erste Frage, wie sieht es denn aus mit der Verfassungsmäßigkeit von Kapung, Streichung, Nichtzuteilung von Direktmandaten, wie sich das denn tatsächlich verhält, systemfremde Übergriffe und so weiter und so fort. Und die Diskussion ist tatsächlich eine, die geführt wird und ich habe mal einen Seitenblick in ein Dokument geworfen, was ich mir intern vorbereitet habe. Man kommt recht schnell dann schon auf mindestens sechs oder sieben Kolleginnen und Kollegen Juristen, die der Meinung sind, ja, das sei verfassungswidrig. Das ist tatsächlich sicher keine Sondermeinung, die hier vertreten wird. Was steht in der Sache dahinter? In der Sache steht dahinter, dass der Gesetzgeber sich mit dem geltenden Wahlrecht für ein kombiniertes Modell entschieden hat, was zwei Teile hat und im jeweiligen Wahlsystemteil muss die Erfolgsgleichheit gewahrt werden. Das ist ja der Grundaussgangspunkt. Und der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit besagt dann, das passiert in dem einen Teil dadurch, dass ich proportional abbilde. Im zweiten Teil wird die Erfolgswertgleichheit gewahrt, wenn und soweit die Wahlkreise ungefähr gleichgroß sind. Bei einem Wahlsystem, was im Ergebnis aber bislang nie daran gedacht hätte, Wahlkreismandate eventuell nicht zuzuteilen. Deswegen musste das Bundesverfassungsgericht zu un-

serer Frage nicht entscheiden, es gibt kein bundesverfassungsgerichtliches Judiz.

Stellen wir uns mal auf die Gegenposition und sagen, das ist nicht mitgarantiert, also es sei nicht Bestandteil des Mehrheitswahlrechts, dass derjenige, der die Mehrheit hat, auch den Wahlkreis bekommt. Das hätte zur Konsequenz, dass der Gesetzgeber hier eine nichtrechtfertigungsbedürftige Gestaltungsfreiheit ausüben könnte. Er könnte also ohne jede Rechtsgrenze aus dem Wahlrecht heraus das Direktwahlrecht umgestalten. Er könnte sagen: Okay, ich mache eine 30 Prozentgrenze, ich mache eine 50 Prozentgrenze, ich mache eine 70 Prozentgrenze der Stimmen. Aus Artikel 38 Grundgesetz heraus können Sie dann keine Grenze mehr ableiten. An der Konsequenz erkennt man letztendlich, dass das heißt, dass sich das Mehrheitswahlrecht materiell komplett entkernen, sinnfrei machen ließe. Und deswegen ist der Grundsatz mitgedacht, dass wenn ich ein Mehrheitswahlrecht habe, dann auch derjenige, der die Mehrheit hat, das Wahlkreisrecht dann bekommt. Man kann überlegen, das Mehrheitsverhältnis anzuheben, aus gewissen Gründen, aber das ist nicht gefragt, deswegen sage ich dazu nichts. Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hat dazu geurteilt, aber im Grundsatz muss das so sein. Und wenn ich dann dahingehe und sage, ich teile nur die Wahlkreismandate zu, die mit Zweitstimmen hinterlegt sind, dann ist das der systemfremde Übergriff. Dagegen steht das Diktum des Bundesverfassungsgerichts, die Wahlrechtsgleichheit muss in beiden Teilen gewahrt sein. Und dann kann ich nicht einfach sagen, ich mache die eine abhängig von dem, was in dem anderen Teil passiert. Bei den Überhangmandaten haben wir gesehen, dass es problematisch werden kann, aber die Grundüberlegung gilt dann natürlich auch umgekehrt, auch da haben wir dann das Problem. Und der Bayerische Verfassungsgerichtshof – das ganz kurz dazu – der hat tatsächlich im Ergebnis das bayerische Modell vor einem etwas anderen gesetzgeberischen Grund für verfassungsgemäß gehalten, aber er hat eben die Rechtfertigung geprüft, also auch er ging von einer Rechtfertigungslast aus. Und deswegen liegt er im Ergebnis – mit Verlaub – dann doch bei mir und nicht bei dem vielleicht, was Herr Schönberger möglicherweise damit gemeint hat.

Zur dritten Frage, Herr Özdemir. Eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Einführung einer Obergrenze?



Es gibt den konkreten Rechtssatz in der Verfassung nicht, das ist klar – aber das wissen Sie sowieso – und er ist auch schwerlich durch Interpretation abzuleiten. Man kann nur eine harte Grenze daraus bestimmen, nämlich, dass wenn die Verfassung voraussetzt, dass es einen Bundestag gibt, der funktioniert, dann muss genau das vom Gesetzgeber auch gewährt werden. Das heißt, sie haben dann eine aktive Handlungspflicht und da Grenzen, wo die Funktionsfähigkeit des Bundestages insgesamt gefährdet ist. Und wir kennen diese Grenze ziemlich genau, zumindest den Begriffen nach, und zwar aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den fünf Prozent-Sperrklausen. Da wird verlangt: „Eine erkennbare und absehbare erhebliche Beeinträchtigung der Funktion“. Liegt dies nicht vor, könne man darauf nicht Artikel 38 Grundgesetz zurückdrängend irgendwie beschneiden. Das heißt, wenn Sie dann tatsächlich darlegen müssten, gegebenenfalls in einem Verfahren in Karlsruhe, dass es erkennbar und absehbar ist, dass durch den Größenzuwachs der Bundestag in der Funktion dann erheblich beeinträchtigt wird, dann ist das gelungen. Ist dies nicht der Fall, ist die Rechtsfertigungslast nicht gegeben und ist die konkrete Zahl daraus nicht abzuleiten. Das ist die relevante Dogmatik.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kommen wir jetzt noch zu Herrn Prof. Lang.

SV **Prof. Dr. Heinrich Lang** (Universität Greifswald): Vielen Dank. An mich wurden drei Fragen gerichtet. Die erste war von Ihnen, liebe Frau Vorsitzende, die nochmal unterteilt war. Sie hatten zunächst gesagt, wo liegt denn eine Grenze, ab derer eine zu hohe Sitzzahl zu einer Unfähigkeit des Parlamentes führen könnte? Das hat Herr Grzeszick praktisch gerade beantwortet. Deshalb kann ich darauf verweisen. Dann haben Sie gefragt, wann eine solche Gefahr besteht. Und da will ich jetzt doch nochmal was zu den Zahlen sagen und auch zu dem Gegenargument, was Herr Schönberger gebracht hat. Wenn man hier nur absolute Zahlen der Sitzzahlen miteinander vergleicht, ist das etwa so, als wenn man die absoluten Zahlen der Coronainfektionen in Deutschland und Lichtenstein vergleicht. Natürlich muss man die Zahl der Sitze im Parlament auf die Bevölkerungsgröße beziehen. Hinsichtlich der Funktionsfähigkeit des Parlamentes bei 800 Abgeordneten sehe ich persönlich über-

haupt keine Probleme. Ich hatte in meiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt, es scheint auch ein Problem der Bewertungsmatrix zu sein: Wenn man nur drei Fraktionen kennt, denkt man, 800 Abgeordnete sind viele. In einem Parlament mit sechs Fraktionen sieht es vielleicht ganz anders aus. Es ist vielleicht sogar ein Vorteil, wenn das Parlament dann größer ist, weil die Ausschüsse anders besetzt werden können und so weiter. Wir könnten das jedenfalls diskutieren. Die Funktionsunfähigkeit springt einem jedenfalls nicht ins Auge, wie das in diesen Evidenzappellen eines Vergleiches mit dem chinesischen Volkskongress suggeriert wird. Das war der erste Punkt, den ich sagen wollte. Die Grenze einer tatsächlichen Funktionsfähigkeit ist bei Weitem nicht erreicht.

Ich sehe eher eine Gefahr in der Größe der Wahlkreise, das habe ich aber schon auch schriftlich ausgeführt und auch vorhin nochmal gesagt. Herr Grzeszick hat es wiederholt, Verantwortlichkeit, Kommunikationsfunktion: Kürzlich hat das Bundesverfassungsgericht das in einer wahlrechtlichen Entscheidung gerade nochmal ganz groß hervorgehoben, wie wichtig diese Kommunikation ist, dass also – sozusagen – der Sinn des Wahlrechtes sich nicht darin erschöpft, ein Kreuz zu machen, sondern in einem beständigen Auseinandersetzungsprozess zwischen Wähler und Gewählten besteht und dafür spielt die Wahlkreisgröße sehr wohl eine Rolle.

Damit würde ich gerne zu den ausgleichslosen Überhangmandaten etwas sagen. Natürlich führen wir im Hintergrund eine Systemdebatte. Wie begreift man eigentlich unser Wahlrecht? Herr Schönberger hat vorhin ausgeführt, in der Verhältniswahl sind nur die Zweitstimmen entscheidend. Das Bundesverfassungsgericht und auch der Wahlgesetzgeber gehen aber von einem System personalisierter Verhältniswahl aus. Also von einer Kombination und eben nicht von einer reinen Verhältniswahl. Und damit vielleicht kurz zur Geschichte der Überhangmandate und zu dem, was Sie gesagt haben, lieber Herr Vehrkamp. Wenn man sich die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes zur Überhangmandatproblematik anguckt, da kann man keinesfalls behaupten, das Gericht habe immer gesagt, Überhangmandate seien ein Problem. Sehr lange wurden Überhangmandate überhaupt nicht als Problem gesehen oder die Verfassungsmäßigkeit einmal in einem Obiter Dictum thematisiert: 2012



war es anders – in der Tat. Da hat das Bundesverfassungsgericht gesagt: Mehr als 15 ausgleichslose Überhangmandate gehen nicht. Aber warum hat es die überhaupt zugelassen? Da möchte ich kurz zitieren aus einer Entscheidung, nämlich der einschlägigen Entscheidung, nur ein Satz: „Das vom Gesetzgeber geschaffene Wahlsystem ist darauf angelegt, die Ergebnisse der vorgeschalteten Personenwahl zu erhalten, ohne dadurch bedingte Proporzstörungen zu vermeiden oder zu neutralisieren.“ Damit ist ganz klar gesagt, bis zu einem gewissen Grad sind Überhangmandate wegen der Systementscheidung zur Personalisierten Verhältniswahl hinzunehmen. Das kann man natürlich anders sehen und behaupten, unser Wahlsystem sei eine reine Verhältniswahl, aber dann behauptet man etwas anderes als das, was das Bundesverfassungsgericht vertritt.

Zu der Frage, Herr Heveling, mit den unterschiedlichen Stellschrauben. Was könnte man sich da vorstellen? Eins kann man sich jedenfalls nicht vorstellen: Kappungen von Direktmandaten sind unhaltbar. Herr Grzeszick hat zunächst gesagt – vornehm zurückhaltend – da gibt es einige Stimmen in der Wissenschaft, die das genauso sehen. Ich kenne mindestens sieben Verfassungsrechtler, die eine Kappung gewonnener Mandate für verfassungswidrig halten. Und auch hier möchte ich – wenn Sie erlauben – ein ganz kleines Zitat des Bundesverfassungsgerichtes anführen. Es lautet: „Die Wahl der Wahlkreisabgeordneten beurteilt sich nach den Maßstäben der Mehrheitswahl. Gewählt ist der Bewerber, der die meisten Stimmen auf sich vereint.“ Er ist gewählt, sagt das Bundesverfassungsgericht. Und dann geht es weiter: „Bei der Wahl der übrigen Abgeordneten handelt es sich dagegen um eine Verhältniswahl.“ Das ist ein Originalzitat aus der 2012er Entscheidung. Ich glaube nicht, dass man in dieser Konstellation sagen kann, die Kappung eines Direktmandates sei irgendwie zulässig.

Andere Stellschrauben könnte man überlegen, etwa indem man die den Überhangmandaten attestierten Proporzstörungen zum Teil ausgleicht, vielleicht indem man Mittelwerte mit Listenmandaten bildet, vielleicht indem man eine bestimmte Zahl ausgleichsloser Überhangmandate zulässt. Verhindern müsste man jedenfalls, dass die Listenmandate in Ihrer Wirkung komplett durch die Direktmandate aufgesaugt werden, so wie es ja bei bestimmten Parteien derzeit der Fall ist.

Und erlauben Sie mir noch eine kleine zugespitzte Bemerkung: Es ist ja nicht verboten, Direktmandate zu gewinnen. Es steht ja nirgends im Wahlsystem drin, Direktmandate darf nur der und der gewinnen. Also der kompetitive Anteil des Wahlrechtes steht doch dabei ganz gut im Zentrum. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Und den Abschluss macht Herr Vehrkamp.

SV **Dr. Robert Vehrkamp** (Bertelsmann Stiftung, Berlin): Vielen Dank. Ich bin nochmal gefragt worden,

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Vehrkamp, Sie dürfen gleich. Ich habe Herrn Schönberger vergessen, Entschuldigung. Wir ziehen Sie dann rein.

SV **Dr. Robert Vehrkamp** (Bertelsmann Stiftung, Berlin): Ja, vielen Dank, Herr Schönberger, dass ich dann mit V auch einmal nicht der allerletzte in der Reihe bin. Mein Klassenlehrer hat früher auch manchmal von hinten angefangen im Alphabet, das fand ich dann zwar auch nicht wirklich gut, aber dennoch vielen Dank. Ich bin nochmal nach den Stellschrauben und dem Sicherheitsniveau des jetzt vorliegenden Gesetzentwurfs gefragt worden. Ich hatte ihnen ja anhand der Simulationen, die wir gemacht haben, gesagt, dass der jetzige Gesetzentwurf in der vorliegenden Form in 90 Prozent von den 1.036 Beispielsimulationen, die wir gemacht haben, seine Regelgröße einhält. Nur in 37 Fällen würde er zu einer Größe von mehr als 650 Abgeordneten führen. Wenn Sie dieses Restrisiko auch noch herausnehmen wollen, dann können Sie das natürlich durch die Einführung einer Kappungsgrenze relativ einfach machen in dem bestehenden Gesetzentwurf. Ich hatte ihnen ja nochmal erläutert, dass diese vier Stellgrößen, die ich genannt hatte, sozusagen sehr kreativ und variabel miteinander kombinierbar sind. Und je nachdem, welche der Stellschraube Sie wie stark nutzen, entlasten Sie die jeweils andere. Je stärker Sie bei den Wahlkreisen runtergehen, umso weniger müssen Sie kompensieren. Je mehr Sie kompensieren, umso weniger müssen Sie ausgleichen. Das beschreibt ja die ganze Variationsbreite, die Sie zur Verfügung haben. Es gibt allerdings, wenn man immer noch über dieses fünfte Instrument der nicht ausgeglichenen Überhangmandate reden möchte, wovon ich ja dringend abgeraten habe, aber wenn



man es denn möchte, ist eins ganz klar, was Sie nicht machen können: Sie können nicht eine Kappung mit unausgeglichenen Überhangmandaten kombinieren. Das geht verfassungsrechtlich definitiv nicht. Und der Grund dafür ist auch ein ganz einfacher. Mit unausgeglichenen Überhangmandaten erlauben Sie der Erststimme Proporzwirkung. Und wenn Sie das wahlrechtlich tun, dann dürfen Sie nicht auf der anderen Seite durch Kappung den Erfolgswert einer Erststimme auf null setzen. Im Gesetzentwurf sind unausgeglichene Überhangmandate ja auch zurecht nicht angewendet worden. Wenn Sie das aber wieder mit in die Diskussion nehmen wollen, dann können Sie das definitiv nicht mit der Kappung kombinieren.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Und jetzt noch Herr Prof. Schönberger.

SV **Prof. Dr. Christoph Schönberger** (Universität Konstanz): Ja, vielen Dank. Ich antworte auch in der Reihenfolge der Fragen. Zuerst zu Herrn Özdemir, der ja nochmal gefragt hat: Darf denn der Gesetzgeber eine Obergrenze festlegen? In der Tat, im Moment haben wir diese Obergrenze im geltenden Wahlrecht nicht. Wir können sie natürlich aus der Verfassung nicht so unmittelbar deduzieren, dass aus ihr eine konkrete Zahl folgen würde. Aber was aus der Verfassung schon folgt, ist, dass der Bundestag ein funktionsfähiges Organ sein soll. Je höher die Zahl der Abgeordneten des Bundestages wird, desto stärker nähern wir uns jedoch der Grenze der Funktionsunfähigkeit. Und ich glaube, dass da der internationale Vergleich ein gutes Indiz ist. Wenn kein anderes demokratisches Parlament der Welt in einem nationalen Zusammenhang mehr Abgeordnete hat als der Deutsche Bundestag, dann ist das ein deutliches Indiz, dass wir jedenfalls nicht noch viel weiter nach oben gehen sollten. Das scheint mir ein sehr, sehr starkes Indiz zu sein. Die inhaltlichen Argumente, warum das sozusagen die Funktionsfähigkeit des Bundestages immer stärker erschwert, habe ich ja ausgeführt. Natürlich ist das nicht einfach im Sinne einer Zahl zu entscheiden, dass man sagt, bei 800 ist dann Schluss, aber je stärker es in diese Region kommt, desto deutlicher mehren sich die Signale der Funktionsunfähigkeit. Am Ende wird der Bundestag bloße Kulisse und Attrappe, und er wird auch öffentlich einen noch stärkeren Ansehensverlust erleiden. Diese Gefahr ist sehr groß. Der Gesetzgeber ist frei, eine be-

stimmte Höchstzahl von Abgeordneten festzusetzen, was ja auch viele Länder tun.

Dann zu der Frage von Herrn Kuhle, der nochmal nach dem Kappungsmodell fragt und nach dem Verhältnis zu den unausgeglichenen Überhangmandaten. Ich will nochmal zum Kappungsmodell sagen, dass ich die verfassungsrechtlichen Einwände gegen das Kappungsmodell immer noch nicht nachvollziehen kann. Manche Kollegen haben hier jetzt mehrfach gesagt, es gebe Kollegen, die das für verfassungswidrig halten, es sollen auch mehrere sein, aber immer noch nicht gesagt, was das Argument dafür ist. Was ist denn das inhaltliche Argument für die Verfassungswidrigkeit? Wenn gesagt wird, das Bundesverfassungsgericht habe in früheren Entscheidungen Beschreibungsformeln verwendet für das geltende Recht, nach denen im Wahlkreis das Mandat durch Mehrheitsentscheidung vergeben wird, ist das natürlich völlig richtig. Das ist aber kein Argument gegenüber dem Gesetzgeber, der das System hier ja gerade verändert. Das Bundesverfassungsgericht hat immer betont, dass es einen großen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gibt, gerade auch für das Austarieren des Verhältnisses zwischen Wahlkreismandat und Listenmandat. Also, ich sehe da nach wie vor keinen Einwand und habe bis jetzt kein inhaltliches Argument gehört, das dagegen spricht.

Bei den unausgeglichenen Überhangmandaten sieht die Lage deutlich anders aus. Die 2012er Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist sehr, sehr klar. Es hat gesagt, unser geltendes Wahlrecht ist ein Verhältniswahlrecht. Es hat Personalisierungselemente, aber es ist und bleibt ein Verhältniswahlrecht. Deswegen wird die Gleichheit der Wahl immer beeinträchtigt, wenn ein unausgeglichenes Überhangmandat zugeteilt wird. Denn natürlich wird dann nicht mehr allein nach dem Proporz der Parteien hinsichtlich der Zweitstimmen verteilt, dieser wird vielmehr verzerrt. Und es hat dann damals gesagt, das sei für das damals geltende Wahlrecht allenfalls gerade noch hinnehmbar, wenn es nicht mehr als 15 Mandate sind. Das galt für die Situation unter dem älteren Wahlrecht. Wenn Sie jetzt neu einführen würden, dass beispielsweise die ersten 15 Überhangmandate unausgeglichen bleiben sollen, dann machen Sie sich das bewusst zum Ziel und sagen: Die möchte ich nicht ausgleichen, obwohl das mit der Wahlrechtsgleich-



heit, mit der Erfolgswertgleichheit bei den Zweitstimmen nicht in Einklang zu bringen ist. Das halte ich für verfassungswidrig. Das Bundesverfassungsgericht hat nicht gesagt: 15 unausgeglichene Überhangmandate sind in jedem Wahlrecht immer zulässig. Sondern es hat gesagt: Bei einem Wahlrecht, das die Möglichkeit von Überhangmandaten zahlenmäßig offen hält, darf diese Zahl jedenfalls nicht 15 überschreiten. In diesem Sinne sehe ich nicht, wie man ein Wahlrecht bewusst um 15 unausgeglichene Überhangmandate herum konstruieren will. Das halte ich für verfassungswidrig.

Natürlich ist die Kombination dieser unausgeglichener Überhangmandate mit dem Kappungsmodell in einer gewissen Widersprüchlichkeit, das wurde ja gerade schon gesagt. Hier potenzieren sich die Probleme, denn wir können ja nicht auf der einen Seite Überhangmandate stehen lassen, obwohl sie nicht vom Zweitstimmenanteil gedeckt sind, wenn wir an anderer Stelle sagen, um den Zweitstimmenproporz zu wahren, müssen wir Wahlkreismandate nicht zuteilen.

Dann noch zur Frage von Frau Habelmann und zum föderalen Proporz, der mehrfach angesprochen worden ist. Ich will nochmals unterstreichen: Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt keine Pflicht, in irgendeiner Weise die föderale Struktur der Bundesrepublik bei der Ausgestaltung des Bundestagswahlrechts zu berücksichtigen. Das Bundesverfassungsgericht hat immer gesagt, der Bundestag ist ein Bundesorgan, nicht eine Versammlung deutscher Länder, und es hat hinzugefügt, es sei aber eine zulässige Überlegung des Wahlgesetzgebers, wenn er auf föderale Belange Rücksicht nimmt. Mit anderen Worten: Man kann das machen, man muss das aber nicht machen. Eine Regelung, die weniger oder gar nicht mehr auf die föderalen Strukturen Rücksicht nimmt, insbesondere auch bei innerparteilicher Umverteilung, ist daher verfassungsrechtlich unproblematisch, weil eben verfassungsrechtlich nicht geboten ist, dass das geschieht, sondern weil es nur eine verfassungsrechtliche Möglichkeit ist, die das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf den Bundesstaat hinnimmt.

Ich glaube, dass in dieser Diskussion über die föderalen Elemente in irgendeiner Weise doch weiterhin mitschwingt, dass man sagt, man will im Grunde innerparteiliche Proporzüberlegungen auf

Kosten der Größe des Bundestages weiterhin erhalten. Das halte ich für problematisch. Wenn aufgrund innerparteilicher Proporzüberlegungen am Ende die Vergrößerung des Bundestags bis an die Grenze der Funktionsunfähigkeit entsteht, dann haben wir hier zwei Belange, die in keinem Verhältnis zueinander stehen. Der eine Belang ist verfassungsrechtlich gesichert, nämlich die Funktionsfähigkeit des Bundestages, der andere Belang ist verfassungsrechtlich überhaupt nicht abgesichert, sondern nur eine Möglichkeit der Gestaltung, wenn nicht andere Verfassungsgüter dadurch beeinträchtigt werden. Danke schön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann würden wir noch eine kurze zweite Runde machen, Dann hätte ich nochmal eine Frage an Herrn Grzeszick. Also, ich habe den Bundestag mit 630 und jetzt mit 709 Abgeordneten erlebt, ich empfinde uns weder als Attrappe, sondern ich empfinde uns als funktionsfähiges Parlament und deswegen hätte ich gerne gewusst, wie man eigentlich die Funktionsfähigkeit definiert und ab wann man sagt, die ist jetzt nicht mehr gegeben.

Eine zweite Frage an Herrn Prof. Lang. Kann man eigentlich die Wahlkreise jetzt so schnell verändern, dass es – wenn man es machen würde – für diese Legislaturperiode überhaupt noch möglich wäre oder nicht ohnehin erst für die nächste? Das Rechnerische ist das eine, aber die Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern dürfte das andere sein. Herr Heveling, bitte.

BE Abg. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Ich hätte auch zwei Fragen noch, eine Frage an Herrn Prof. Grzeszick. Nochmal die Verrechnung der internen Überhangmandate durch die Abschaffung des Mindestsitzkontingents, wenn Sie das für mich nochmal verfassungsrechtlich einordnen könnten. Und die zweite Frage an Prof. Lang. Es ging eben ein bisschen hin und her, die Frage der Proporzwirkung von unausgebalancierten Überhangmandaten und der Kappung und der Bezugnahme aufeinander. Wenn Sie zu diesem Thema auch nochmal etwas sagen könnten.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, Herr Haug hat sich gemeldet für die AfD-Fraktion.

BE Abg. **Jochen Haug** (AfD): Ich hätte noch eine Frage an Herrn Prof. Elicker. Und zwar hatten wir jetzt ja des Öfteren – Sie haben so ähnlich gerade gefragt – die Funktionsfähigkeit und eine etwaige



Obergrenze besprochen. Wenn ich Herrn Prof. Schönberger vorhin nicht ganz falsch verstanden habe, haben Sie tausend ins Spiel gebracht, die Ihrer Auffassung nach dann eine schwierige Zahl sei im Hinblick auf ein demokratisches Parlament. Meine Frage an Herrn Prof. Elicker wäre: Anhand welcher konkreten Kriterien könnte man es zumindest fassen, was die Funktionsfähigkeit des Parlamentes dann wirklich tangiert oder woran eine nicht mehr vorhandene Funktionsfähigkeit konkret an Kriterien erkennbar wäre. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, vielen Dank. Dann für die SPD nochmal Frau Vogt.

Abg. **Ute Vogt** (SPD): Ja, ich habe eine Frage an Herrn Dr. Vehrkamp. Ich will vorausschicken, ich habe selber sowohl schon ein Direktmandat errungen, als auch über Liste das Mandat erhalten und habe – ehrlich gesagt – in meiner persönlichen Wahlkreisbetreuung keine Unterschiede bemerkt, auch nicht im Verhalten der Bevölkerung. Deshalb würde mich interessieren, ob jetzt aus der wissenschaftlichen Sicht dieses personalisierte Verhältniswahlrecht überhaupt noch der Wahrnehmung der Menschen entspricht oder ob es vielleicht aufgrund der veränderten Parteienlandschaft nicht ohnehin ein eher überholtes Modell ist, das vielleicht tolle Ideen im Hintergrund hat, die aber in der Praxis keine Rolle mehr spielen. Und ich will aber vielleicht genau entgegengesetzt – weil Sie, Prof. Lang, so einen starken Schwerpunkt auf die tolle Bindung der Menschen mit ihren Abgeordneten gelegt haben – fragen: Über den Tag hinaus, wenn wir jetzt davon ausgehen, jetzt kriegen wir eben nur noch so ein Notfallding hin, wenn man mal eine echte Wahlrechtsreform angeht, haben Sie sich schon mal Gedanken gemacht, ob man dann, wenn man schon sagt, personalisiert, ob z.B. eine Stichwahl auch eine Möglichkeit wäre, im deutschen Wahlrecht dann tatsächlich eine wirkliche Bindung durch quasi einen zweiten Wahlgang in einer Stichwahl herzustellen?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Herr Kuhle bitte.

Abg. **Konstantin Kuhle** (FDP): Ja, vielen Dank, ich will da direkt einhaken, wo die Kollegin Vogt gerade nachgefragt hat und eine Frage an Herrn Prof. Behnke stellen. Die Kollegen haben ja teilweise darauf abgestellt, dass es eine besondere Rolle des Wahlkreissiegers gebe, die sich qualitativ von allen

anderen Abgeordneten unterscheide, weil eine besonders enge Anbindung an das regional abgrenzbare Wahlvolk im Wahlkreis bestehe. Wie sieht das denn eigentlich aus bei den zahlreichen Wahlkreisgewinnern, die gar nicht mit einer absoluten Mehrheit den Wahlkreis gewinnen, sondern den Wahlkreis eigentlich mit einer sehr kleinen relativen Mehrheit nur gewinnen und damit eine absolute Mehrheit an Stimmen gegen sich haben? Wie ist unter diesem Gesichtspunkt die besondere Rolle des Wahlkreissiegers zu bewerten? Und dann habe ich noch eine Frage an Herrn Prof. Grzeszick nicht zum Kappungsmodell, sondern zu einem Argument, das Sie in der vorherigen Runde angebracht haben. Und zwar stimme ich Ihnen durchaus zu, dass jede Verringerung der Wahlkreisanzahl legitimitätspolitisch bestimmte Herausforderungen mit sich bringt. Man muss immer die Zahl der Wahlkreise mit dem Repräsentationsmodell abwägen und sicherlich kann das im Einzelfall auch Unterschiede machen. Da will ich gar nicht widersprechen, aber Sie haben eine sehr hohe Hürde aufgestellt und haben nicht gesagt, es sei verfassungswidrig, 250 Wahlkreise zu haben, sondern es ist mit Blick auf das der Verfassung zugrunde liegende Repräsentationsmodell spannungsreich, die Zahl der Wahlkreise abzusenken, so dass Spannungen mit Blick auf die Legitimität für Sie ein Argument, ein Maßstab sind. Aber wenn das ein Maßstab ist, wie kann man denn dann sagen, 15 unausgeglichene Überhangmandate sind okay, wenn das bedeuten kann, dass die Legitimität des Gesamtergebnisses insoweit beeinträchtigt ist, dass eine Fraktion den Bundeskanzler stellt, die überhaupt nicht die absolute Mehrheit im Bundestag hat? Also wenn sozusagen Spannung für die Legitimität der Maßstab ist, was heißt das für die unausgegleichen Überhangmandate? Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, dann kommen wir nochmal zu Herrn Staetmanns.

BE Abg. **Friedrich Straetmanns** (DIE LINKE.): Ja, vielen Dank. Ich habe zwei Fragen an Herrn Ciftci. Und zwar hatte Herr Prof. Schönberger ja eben nochmal sehr nachdrücklich ausgeführt zu der Frage des föderalen Vertretens von Landstrichen, Regionen. Wenn Sie sich diese Argumente nochmal vor Augen führen, denn Sie hatten ja eben gesagt, der Erfolgswert der Stimmen in einem Bundesland könne eventuell ungleich sein, wenn die Verrechnung über Landesgrenzen hinaus erfolge und das



könne zu einer föderalen Verzerrung führen. Wenn Sie sich mit dem Argument von Herrn Prof. Elicker auseinandersetzen, würden Sie das weiter als problematisch sehen beziehungsweise welche Lösungsvorstellungen könnten Sie an der Stelle offerieren, wenn Sie das auf die Schnelle machen? Die zweite Frage wäre dann: Wir sind ja knapp vor der Zeitgrenze, wo wir das Wahlrecht noch ändern können. Sie kennen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Können Sie uns ein bisschen Hoffnung machen, dass ein quasi Übergangswahlrecht verfassungsrechtlich Chancen hätte, wenn es verbunden wäre mit einer klaren Ansage einer dauerhaften Änderung nach der anstehenden Wahl? Ich weiß, es ist ein bisschen im luftleeren Raum argumentiert, aber vielleicht finden Sie ein paar Argumente, die man verwenden könnte.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Habelmann hat noch eine Frage und Frau Keul. Frau Habelmann.

BE Abg. **Britta Habelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich mache es ganz kurz. Die Verfassung kennt nur Abgeordnete und nicht die erster und zweiter Klasse, die guten direkt gewählten, die schlechten über die Liste. Das klingt so ein bisschen an und durch, wenn es um die Frage der Pflege der Wahlkreise und der direkten Bezüge geht. Ich finde, das ist ein sehr veralteter Blick auf die Frage, wie Abgeordnete ihre Wahlkreise pflegen, wahrnehmen und ihre Aufgabe wahrnehmen. Wir haben auch schon zehn Abgeordnete verloren in dieser Legislaturperiode und folglich verwaiste Wahlkreise, also man scheint damit auch locker umzugehen. Meine Frage an Herrn Vehrkamp: Woher leiten Sie sozusagen die starke Komponente des Mehrheitsaspektes der Wahl aus dem Verhältniswahlrecht ab und ist die gerechtfertigt? Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Und Frau Keul.

Abg. **Katja Keul** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine Frage an Herrn Grzeszick. Ich hadere deswegen damit, weil ich beispielsweise aus einem Wahlkreis komme, der in der letzten Legislaturperiode keinen direkt gewählten Kandidaten hatte, dafür aber zwei Listenabgeordnete von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, weil der SPD-Kollege zu Beginn sein Mandat niedergelegt hatte. Das ist ja auch systemimmanent. Und wenn es jetzt so wäre,

wie Sie sagen und dieser Wahllakt eine so hohe Bedeutung hätte im Wahlkreis, dann müsste ja eigentlich, wenn ein Direktkandidat ausscheidet, der Zweitplatzierte aus dem Wahlkreis nachrücken und nicht der Listenkandidat derselben Partei. Also wie erklären Sie sich das, dass dann doch jemand von der Liste nachrückt und nicht jemand aus dem Wahlkreis? Das wäre ja auch denkbar.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, dann fangen wir jetzt mit der Beantwortung in umgekehrter Reihenfolge an, damit Sie, Herr Dr. Vehrkamp, heute auch zweimal bevorzugt drankommen.

SV **Dr. Robert Vehrkamp** (Bertelsmann Stiftung, Berlin): Ganz herzlichen Dank. Ich fange mit der Frage von Frau Vogt an. Das ist natürlich eine sehr grundsätzliche Frage und ich befürchte zur Erörterung von Grundsatzfragen haben wir nicht hinreichend Zeit. Aber ich will vielleicht nochmal ganz klar sagen, ich persönlich halte das Personalisierungselement überhaupt nicht für überholt, ganz im Gegenteil. Ich halte es für ein extrem wichtiges und zeitgemäßes Element unseres Wahlrechtes. Das Problem, das wir haben, ist die Art und Weise, wie wir die Personalisierung organisieren, nämlich mit der relativen Mehrheitsregel in Einerwahlkreisen. Denn wir haben zwei Elemente in unserem Wahlsystem, die Personalisierung und die Verhältniswahl, und da kommt die Mehrheitswahl erstmal überhaupt nicht vor. Die relative Mehrheitsregel ist derzeit das Instrument, mit dem wir im Moment in den Wahlkreisen den Wahlkreissieger bestimmen. Die verfassungsrechtliche Diskussion ist in dieser Hinsicht politikwissenschaftlich nur sehr schlecht informiert – wenn ich das mal so sagen darf – und wird auch häufig sehr fantasielos geführt, weil immer so getan wird, als ob die relative Mehrheitsregel die einzige Möglichkeit wäre, sinnvoll und demokratisch einen Wahlkreissieger zu bestimmen. Da gibt es aber eine ganze Reihe demokratie- und legitimationstheoretisch viel interessanterer Mehrheitsregeln, die wir anwenden könnten und die gleichzeitig das Ergebnis in den Wahlkreisen automatisch hundertprozentig abstimmen auf das Ergebnis der Proporzwahl.

Ich nenne das immer eine verbundene Mehrheitsregel. Und für eine solche verbundene Mehrheitsregel gibt es sehr viele unterschiedliche Varianten. Das werden wir aber jetzt vor der nächsten Bundestagswahl nicht mehr hinkriegen. Deshalb plädiere ich ja sozusagen für einen Notfallmechanismus mit



den genannten vier Stellschrauben und die weitere Diskussion lassen Sie uns gerne dann in Ruhe in der nächsten Legislaturperiode führen.

Das führt ja letztlich auch noch einmal zu Ihrer Frage, Frau Habelmann, nach dieser starken Komponente der Mehrheitswahl. Um das nochmal ganz klar zu sagen: Unser Wahlsystem ist kein Mischsystem aus Mehrheits- und Verhältniswahl. Unser Wahlsystem ist ein Mischsystem aus einer Personenwahl und einer Verhältniswahl. Und wie wir diese Personenwahl organisieren, mit was für einem Instrument wir das machen, da ist der Gesetzgeber vollkommen frei. Nochmal: In personalisierter Verhältniswahl kommt die Mehrheitswahl überhaupt nicht vor.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Prof. Lang dann bitte.

SV Prof. Dr. Heinrich Lang (Universität Greifswald): Ja, vielen Dank. Ich wurde zuerst von Ihnen gefragt, Frau Vorsitzende: Kann man die Wahlkreise jetzt überhaupt noch schnell zuschneiden? Das ginge möglicherweise gerade noch, Herr Straetmanns hat zwischen den Zeilen auf die Jahresfrist hingewiesen, die die Venedig-Kommission empfiehlt. Also ob es rein technisch noch ginge, kann ich Ihnen nicht beantworten. Man muss sich nur eines klarmachen, es müssen alle Wahlkreise neu zugeschnitten werden, also nicht etwa 50. Das wäre natürlich ein Riesenproblem in der Kürze, das wäre auch ein Problem für manche der Wahlkreisabgeordneten. Es wäre auch ein Problem für manche der Wahlkreisbewerber, die sich dann sehr schnell organisieren müssten, vor allem, wenn sie gegen Platzhirsche neu antreten. Also, da würde ich schon die Chancengleichheit ein bisschen infrage gestellt sehen, muss ich ehrlich sagen. Könnte man vielleicht Übergangsregelungen machen? Da ist eben auch diese Jahresfrist. Vor Übergangsregelungen, die Systementscheidungen verändern, würde ich doch warnen wollen, denn ich darf mal sagen, da gibt es ja auch trojanische Pferde. Mehr will ich jetzt erstmal gar nicht sagen. Jedenfalls die etwaige Behauptung: Ach das ist ja nur mal so kurz für den Übergang, halte ich – ehrlich gesagt – für ein bisschen gefährlich.

Herr Heveling hatte gefragt, wie das denn nochmal mit den Proporzstörungen der Überhangmandate, den Kappungsgrenzen usw., sei. Also es sind jetzt mehrere Rechtsargumente genannt worden, warum

die Kappungsgrenze nicht geht. Man kann natürlich sagen, Kappungen gewonnener Direktmandate sind in einem reinen Verhältniswahlsystem zulässig. Nur, haben wir ein solches System nicht. Das sagt vor allem das Bundesverfassungsgericht, es führt aus, wir haben ein System, das die Elemente der Personenwahl mit derjenigen der Verhältniswahl verbindet. Die Personenwahl ihrerseits ist nach dem Mehrheitsprinzip organisiert und das ist auch der Grund, warum das Mehrheitsprinzip in diesem System Beachtung finden muss. Wenn nach dem Mehrheitsprinzip auf der ersten Stufe gewählt ist und das Bundesverfassungsgericht sagt, die proportionale Verteilung dahinter muss dieses Ergebnis achten, ja dann können Sie gewonnene Direktmandate nicht kappen. Also mir scheint auf schmerzliche Weise evident, dass das nicht geht. Wenn man alle Autoren, die dieser Auffassung sind, ignoriert, dann kann man das behaupten, aber es ist eben doch deutlich anders. Soweit ich sehe, wird die Zulässigkeit einer solchen Kappung – außer in dem Schriftsatz – noch von Herrn Meyer vertreten und von Herrn Morlok – glaube ich – in einem FAZ-Interview. Aber alle anderen Wahl- und Verfassungsrechtler sind dagegen, und zwar durchaus mit dem Argument, dass das den Sinn der Mehrheitswahl unterminiert. Und ich glaube, lieber Herr Schönberger, man kann dagegen nicht die gesetzgeberische Gestaltungsbefugnis wenden, weil die sich nämlich an der Systementscheidung orientieren muss und nicht umgekehrt. Da scheint mir ein gewisses Leck zu sein in der Argumentation.

Und noch ein Punkt. Der Gegenbelang der Funktionsfähigkeit des Parlaments, den Sie einführen, um all diese Veränderungen bewirken zu wollen, insbesondere auch das System in ein reines Verhältniswahlsystem umzuwandeln, dieser Gegenbelang hängt ja vollkommen in der Luft. Da wird nur immer gesagt, irgendwann wird es mal gefährlich, jetzt vielleicht noch nicht und so, aber das ist ja rein spekulativ. Im Moment haben wir ganz sicher keine Funktionseinbußen. Interessant fand ich den Gedanken Stichwahl, den Frau Vogt eingeführt hat. Das würde bedeuten, dass wir nach einer bestimmten Zeit noch einmal wählen müssten, zwei Wochen später, wie wir es bei Bürgermeisterwahlen etwa kennen. Das Problem, das ich dabei sehe, ist, dann müssten die Sitzkontingente entfallen, denn wenn man die beibehält, dann weiß der Wähler schon, wie die Wahl ausgeht und dann habe ich



eine Parallele zur Situation der Dresdner Nachwahl. Und dann ist das System störanfällig. Aber ich will mich nicht generell dagegen wenden.

Frau Habelmann, Sie haben vollkommen Recht, es gibt keine Abgeordneten erster und zweiter Klasse, es gibt aber auch keine Wahlkreissieger erster und zweiter Klasse. Nur weil einer im Wahlkreis nur 33 Prozent Erststimmen erzielt hat, muss er nicht schlecht sein, sondern wenn ich jetzt etwa Angela Merkel ihren Wahlkreis bei uns in Mecklenburg-Vorpommern abnehmen würde, würde ich sagen, okay das war eine Leistung. Auch wenn ich das nur sehr knapp schaffen würde. Ich würde davor warnen, zu sagen, na ja, wer nur 30 Prozent Zustimmung hat, den kann man ruhig mal wegstreichen. Das muss man doch erstmal genau angucken, wo und in welcher Situation er die überhaupt erzielt hat. Dazu kommt noch, dass Sie damit die Abgeordneten in immer stärkere Abhängigkeit zur Partei bringen, auch das sehe ich als echtes Rechtsproblem.

Und noch ein allerletzter Punkt. Bei diesen Prozentzahlen, wenn man sagt, na ja, mit 30 Prozent Erststimmen ist man nicht so gut legitimiert, hat das natürlich eine Schwäche, weil auch sonst die Wahlbeteiligung an sich bisweilen auch mal ganz schön schwach ist. Wenn also in einem Bundesland wie Mecklenburg-Vorpommern noch 47 Prozent der Wähler zur Wahl gehen würden und man sich auf die Diskussion einließe, eine solche Prozentzahl sei nicht hoch genug, so dass es an der demokratischen Legitimation fehle, halte ich das für eine ganz gefährliche Sichtweise.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kommen wir als nächstes zu Herrn Kollegen Grzeszick.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick**, LL.M. (Cambridge), (Universität Heidelberg): Ja, in der Reihenfolge, wie die Fragen kamen. Die erste war von Ihnen, Frau Vorsitzende. Sie hatten gefragt: Wie sieht es denn mit der Funktionsfähigkeit des Bundestages aus, lässt sich das definieren, die Grenze festlegen? Wann ist das überschritten? Wenn man mal kurz skizziert, was die Verfassung dem Bundestag abverlangt oder genauer gesagt von ihm erwartet, ist, erstens dass er eine regierungsfähige Mehrheit, also eine Mehrheit bilden kann, die wiederum eine stabile Regierung einsetzen kann, so ist es richtig formuliert, dass er dann zweitens wiederum aber

auch diese Regierung kontrolliert, klar. Und drittens, der Funktion der Gesetzgebung nachkommt. Er hat noch einiges mehr an arrondierten Funktionen und Aufgaben, aber das ist erstmal so ganz kurz das, was vorgesehen ist. Und dementsprechend muss er von seiner Größe und von seiner Struktur so angelegt sein, dass er im Regelfall diese Funktion dauerhaft erfüllen kann. Und wenn und soweit das nicht mehr der Fall sein sollte, dann gibt es ein Problem mit der Funktionsfähigkeit. Um es nochmal deutlich zu machen, das Bundesverfassungsgericht ist in den letzten Jahren tatsächlich dazu übergegangen, Begrenzungen oder Eingriffe in die Wahlrechtsgleichheit, die auf das Argument der Funktionsfähigkeit gestützt sind, sehr intensiv zu kontrollieren und regelmäßig zu verwerfen. Fünf Prozent-Sperrklauseln auf kommunaler Ebene gehen nicht, fünf Prozent-Sperrklauseln auf Europalebene gehen nicht, drei Prozent-Sperrklauseln auf Europaebene gehen auch nicht. Das ist eine sehr strenge Kontrolle, da muss einiges zur Rechtfertigung vorgetragen werden. Und dementsprechend ist in der Summe die Schwelle recht hoch, dass man sagen kann, wir haben eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Bundestages, die ein verfassungsrechtliches Gegengewicht zu Eingriffen in die Wahlrechtsgleichheit ist. Dazu muss man einiges darlegen.

Herr Heveling hatte gefragt: Wie sieht es denn mit der Rolle der föderalen Belange im Wahlrecht aus? Sie haben bestimmt genau zugehört, Sie haben bei mir zu Recht nicht gehört, dass ich gesagt habe, deswegen liegt ein Verfassungsverstoß vor. Dazu habe ich mich genau nicht versteigert, weil, dazu fehlt das Präjudiz und das wäre ein Argumentationsschritt, der auch so schwer zu decken wäre. Was klar ist, wir haben erhebliche Spannungen, die habe ich ja ausgeführt, wir haben die Spannungen in der Partei selber, aber wir haben die auch in Bezug auf ganze Landeslisten oder Länder. Wenn wir eben Effekte haben – wie dargestellt – dass da eventuell Listen Abgeordneter von ganzen Ländern, Landesverbänden, nicht mehr vertreten sind, also der ganze Landesverband spielt im Bundestag keine Rolle mehr, taucht nicht auf. Das mag jede Partei für sich mal so durchrechnen und für seinen Landesverband jeder Abgeordnete, dann sieht er vielleicht was politisch damit bewirkt ist. Daraus zu folgern, dass das ein verfassungsrechtliches Problem ist, ist schwierig, weil die Bundestagswahl



ja tatsächlich hier – bezogen auf den Zweitstimmenanteil – evident eine bundesweite Proporzwahl ist. Und dann zu sagen, dann sei das problematisch, verfassungsrechtlich, fällt nicht ganz einfach. Aber es ist ein rechtspolitisch immer noch valides Argument und deswegen habe ich das an der Stelle auch gebracht und auch so ausgewiesen.

Herr Kuhle, Verringerung der Wahlkreise, Spannungsverhältnisse zu den Überhangmandaten. Ja, da ist ein Spannungsverhältnis und gerade deswegen werden die Überhangmandate ja auch eng kontrolliert und werden nur ausnahmsweise hingenommen und nur, wenn sie die Verzerrung nicht zu stark bewirken. Das ist ja das ständige Anliegen des Bundesverfassungsgerichts. Ja, Überhangmandate verzerren, sind problematisch, deswegen dürfen es nicht 16 und mehr sein. Wir nehmen das quantitativ gerade nochmal hin an der Stelle. Das ist aber quantitativ, da ist nicht gesagt, ob die zweckbewusst eingesetzt werden oder nicht, sondern die Menge ist entscheidend, weil die Verzerrung die Erfolgswertgleichheit ist. Also nicht das bewusste Mittel einsetzen, sondern wie stark ist die Verzerrung der Erfolgswertgleichheit. Deswegen brauche ich da eine gewisse Rechtfertigung und das ist hier das Problem. Dann die Gegenfrage: Wie ist es denn, wenn ich das noch weiter runterbreche auf die Fälle, das tatsächlich Regierungsmehrheiten darauf gestützt werden können? Ja, und es gab mal einen Bundeskanzler, Schröder hieß der, da war das möglicherweise der Fall. Eine Zeitlang beruhte dessen Regierungsmehrheit wohl auf Überhangmandaten. Frage: Ist das ein Problem? Ich glaube, es ist im Ergebnis deswegen keines, weil – eine Antwort, die sich simpel anhört, ich versuche sie zu verteidigen – jedes Mandat mehrheitsentscheidend sein kann. Ich kann es zuspitzen. Schauen Sie in Bundesländer, bei denen ein Abgeordneter in eine andere Partei übergelaufen ist, der sogenannte Überläufer. Die Frage ist mandatsrechtlich überhaupt nicht zu beanstanden. Die Regierungsmehrheit hing an ihm und er wechselte. Frage: Sagen wir deswegen, darf so jemand die Parteimitgliedschaft nicht aufgeben, weil das legitimatorisch schwierig ist? Nein, machen wir nicht. Und damit sehen wir, dass letztendlich die Anzahl der 15 wirklich nur ein Rechenwert ist, der eingeht als Erfolgswertverzerrung und auch so genommen werden muss. Man stört sich daran, weil man sagt: Ja, aber die haben ja keine Zweitstimmen. Aber für all die anderen Fälle haben wir das auch. Wir haben

Fälle der Listenerschöpfung, wir haben Fälle der Todesfälle bei Direktmandaten, wo es kein Nachrücken gibt. Jedes einzelne Mandat hat sozusagen den gleichen potentiellen Verzerrungseffekt in Bezug auf die Regierungsbildung. Klar, das Beispiel ist plakativ, rechtlich aber eigentlich wie die anderen zu behandeln.

Und damit dann zu Frau Keul. Ich habe mich da vielleicht nicht klar genug ausgedrückt. Und zwar sind das zwei Aspekte, die in Ihrer Argumentation so ein bisschen zusammengesetzt werden. Ich habe einmal darauf hingewiesen, dass die Wahlkreismandate über eine besondere Legitimität verfügen, insoweit, dass sie ein Nähe-Verhältnis herstellen beziehungsweise voraussetzen und deswegen die Zahl nicht zurückgefahren werden sollte. Das Argument, wie es denn darüber hinaus aber mit der Wahlrechtsgleichheit aussieht, das stützt sich überhaupt nicht auf die Nähe und die Nähe-Verhältnisse, sondern das Argument, weshalb es ein Mehrheitswahlrecht sein soll, ist dasjenige, dass der Gesetzgeber sich dazu entschieden hat, das System zweigeteilt zu fahren, ein Teil so, ein Teil so. Ein Teil nach der Mehrheit und dass wenn ich es dem Gesetzgeber freistelle, die Definitionsbedingung der Mehrheit vollkommen frei zu gestalten ohne eine zugehörigen Rechtfertigungslast, dass dann die Grundentscheidung für die Personalisierung und Mehrheit hinweggenommen werden könnte durch den Gesetzgeber. Das hat nichts damit zu tun, dass der Wahlkreisabgeordnete politisch anders funktioniert, das ist vollkommen gelöst davon. Das ist ein eigener Argumentationsstrang. Also deswegen, das erste ist ein rechtspolitisches Argument, das bei einer Untergrenze mal relevant werden kann, wenn der Wahlkreis so groß ist, dass er gar nicht mehr funktionieren kann, das Zweite ist ein Argument aus der Wahlrechtsgleichheit in Bezug direkt auch auf den Wahlakt im Wahlkreis. Das sind zwei verschiedene Stränge, die letztendlich dann an der Stelle zusammenkommen. Man sieht das auch ganz gut, dass das Wahlrecht das auch anders auffasst insoweit, nämlich beim Nachrücken in den Überhang, was ja nicht stattfindet. Nachrücken findet eben statt, ja, aber eben nur in die Liste und soweit die Liste da ist, kein Nachrücken in den Überhang. Da knüpft das Gesetz an diesen Unterschied in der Bindung an, aber nur in der Bindung und nicht bei der Mehrheitswertbildung. Da ist der Verrechnungseffekt eben neutral wie die anderen auch.



Das ist also ein anderer Argumentationsstrang, der rechtlich nicht in eins fällt. Die muss man insoweit eben trennen an der Stelle. Danke schön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank, dann Herr Prof. Elicker, bitte.

SV **Prof. Dr. jur. Michael Elicker** (Universität des Saarlandes, Rechtswissenschaftliche Fakultät): Ich danke Ihnen. Auf die Frage von Herrn Haug: Inwiefern gibt es eine konkrete zahlenmäßige Obergrenze beziehungsweise Kriterien dafür, an denen man diese festmachen würde? Da kann ich natürlich zunächst einmal den Ausführungen von Herrn Grzeszick cum grano salis beipflichten. Das ist eben etwa so ein bisschen wie die Frage nach dem Huhn und dem Ei, das ist sehr, sehr schwierig zu beantworten. Verfassungsrechtlich haben wir in concreto kaum eine Aussage dazu, außer den Aussagen, die uns eben – ich sage mal – aus Sicht der Verfassungsrechtsprechung in den Ländern sagen: Ja der Bundestag ist ja viel größer, also jetzt hier ein paar mehr oder weniger auf Ebene des Landes werden die Funktionsfähigkeit des Parlaments nicht in Zweifel ziehen können. Ich meine, man kann hier nur versuchen, bestimmte Kriterien ins Spiel zu bringen. Es gibt dazu keine irgendwie geschlossene Dogmatik. Also ich würde mal sagen, die Qualität der Repräsentation ist eines der Kriterien, über die wir nachdenken könnten, ohne dass das irgendwie in irgendeiner Art und Weise abgeschlossen ist. Auch dass man jetzt hier im Parlament nicht nur noch Reden zum Fenster hinaus hält, sondern es eben auch die Möglichkeit gibt, tatsächlich mit anderen vernunftbegabten Menschen im Parlament in einen Dialog zu treten und nach Lösungen zu suchen. Unabhängig davon ist es ja im deutschen Parlamentarismus ohnehin so, dass man die konkrete Sacharbeit eher in Ausschüssen verortet als im Plenum eines Parlaments. Also es sind natürlich immer sehr viel kleinere Gruppen, wo dann oft die konkreten Sachentscheidungen getroffen werden. Von daher sehe ich eigentlich jetzt keine, von der Funktionsfähigkeit aus verfassungsrechtlicher Sicht gegebene, strikte Obergrenze.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, dann kommen wir zu Herrn Ciftci.

SV **Ridvan Ciftci** (Universität Bielefeld): Ja, zu den beiden Fragen von Herrn Straetmanns bezüglich des Erfolgswerts im Bundesländervergleich. Ich kann da Herrn Schönberger nicht zustimmen, und

zwar ist es nämlich so, dass ich weiterhin das Problem sehe, dass es aufgrund der Verrechnung der Überhangmandate mit Listenmandaten – gerade aus der Perspektive der Wählerinnen und Wähler – recht schwierig ist, das Ganze nachzuvollziehen. Und wie ich eingangs schon erwähnt habe, wenn wir das anhand der Wahlrechtsgrundsätze mal überprüfen und da vor allen Dingen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl uns veranschaulichen, ist es recht schwierig, wenn beispielsweise gerade die Flächenstaaten mit einer starken Partei viele Überhangmandate haben, diese wiederum verrechnet werden mit Listenmandaten aus Stadtstaaten. Das ist für einen Wähler, der explizit eine Partei wählt, wo schon von vornherein klar ist, dass es nicht zu einem Direktmandat kommen wird, sondern nur zu einem Listenmandat, dann in dem Augenblick nicht mehr nachvollziehbar, wenn es zu einer Verrechnung kommt und dieses Listenmandat im Grunde genommen aufgehoben wird. Das ist für mich noch nicht geklärt, von daher plädiere ich weiterhin, solche Listenmandate nicht zu verrechnen. Das führt auch im Grunde im Ergebnis nicht dazu, dass der Entwurf da in irgendeiner Form geschmälert wird.

Zu dem zweiten Punkt bezüglich der Hoffnung für ein Übergangswahlrecht. Das Bundesverfassungsgericht hatte schon mal dem Gesetzgeber den Auftrag erteilt, innerhalb einer bestimmten Frist das Wahlrecht zu verändern, das hat meines Wissens der Gesetzgeber nicht so ganz ernst genommen. Aber das zeigt vor allen Dingen eines: Das Bundesverfassungsgericht ist sich schon dessen bewusst, dass der Gesetzgeber bei Wahlrechtsfragen einen sehr weiten Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum hat. Und dieser Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum ist natürlich oder unterwirft sich natürlich auch einer gewissen Kontrolle, vor allen Dingen in den Grundsätzen aus Artikel 38 Absatz 1. Dennoch bin ich der Überzeugung, dass, wenn es zu einem Kompromiss kommt, der fraktionsübergreifend ist und beispielsweise auch einer starren Frist unterworfen wird – das nur eine einmalige Sache ist, beispielsweise eine Kappungsgrenze einzuführen – dass da das Bundesverfassungsgericht nicht unbedingt in die Bresche springen wird und sagen würde: Halt, das ist jetzt nicht möglich, sondern dass es auch die Position einnehmen kann und sagt, wir wahren hier den Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum, weil es eine einmalige Sache ist mit der Perspektive, dass es dann in einer nächsten



Legislaturperiode entsprechend aufgehoben wird.

Vors. Andrea Lindholz (CDU/CSU): Und den Schluss in der Runde macht dann Herr Prof. Behnke.

SV Prof. Dr. rer. pol. Joachim Behnke (Zeppelin Universität Friedrichshafen): Ja, also letzte Bemerkungen. Nur eine Bemerkung doch, weil ich glaube, dass es hier wirklich um eine rein sachliche Feststellung geht. Es gab noch nie eine Regierungsmehrheit auf Bundesebene, die auf Überhangmandaten beruht hat, also auch nicht bei der Regierung Schröder. Es mag sein, dass sich das Verhalten von Herrn Schröder am Wahlabend 2005 damit erklären lässt, dass er geglaubt hat, es könne eine solche Mehrheit zustande kommen, aber es gab sie nie.

Ansonsten zur Frage von Herrn Kuhle zur besonderen Rolle von Wahlkreisabgeordneten. Da kann man erstmal sagen, aus der Sicht der Bürger gibt es die wahrscheinlich gar nicht. Die Bürger kennen zum ganz, ganz überwiegenden Teil ihre Wahlkreisabgeordneten gar nicht, also das heißt, sie können die Namen nicht nennen, sie wissen nicht, wer das ist. Es erhöht sich dieser Anteil etwas in den Zeiten des Wahlkampfes durch die Plakatierungsaktionen etc. Frau Vogt hat es ja auch schon ausgesprochen ...

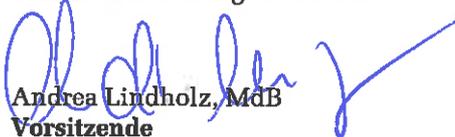
Vors. Andrea Lindholz (CDU/CSU): Was? Das ist ja eine steile These.

SV Prof. Dr. rer. pol. Joachim Behnke (Zeppelin Universität Friedrichshafen): Also, Frau Vogt hat es ja auch schon gesagt, für die Wahlkreisarbeit von Leuten, die unterlegen sind im Wahlkreis, als Wahlkreisabgeordnete, die aber als Listenmandatsträger im Bundestag sind, macht es letztendlich auch wahrscheinlich gar keinen so großen Unterschied und für die Bürger, die Sie ansprechen wollen, eigentlich auch nicht, weil es in erster Linie um diese Kommunikationsfunktion geht. Das zweite ist natürlich jetzt der wesentliche Punkt, den Herr Kuhle angesprochen hat, inwiefern kann man denn sagen, dass der Wahlkreissieger tatsächlich ein guter Repräsentant des Wahlkreises ist. Wenn wir von der relativen Mehrheitswahl sprechen, und dann wird ja häufig auch – im Englischen wird das first-past-the-post genannt – es wird also der Eindruck erweckt, es gibt einen Gewinner, der der Beste ist in irgendeiner Form bei diesen Rennen, bei diesem Wettbewerb, weil er sich durchgesetzt hat. Und da muss man natürlich

schon sagen, diese Situation verändert sich fundamental, wenn Sie inzwischen eine relative Mehrheit von nur noch 30 Prozent, 25 Prozent, teilweise 23 Prozent der Stimmen haben. Je weiter Sie unter den 50 Prozent liegen, desto größer wird die Wahrscheinlichkeit, dass es in der Tat einen oder mehrere Kandidaten gegeben hätte, die, wenn sie in einer Stichwahl gegen Sie angetreten wären, Sie besiegt hätten, und zwar unter Umständen ziemlich deutlich. Und diese Wahrscheinlichkeit ist extrem hoch, die ist nahezu bei Eins, wenn der Wahlkreissieger, also der mit einer relativen Mehrheit, sogar möglicherweise ein Kandidat am Rande des politischen Spektrums ist. Dann können Sie nämlich davon ausgehen, dass jeder Kandidat, der näher an der Mitte liegt, diesen Kandidaten im Zweikampf in einer Stichwahl besiegt hätte. Also insofern davon zu sprechen, dass wir hier ein besonders starkes Repräsentationsprinzip haben oder eine besonders starke Legitimation dieser Abgeordneten durch die Wähler, halte ich für eine sehr gewagte Konstruktion, weil es in ganz, ganz vielen Fällen definitiv nicht der Fall ist, sondern Sie eine Mehrheit der Wähler gegen die Kandidaten, die tatsächlich nach der relativen Mehrheit gewonnen haben, in der Regel hätten. Herr Vehrkamp hat es ja auch schon angesprochen, aber ich wollte es nochmal klarmachen. Es gibt hier – glaube ich – so eine Art von Fetischisierung der Direktkandidaten, die der Wirklichkeit, wie sie sich momentan herausbildet, in diesem relativ großen Sechs-Parteien- oder Sieben-Parteien-System, in keiner Weise mehr entspricht. Und in der Tat, es gibt alternative Möglichkeiten, wie man diese Wahlkreissieger eventuell besser und angemessener und als bessere Repräsentanten bestimmen könnte. Das ist aber jetzt natürlich nochmal ein Thema für sich, darauf möchte ich jetzt nicht eingehen.

Vors. Andrea Lindholz (CDU/CSU): Gut. Vielen herzlichen Dank. Das war dann sozusagen das Schlusswort. Ich bedanke mich nochmal bei allen Sachverständigen fürs Kommen und für die Zuschaltung, für die ausführlichen Fragen heute und darf dann die Anhörung schließen und wünsche Ihnen allen noch eine gute restliche Woche.

Schluss der Sitzung: 16:13 Uhr


Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende

Prof. Dr. Joachim Behnke
Lehrstuhl für Politikwissenschaft
Zeppelin Universität
Am Seemooser Horn 20
88045 Friedrichshafen
Email: joachim.behnke@zu.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)502 A

**Schriftliche Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
am 25. Mai 2020 in Berlin
über den Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN zur Änderung des Wahlgesetzes (Drucksache 19/14672)**

1. Aufbau der Stellungnahme

Ich werde zu dem Gesetzesentwurf im engeren Sinn in den Abschnitten 5 und 6 Stellung nehmen. Wer lediglich an meinen Einschätzungen dazu interessiert ist, kann somit unmittelbar zu diesen Abschnitten springen. Um den Hintergrund der Notwendigkeit einer Reform besser beurteilen zu können, ist es allerdings wichtig, die Entstehungsursachen der Überhangmandate zu kennen, die Stellschrauben von Reformentwürfen bzw. die normativen Bedingungen, denen die Reform genügen soll, und die Mechanik der Vergrößerung. Diese Themen werden in den Abschnitten 2 bis 4 behandelt. Der siebte Abschnitt stellt ein Fazit dar mit Empfehlungen für einen möglichen Kompromissvorschlag, der den inhaltlichen Stillstand der Debatten womöglich aufzulösen helfen könnte.

Wenig überraschend gehorcht die Wahlreformdebatte nicht allein dem „zwanglosen Zwang des besseren Arguments“ im Sinne von Habermas. Wahlrechtspolitik ist immer auch Machtpolitik, daher lässt sich die Dynamik des Reformprozesses bzw. die eben gerade nicht vorhandene Dynamik nur unter Einbeziehung verhandlungsstrategischer Aspekte vollständig verstehen und interpretieren. Man möge mir daher verzeihen, wenn ich meine Expertise nicht ausschließlich auf objektive Eigenschaften und Effekte bestimmter Elemente beschränke, sondern diese gelegentlich in ihrer Wechselwirkung mit diesen verhandlungsstrategischen Aspekten behandle und würdige. Grundlegende Maßstab für jede Art der Beurteilung, sowohl der auf das

Wahlsystem im engeren bezogenen als auch der auf die Form und Dynamik des Aushandlungsprozesses, sind allgemein akzeptable Prinzipien der Fairness und Gerechtigkeit.

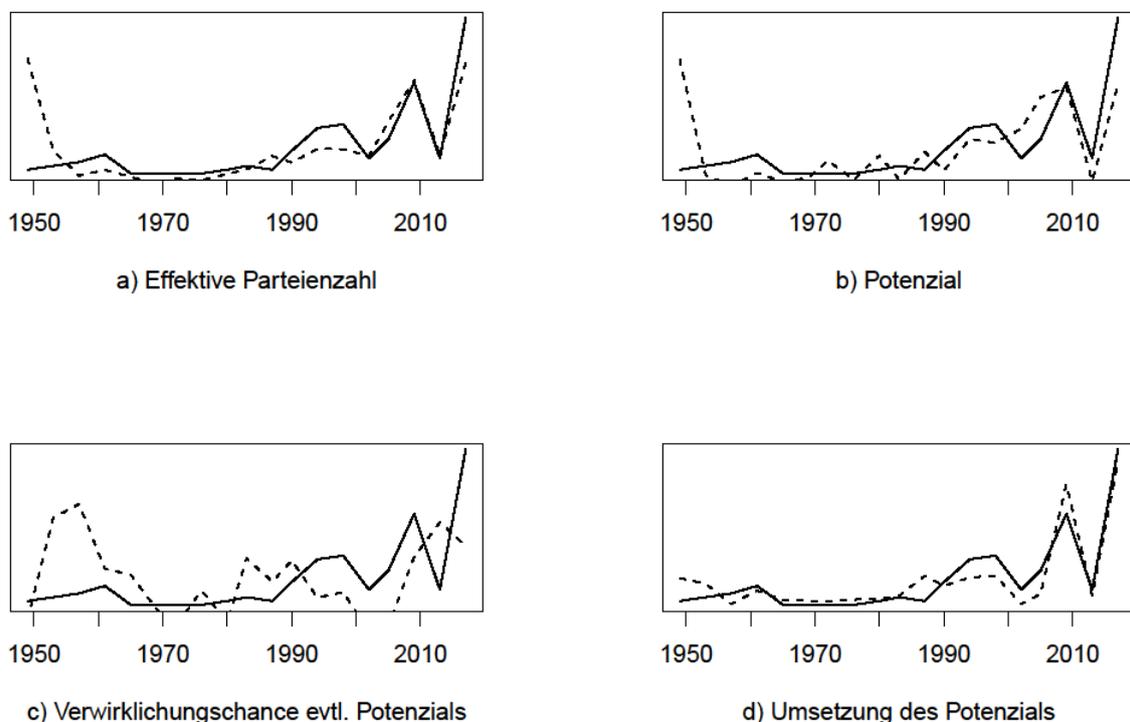
2. Entstehungsursachen von Überhangmandaten

Um die Wirkung und insbesondere die Wirksamkeit spezifischer Reformvorschläge zur Verringerung des Bundestags bzw. genauer der Vermeidung der Vergrößerung des Bundestags über die Normgröße beurteilen zu können, ist es notwendig, die Mechanik der Entstehung von Überhangmandaten genau zu verstehen. Die übliche Formel zur Beschreibung von Überhangmandaten lautet ungefähr folgendermaßen: Überhangmandate entstehen, wenn eine Partei in einem Bundesland mehr Direktmandate gewinnt, als ihr dort Mandate im Verhältnis zu ihren Zweitstimmen zustehen würden. Die Ursachen sind allerdings nicht so einfach zu benennen und kommen häufig aufgrund von komplexen Wechselwirkungen zwischen mehreren relevanten Faktoren zustande. Dabei lässt sich zwischen den rein mechanischen Ursachen und den substantiellen unterscheiden. Mechanische Ursachen beziehen sich auf strukturelle Eigenschaften der Verteilungen von Stimmen und Sitzen, substantielle auf soziologische und psychologische Prozesse, die ihrerseits diese Strukturen erst hervorbringen. Im Wesentlichen gibt es zwei mechanische bzw. strukturelle Ursachen, die in ihrem Zusammenwirken zur Entstehung von Überhangmandaten beitragen. Die erste bezieht sich auf das Potenzial möglicherweise entstehender Überhangmandate. Der Einfachheit halber gehe ich im Folgenden grundsätzlich davon aus, dass Überhangmandate immer bei der stärksten Partei entstehen. Dies ist logisch nicht zwingend, entspricht aber in der Regel den empirischen Zusammenhängen. Das Potenzial ist dann nichts anderes als die Lücke zwischen dem Stimmenanteil (Zweitstimmenanteil) der stärksten Partei und dem Anteil der Gesamtheit der Mandate, den die Direktmandate ausmachen. Gehen wir davon aus, dass dieser Anteil 50% beträgt, wie es momentan beim Bundestagswahlsystem der Fall ist, dann beträgt das Potenzial die Differenz zwischen 50% und dem Stimmenanteil der stärksten Partei. Das Potenzial entspricht also dem Anteil an der Ausgangszahl der Mandate insgesamt, den die stärkste Partei in Form von Überhangmandaten gewinnen kann, wenn sie sämtliche Direktmandate gewinnt. Hat die stärkste Partei 45% der Zweitstimmen, dann beträgt das Potenzial 5% bzw. ein Zwanzigstel der Ausgangsgröße, hat die stärkste Partei hingegen 40% der Zweitstimmen, dann ist das Potenzial schon doppelt so groß und bei 30% der Zweitstimmen sogar viermal so groß. Nehmen wir an, auf das betreffende Bundesland entfallen insgesamt 60 Mandate, dann beträgt das Potenzial bei 45% 3 Überhangmandate, bei 40% der Stimmen 6 Überhangmandate und bei 30% 12 Überhangmandate. Verwirklicht die Partei das Potenzial, dann nimmt der Faktor der

Überrepräsentation bei abnehmender Stärke noch einmal stärker zu als das Potenzial, da sich ja gleichzeitig die Ausgangsgröße verringert. Eine Partei, die mit 45% 50% der Sitze gewinnt, ist um ein Neuntel bzw. 11% überrepräsentiert, eine Partei, der dies mit 40% der Stimmen gelingt, ist um ein Viertel bzw. 25% überrepräsentiert und eine Partei, die mit 30% der Zweitstimmen alle Direktmandate gewinnt, ist um $\frac{2}{3}$ bzw. 67% überrepräsentiert.

Der zweite mechanische Faktor ist die Verwirklichungschance des Potenzials, die dem Anteil der Direktmandate entspricht, der tatsächlich von der stärksten Partei gewonnen wird. Als grobe, aber hinreichend genaue und in jedem Fall hilfreiche Faustregel zur Abschätzung der Effekte kann man davon ausgehen, dass die stärkste Partei, wenn sie mindestens 10 Prozentpunkte vor der zweitstärksten Partei liegt, 100% oder zumindest annähernd 100% der Direktmandate gewinnt. Mit dem Zusammenwirken dieser beiden Faktoren kann das Ausmaß entstehender Überhangmandate ziemlich genau beschrieben werden, wie in Abbildung 1 zu sehen ist.

Abbildung 1: Zusammenhänge zwischen den Überhangmandaten und potenziellen Erklärungsfaktoren. Die Überhangmandate entsprechen immer der durchgehenden Linie.



(Grafik aus Behnke 2019a)

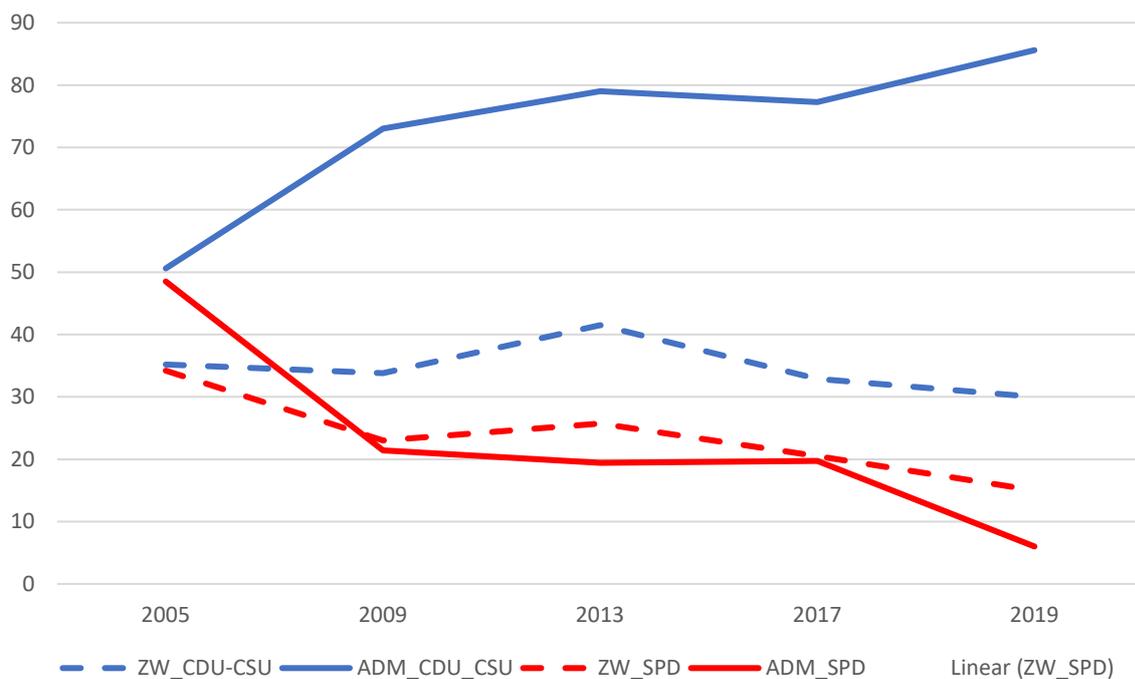
1949 z.B. verfügte die CDU/CSU über ein sehr hohes Potenzial, da sie nur 31% der Zweitstimmen gewann. Da sie allerdings nur zwei Prozentpunkte vor der SPD lag, konnte sie

dieses Potenzial nicht verwirklichen, beide Parteien teilten sich die Direktmandate annähernd gleichmäßig auf und es kam insgesamt zu nur zwei Überhangmandaten. 1953 und 1957 gewann die Union zwar den überragenden Teil der Direktmandate, konnte aber diese hohe Verwirklichungschance nicht nutzen, da sie in den Bundesländern, wo sie alle Direktmandate gewann, auch um die 50% der Zweitstimmen oder nur unwesentlich weniger gewonnen hatte, so dass es auch hier nur zu sehr wenigen Überhangmandaten kam.

Grundsätzlich gilt also: **Eine stärkste Partei, die deutlich weniger als 50% der Stimmen erhält, aber gleichzeitig weit vor der zweitstärksten Partei liegt, ist der denkbar (un)günstigste Fall in Bezug auf die Entstehung von Überhangmandaten.**

Genau dieser denkbar ungünstige Fall aber liegt seit der Wiedervereinigung immer häufiger vor und fand seine extremen Ausprägungen bei der Wahl 2009 und 2017. Dies lässt sich noch einmal besonders eindrücklich mit Abbildung 2 darstellen. Der sprunghafte Anstieg 2009 des Anteils der Direktmandate, den die CDU gewinnt, kommt einzig und allein dadurch zustande, dass die CDU nun deutlich vor der SPD liegt. Liegt dann aufgrund eines schlechten Zweitstimmenergebnisses der CDU, wie es 2009 und 2017 der Fall war, ein großes Potenzial vor, dann kommt es zur Ausschöpfung desselben und zu entsprechend vielen Überhangmandaten.

Abbildung 2: Anteile Zweitstimmen und Direktmandate von Union und SPD seit 2005 (Die Werte für 2019 stammen aus Schätzungen aufgrund von Umfragen im Frühjahr 2019)



Die benannten strukturellen Ursachen hängen offensichtlich stark mit der Struktur des Parteiensystems zusammen, d.h. einerseits mit der Anzahl der Parteien und andererseits mit der Verteilung der Stimmen unter diesen. Dabei gilt: **Je mehr Parteien es gibt und je gleichmäßiger sich die Stimmen unter den anderen Parteien (aus Sicht der größten Partei) verteilen, desto leichter wird es möglich, dass die größte Partei einerseits deutlich unter 50% liegt und zugleich deutlich vor der zweitstärksten Partei, was wiederum die Entstehung von Überhangmandaten begünstigt.**

In einem Zwei-Parteien-System erringt die stärkste Partei entsprechend unserer Faustregel 100% aller Direktmandate, wenn sie 55% und die andere Partei 45% erhält. Hier kann es gar nicht zur Entstehung von Überhangmandaten kommen. Das Parteiensystem der 60er und 70er-Jahre kommt dieser Struktur mit zwei sehr großen, dominanten Parteien sehr nahe. In einem Drei-Parteien-System kann die stärkste Partei nun theoretisch mit 40% der Stimmen alle oder annähernd alle Direktmandate gewinnen (wenn die anderen beiden Parteien jeweils 30% erhalten). In einem Vier-Parteien-System ist dies theoretisch schon mit 32,5% der Stimmen möglich (bei jeweils 22,5% der Stimmen für die anderen drei Parteien) usw. Ein Sechs-Parteien-System mit CDU/CSU¹, SPD, FDP, Grüne, Linke und AfD ist demnach naturgemäß schon grundsätzlich sehr anfällig für die Entstehung von Überhangmandaten.

Es ist auch falsch, aus den aktuellen Umfragen abzuleiten, dass sich die Gefahr der Vergrößerung in den letzten Monaten wesentlich vermindert hätte, weil die Union einen deutlichen Anstieg an Popularität verzeichnen konnte. Abgesehen davon, dass diese Umfragen kaum tauglich für eine Prognose bezüglich des Wahlausgangs der nächsten Wahl sind, würden sie selbst, wenn sie diesen korrekt vorhersagen würden, keineswegs Anlass zur Entwarnung sein. Denn zwar sinkt einerseits durch den Anstieg der CDU das Potenzial für den Gewinn von Überhangmandaten, gleichzeitig aber steigt die Chance der Verwirklichung des Potenzials durch die Nivellierung der Ergebnisse der beiden stärksten Verfolgerparteien, der SPD und der Grünen.

Wie gesagt ist das derzeitige Umfragehoch der Union einer aktuellen Ausnahmesituation geschuldet. Im Laufe der letzten Jahrzehnte hat die Volatilität der Wählerschaft zugenommen, so dass es kurzfristig zu sehr großen Schwankungen der Umfrageergebnisse und auch der Wahlergebnisse selbst kommen kann. Kandidaten- und Sachthemeneffekte können daher den Ausgang der nächsten Wahl maßgeblich in **alle** denkbaren Richtungen beeinflussen. Es ist daher zwar nicht auszuschließen, dass die CDU/CSU in zukünftigen Wahlen auch wieder mal

¹ CDU und CSU werden hier wie eine Partei behandelt, da jeweils nur eine von beiden in einem Bundesland antritt.

um die 40% der Stimmen oder sogar über 40% der Stimmen erhält (genauso, wie das auch nicht für andere Parteien und insbesondere die SPD oder die Grünen ausgeschlossen werden kann), langfristig aber handelt es sich beim Abschmelzen der ehemaligen Volksparteien um einen stabilen Trend, der auf kontinuierlich wirkenden soziologischen und psychologischen Prozessen beruht. Ein Ergebnis von ca. 30% der CDU wie 2017 stellt daher mit großer Wahrscheinlichkeit keinen historischen und sich wieder selbst bereinigenden Ausreißer dar, sondern dürfte eher typisch für die mittelfristige Entwicklung sein. **Diese substanziellen soziologischen Ursachen der Veränderung des Parteiensystems führen also zu einer Situation, in der wir Überhangmandate in der Größenordnung von 2017 nicht als Ausnahme, sondern eher als Regel vorfinden werden, Tendenz steigend**, unter ansonsten gleichbleibenden Bedingungen, insbesondere wenn der Anteil der Direktmandate an allen Mandaten konstant bei 50% gehalten wird.

3. Bedingungen, denen Reformentwürfe genügen sollen

Die Vergrößerung des Bundestags hängt ursächlich (in der Regel hauptsächlich wenn nicht sogar ausschließlich) mit den Überhangmandaten zusammen. Wie umfangreich die Vergrößerung im Endeffekt ausfällt, hängt dabei unter anderem davon ab, welche Bedingungen in Bezug auf die Behandlung des Problems der Überhangmandate eingehalten werden sollen. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die folgenden drei Bedingungen:

1. Aufrechterhaltung des Interparteienproporz: Die endgültigen bundesweiten Sitzzahlen der Parteien sollen dem Verhältnis ihrer bundesweit erzielten Zweitstimmen entsprechen.
2. Unantastbarkeit der Direktmandate: Direktmandate, d.h. Wahlkreismandate, die eine Partei dadurch errungen hat, dass ihr Kandidat im Wahlkreis eine relative Mehrheit an Erststimmen gewonnen hat, sollen der Partei ungeschmälert zugeteilt werden.
3. Unantastbarkeit der Listenmandate: Listenmandate, die einer Partei proportional zu ihren Zweitstimmen in einem Bundesland zustehen, ausgehend von der Regelgröße des Bundestags von 598 Sitzen, sollen der jeweiligen Landesliste der Partei in vollem Umfang zustehen.

Anhand dieser drei Bedingungen lässt sich eine Typologie bzw. eine Taxonomie aufstellen, die die einzelnen Modelle bzw. Gesetzesentwürfe einer bestimmten Klasse zuordnet, je nachdem, welche der drei Bedingungen von ihnen erfüllt werden bzw. welche nicht. In Tabelle 1 ist eine

Übersicht dieser Typologie zu sehen, die Ausprägung „0“ bedeutet dabei jeweils, dass die entsprechende Bedingung nicht erfüllt ist, „1“ bedeutet, dass sie erfüllt ist.

Tabelle 1: Taxonomie der vorliegenden Modelle bzw. Gesetzesentwürfe anhand der drei Bedingungen

Typ	Interpart eien- proporz	Unantast barkeit DM	Unantast -barkeit LM	Wesentliche Modelleigenschaft	Gesetzesentwürfe
1	0	0	0		-
2	0	0	1		-
3	0	1	0	Unausgegl. ext. ÜM	Grünenentwurf 2009 ²
4	0	1	1	Unausgegl. int. und ext. ÜM	Wahlgesetz 2008, Schäublevorschlag 2019 ³
5	1	0	0	Globale Kappung von ÜM	Grünenentwurf 2011 ⁴
6	1	0	1	Interne Kappung von ÜM	AfD-Vorschlag 2019 ⁵ , SPD- Vorschlag 2020 ⁶
7	1	1	0	Kompens. der ÜM durch LM	Linkenentwurf 2011 ⁷ , Drei- Fraktionen-Modell 2019 ⁸
8	1	1	1	Keine Opfer	SPD-Ausgleichsmodell 2011 ⁹ , Wahlgesetz 2013

4. Das Ausmaß der Vergrößerung

Im Folgenden soll davon ausgegangen werden, dass die ersten beiden Bedingungen gelten sollen, also die Direktmandate unangetastet bleiben sollen und der Interparteienproporz eingehalten werden soll. Dies entspricht auch den Bedingungen, denen offensichtlich der Entwurf der drei Oppositionsparteien entsprechen soll.

Wenn aber die Verhältniswahl uneingeschränkt umgesetzt werden soll und keine Direktmandate dabei geopfert werden dürfen, dann heißt dies nichts anderes, als dass die Direktmandate in der Mandatsverteilung, wie sie sich aufgrund der Verhältniswahl ergibt, aufgehen müssen. Alle Direktmandate sind dann durch die Zweitstimmen der Partei abgedeckt. Die minimal notwendige Größe des Bundestags, damit es hier zu keiner Unverträglichkeit der

² BT-Drucksache 16/11885

³ <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundestag-wahlrecht-reform-gescheitert-ueberhangmandate-1.4395493> (abgerufen 18.3.2020)

⁴ BT-Drucksache 17/4694

⁵ BT-Drucksache 19/14066. Aus dem Antrag selbst ist nicht hundertprozentig eindeutig zu erschließen, ob die AfD ein Kappungsmodell im Sinne von Typ 6 vorschlägt. Mit diesem Text vereinbar wäre auch ein gänzlich anderes System, bei dem die Wahlkreisstimmen lediglich die Rangfolge der Vergabe der Sitze, die einer Partei zustehen, bestimmen, ähnlich wie es im Wahlsystem für die Landtagswahl in Baden-Württemberg für die Besetzung der Proporzmandate der Parteien üblich ist. Äußerungen des AfD-Abgeordneten Glaser bei den zwei Aktuellen Stunden zum Thema der Wahlreform am 29. Januar 2020 und am 11. März 2020 legen aber die hier vorgenommene Interpretation nahe.

⁶ <https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/beschluss-wahlrecht-spd-20200303.pdf> (abgerufen 18.3.2020)

⁷ BT-Drucksache 17/5896

⁸ BT-Drucksache 19/14672

⁹ BT-Drucksache 17/5895

beiden Prinzipien kommt, ist dann die Größe des Bundestags, bei der die Anzahl aller Direktmandate der stärksten Partei genau der Zahl an Mandaten entspricht, die ihr proportional zu ihren Zweitstimmen zustehen würden. Dieser Zusammenhang lässt sich als folgende Basisregel formulieren:

Basisregel

*Gewinnt eine Partei mit einem Anteil z der Zweitstimmen einen Anteil d der Direktmandate, dann muss die Größe des Parlaments mindestens das $\frac{d}{z}$ -fache der fixierten Gesamtzahl der Direktmandate betragen, damit alle gewonnenen Direktmandate in dem Sitzanteil aufgehen, der der Partei proportional zu ihren Zweitstimmen zusteht.*¹⁰

Erzielt z.B. eine Partei mit 30% der Zweitstimmen 80% der Direktmandate, dann muss die Größe des Bundestags, damit alle Direktmandate durch die Zweitstimmen gedeckt sind, das $\frac{80}{30}$ -fache bzw. $\frac{8}{3}$ -fache der Anzahl der Direktmandate betragen. Gehen wir von einer auf 300 fixierten Anzahl der Direktmandate aus, dann müsste der Bundestag dementsprechend auf 800 Sitze vergrößert werden. Erzielt die Partei mit 30% der Stimmen 90% der Direktmandate, dann muss er auf 900 Sitze vergrößert werden, und schließlich, wenn die Partei mit 30% der Zweitstimmen 100% der Direktmandate erzielt, landen wir – ausgehend von einer fixierten Direktmandatszahl von 300 – beim „Bundestag der Tausend“ (Pukelsheim 2019).

Als Kernergebnis dieses zwingend geltenden Zusammenhangs können wir festhalten:

Die zur Abdeckung aller Direktmandate durch die Zweitstimmen im Sinne der Verhältniswahl benötigte Größe des Parlaments ist ausschließlich durch die gegebene Anzahl der Direktmandate und durch das Verhältnis des Direktmandatsanteils der stärksten Partei zum Zweitstimmenanteil der stärksten Partei bestimmt, wobei sich die minimal notwendige Größe des Parlaments konkret als das Produkt aus der Anzahl der Direktmandate und diesem Verhältnis bestimmen lässt.

Diese Aussage soll im Folgenden als *Kernsatz* bezeichnet werden. Die wichtigste Eigenschaft des Kernsatzes besteht dann darin, **dass in ihm die Normgröße des Bundestags überhaupt**

¹⁰ Als Formel ausgedrückt: $MVD = \frac{d_A}{z_A}$, wobei MVD gleich dem Faktor der minimalen Vergrößerung im Verhältnis zur Anzahl der Direktmandate ist, d_A gleich dem Anteil der Direktmandate, den Partei A erringt und z_A gleich dem Zweitstimmenanteil der Partei A. Dabei wird davon ausgegangen, dass Partei A die größte aller Parteien ist, an der sich der Ausgleich orientiert.

nicht vorkommt. Legt man die Endgröße des Bundestags so fest, dass man – ausgehend von irgendeiner niedrigen Startzahl, die auf jeden Fall unterhalb der Endgröße liegt, z.B. der Anzahl der Direktmandate selbst – ihn so lange vergrößert, bis alle Direktmandate im Proporz aufgehen, was ja genau dem Wesen des Ausgleichs entspricht, dann ist für die absolute Endgröße des Bundestags nur das Wahlergebnis selbst, das sich im Zweitstimmenanteil und im gewonnenen Direktmandatsanteil der stärksten Partei widerspiegelt, und die fixe Anzahl der Direktmandate verantwortlich¹¹. Zu einer Vergrößerung gegenüber der Normgröße kommt es nun, wenn die minimal notwendige Größe über der Normgröße liegt. Erst durch die Normgröße wird damit eine kritische Verhältniszahl festgelegt, nämlich das Verhältnis der Normgröße selbst zur Anzahl der Direktmandate. (Momentan liegt diese Zahl bei 2.) Wir können nun die Basisregel auch so umformulieren:

Liegt das Verhältnis des Direktmandatsanteils der stärksten Partei zu ihrem Zweitstimmenanteil über dem Verhältnis der Normgröße zur fixierten Anzahl der Direktmandate, dann kommt es zu Überhangmandaten und demnach anschließend zu einer Vergrößerung des Bundestags.

Die Definition eines Überhangmandats ist daher eine rein nominalistische und keine substanzielle (Realdefinition), die einem Wesenszug, der dem Überhangmandat selbst zueigen wäre, entspricht. Während das, „was uns Rose heißt, wie es auch hieße“, dennoch „lieblich duften“ würde, ist das, „was uns Überhangmandat heißt“, ein reiner Artefakt, der lediglich dem Design des Wahlsystems entspringt bzw. - konkreter - dem Missverhältnis zwischen dem zur Abdeckung der Direktmandate benötigten Vervielfältigungsfaktor (im Verhältnis zur fixen Anzahl der Direktmandate) und dem durch die Normgröße festgelegten. Wie willkürlich die Überhangmandate aufgrund eines zu niedrig gewählten Verhältnisses von Normgröße zur fixierten Anzahl der Direktmandate entstehen, lässt sich am Vergleich des Bundestagswahlsystems mit dem Landtagswahlssystem von Nordrhein-Westfalen feststellen. In Nordrhein-Westfalen beträgt die Normgröße 181 und die fixierte Anzahl der Direktmandate, die durch die Anzahl der Wahlkreise bestimmt ist, 128. Das Verhältnis aus diesen beiden Zahlen beträgt nur ca. 1,4. Bei der Landtagswahl 2012 gewann die SPD 99 der 128 Direktmandate, also „nur“ ca. 77%. Gleichzeitig gewann sie ca. 42% der bei der Sitzverteilung berücksichtigten

¹¹ Dabei gehe ich davon aus, dass der Anteil der von der stärksten Partei gewonnenen Direktmandate unabhängig von der Anzahl der Direktmandate ist. Diese Annahme ist weitgehend unproblematisch, da in dem kritischen Fall, den wir untersuchen, meist alle Direktmandate von der stärksten Partei gewonnen werden.

Zweitstimmen. Das Verhältnis von Direktmandatsanteil zu Zweitstimmenanteil betrug also 77/42 bzw. ca. 1,8 und lag damit deutlich über dem kritischen Schwellenwert von 1,4. Der Landtag musste daher von 181 auf 237 Sitze um über 30% vergrößert werden, was unter anderem zu dem demokratietheoretisch nicht ganz unproblematischen Effekt führte, dass die CDU trotz eines Stimmenverlusts von 10% gegenüber 2010 ihre Sitzzahl exakt erhalten konnte. Bei einem Verhältnis der Normgröße zur Anzahl der Wahlkreise bzw. Direktmandate von 2 wie auf der Bundesebene, hätte es überhaupt keine Überhangmandate gegeben und es hätte keiner Vergrößerung des Landtags bedurft. Was in Nordrhein-Westfalen also zum Überhangmandat wurde, wäre unter einem Kontext wie beim Bundestagswahlssystem keines geworden.

Die Entstehung von Überhangmandaten verdankt sich letztlich also der Willkür bei der Festlegung des Verhältnisses von Normgröße zur Anzahl der Wahlkreise. Die Überhangmandate sind gewissermaßen ein sich aus dem Design beiläufig ergebender Effekt und können daher als Überhangmandate selbst keinen Wert darstellen, der an sich schützenswert wäre.

Die Endgröße ist das Produkt aus Anzahl der Direktmandate und dem Verhältnis von Direktmandatsanteil zu Zweitstimmenanteil der stärksten Partei. Soll die Normgröße nicht überschritten werden, dann muss sie als gesetzt betrachtet werden, woraus zwangsläufig folgt, dass die Anzahl der Direktmandate zur variablen Größe wird, die nun aus der Normgröße abgeleitet werden kann, da das Verhältnis von Direktmandatsanteil zu Zweitstimmenanteil der stärksten Partei ja eine Charakteristik des Wahlergebnisses darstellt und somit ebenfalls als gegeben betrachtet werden muss. Für diesen Quotienten muss dann ein „typischer“ Wert gesucht werden, wie er für das gegenwärtige Parteiensystem als halbwegs repräsentativ angenommen werden kann. In Tabelle 2 sind die Koeffizienten einzeln für die Bundesländer aufgeführt, wie sie sich aufgrund des Wahlergebnisses der Bundestagswahl von 2017 ergeben. In der letzten Spalte der Tabelle ist die Größe des Bundestags aufgeführt, die sich ergeben hätte, wenn die Gesamtvergrößerung in demselben Maß erfolgt wäre.

Die länderspezifischen Quotienten schwanken zwischen 0 für Bremen (in dem die CDU kein Direktmandat erhielt) und 3,3 in Thüringen. Der mit der Ländergröße gewichtete Mittelwert des Quotienten beträgt ca. 2,2. Insgesamt hätte der Bundestag daher auf mindestens knapp unter 660 Sitze vergrößert werden müssen, wenn alle Direktmandate in der Proporzrechnung aufgehen sollen. Der Mittelwert ist relativ niedrig, weil hohe Werte weit über 2 durch Werte unter 2 aufgefangen und zumindest teilweise wieder neutralisiert werden. Dies entspricht demnach einer Logik, in der Überhangmandate in den Ländern, in denen der Quotient über 2

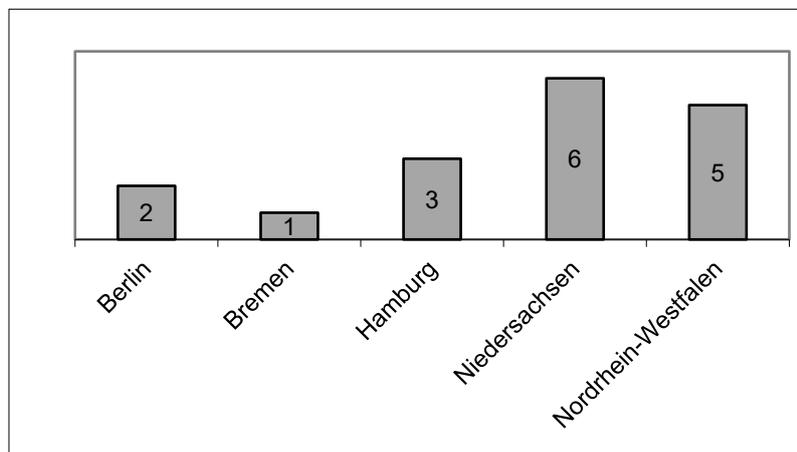
liegt, durch Listenmandate in Ländern, in denen der Quotient unter 2 liegt, kompensiert wird, weil auch in diesen Ländern die CDU nur so viele Mandate erhält, wie sie dort Direktmandate gewinnt. Die zur Kompensation herangezogenen Listenmandate sind in Abbildung 3 zu sehen.

Tabelle 2: Kennzahlen für die einzelnen Bundesländer auf der Basis der Ergebnisse der Bundestagswahl 2017

Land	Zweitst. Land	Zweitst. CDU	Anteil Zweitst.	DM Land	DM CDU	Anteil DM	QDZ	Prog. Btgg.
Baden-Württemberg	5724496	2061687	36,02	38	38	100	2,777	830,2
Berlin	1736907	424321	24,43	12	4	33,33	1,364	408
Brandenburg	1396941	397839	28,48	10	9	90	3,16	944,9
Bremen	318015	83409	26,23	2	0	0	0	0
Hamburg	933742	266312	28,52	6	1	16,67	0,584	174,7
Hessen	3201975	1033200	32,27	22	17	77,27	2,395	716
Mecklenburg-Vorpommern	882138	307263	34,83	6	6	100	2,871	858,4
Niedersachsen	4480224	1623481	36,24	30	16	53,33	1,472	440,1
Nordrhein-Westfalen	9475240	3214013	33,92	64	38	59,38	1,75	523,4
Rheinland-Pfalz	2269589	848003	37,36	15	14	93,33	2,498	746,9
Saarland	562430	189573	33,71	4	3	75	2,225	665,3
Sachsen	2312693	665751	28,79	16	12	75	2,605	779
Sachsen-Anhalt	1174448	377411	32,14	9	9	100	3,112	930,4
Schleswig-Holstein	1669995	583135	34,92	11	10	90,91	2,603	778,4
Thüringen	1210040	372258	30,76	8	8	100	3,251	971,9
Bund	44189959	12447656	28,17	299	185	61,87	2,197	656,9

Quelle: eigene Berechnungen

Abbildung 3: Listenmandate der CDU bei der Bundestagswahl 2017



Die CDU in Niedersachsen müsste z.B. seine sechs verbliebenen Listenmandate abgeben, so dass sie statt den ihr proportional zustehenden 22 Mandaten nur noch die 16 Direktmandate erhält, die sie dort gewonnen hat. Sie verliert also etwas mehr als ein Viertel ihrer aufgrund der ihr ursprünglich aufgrund des Proporztes zugeteilten Mandate. Nordrhein-Westfalen müsste 5 von 43 Mandaten abgeben und verlöre demnach ca. ein Achtel. Von den insgesamt 34 Überhangmandaten der CDU können 17 als interne Überhangmandate mit Listenmandaten

kompensiert werden, die übrigen 17 sind externe Überhangmandate, die in jedem Fall ausgeglichen werden müssen. Der benötigte Ausgleich fällt also ungefähr halb so groß aus wie der tatsächlich aufgrund des aktuellen Wahlsystems stattgefunden habende.

Geht man also von diesem Quotienten 2,2 aus, dann müsste die Anzahl der Direktmandate auf ca. 270 verringert werden, damit die minimale Endgröße unter 600 liegt, wohlgermerkt unter der Annahme eines Ergebnisses wie dem von 2017 und *der Verrechnung der verbliebenen Listenmandate mit internen Überhangmandaten*.

Sollen die Listenmandate ebenfalls unangetastet bleiben wie die Direktmandate, dann ergeben sich in Abhängigkeit von verschiedenen Verhältnissen der Normgröße zur Anzahl der Wahlkreise bzw. der Direktmandate die Zahlen in Tabelle 3.

Tabelle 3: Kennzahlen für die einzelnen Bundesländer auf der Basis der Ergebnisse der Bundestagswahl 2017, in Abhängigkeit von verschiedenen Werten des Vervielfältigungs-faktors k

Land	Wahlsystem mit Normgröße 598 und 299 Wahlkr.		Wahlsystem mit Normgröße 600 und 250 Wahlkr.		Wahlsystem mit Normgröße 630 und 250 Wahlkr.		Wahlsystem mit Normgröße 600 und 200 Wahlkr.		Gewicht
	DZQ min2.0	Prog. Btgrg.	DZQ min2.4	Prog. Btgrg.	DZQ min2.52	Prog. Btgrg.	DZQ min3.0	Prog. Btgrg.	
Baden-Württemberg	2,777	830,2	2,777	694,2	2,777	694,2	3	600	0,162
Berlin	2	598	2,4	600	2,52	630	3	600	0,035
Brandenburg	3,16	944,9	3,16	790	3,16	790	3,16	632	0,034
Bremen	2	598	2,4	600	2,52	630	3	600	0,006
Hamburg	2	598	2,4	600	2,52	630	3	600	0,02
Hessen	2,395	716	2,4	600	2,52	630	3	600	0,084
Mecklenburg-Vorpommern	2,871	858,4	2,871	717,7	2,871	717,7	3	600	0,025
Niedersachsen	2	598	2,4	600	2,52	630	3	600	0,129
Nordrhein-Westfalen	2	598	2,4	600	2,52	630	3	600	0,258
Rheinland-Pfalz	2,498	746,9	2,498	624,5	2,52	630	3	600	0,067
Saarland	2,225	665,3	2,4	600	2,52	630	3	600	0,016
Sachsen	2,605	779	2,605	651,3	2,605	651,3	3	600	0,055
Sachsen-Anhalt	3,112	930,4	3,112	778	3,112	778	3,112	622,4	0,034
Schleswig-Holstein	2,603	778,4	2,603	650,9	2,603	650,9	3	600	0,046
Thüringen	3,251	971,9	3,251	812,6	3,251	812,6	3,251	650,1	0,029
Bund	2,393	715,4	2,575	643,9	2,642	660,6	3,016	603,3	

Quelle: eigene Berechnungen

Wenn sowohl Listenmandate als auch Direktmandate geschützt wären, ergäbe sich bei 598 Sitzen und 299 Wahlkreisen eine Mindestgröße des Bundestags von ca. 715. Dies entspricht auch weitgehend dem aktuellen System, die Unterschiede ergeben sich aufgrund von Rundungseffekten und vor allem dadurch, dass der erste Schritt der Mandatsverteilung auf die Länder entsprechend zu ihren Bevölkerungszahlen entfällt¹². Das durchschnittliche Verhältnis

¹² Dieser erste Schritt im aktuellen System ist verantwortlich für viele Inkonsistenzen, da die Bevölkerungszahlen für die endgültigen Sitzzahlen völlig irrelevant sind, da für diese nur die Zweistimmen von Bedeutung sind (vgl.

der garantierten Mandate (Mindestsitze) zu den Direktmandaten beträgt nun ca. 2,4. Bei einer Normgröße des Bundestags von 600 Sitzen und 250 Direktmandaten ergäbe sich ein Faktor von etwas weniger als 2,6 und eine Endgröße des Bundestags von ca. 640 Sitzen. Bei einer Normgröße des Bundestags von 630 Sitzen und 250 Wahlkreisen, wie es der Vorschlag der drei Oppositionsfraktionen vorsieht, würde die Endgröße, wenn man die Listenmandate unangetastet ließe (was im Drei-Fraktionen-Vorschlag nicht vorgesehen ist), ca. 660 Mandate betragen. Will man die Normgröße bei 600 setzen und möchte sowohl die Direkt- als auch die Listenmandaten unangetastet bleiben, dann hätte unter der Annahme von einem Wahlergebnis wie 2017 die Anzahl der Wahlkreise bei 200 liegen müssen, damit es zu keiner Vergrößerung zur Garantie des Proporz kommt.

Was man mit diesen Zahlen gut illustrieren kann, ist der Trade-Off zwischen den verschiedenen Stellschrauben bzw. ihre gegenseitige Substituierbarkeit. Ein System mit Direktmandatsgarantie, aber Verrechnung von Überhangmandaten mit Listenmandaten und 299 Wahlkreisen (Tabelle 2, letzte Spalte) führt zu einem ungefähr gleich großen Bundestag wie ein System mit Direkt- und Listenmandatsgarantie und 250 Wahlkreisen. Bei gegebener Normgröße schafft die Reduktion der Wahlkreise einen Spielraum für den Erhalt von Listenmandaten. Verzichtet man auf die Reduktion der Wahlkreise, muss man den Preis für die Erhaltung der Normgröße eben auf andere Weise errichten, z.B. in Form der Preisgabe von Listenmandaten für die Verrechnung mit Überhangmandaten oder in Form der Streichung bzw. Kappung von überschüssigen Direktmandaten. Denn wie aus den Tabellen ersichtlich, kann die Reduktion von Wahlkreisen allein vermutlich nicht garantieren, dass die Normgröße eingehalten wird, außer man reduziert sie auf eine Größenordnung von ca. 200. Flankierende Maßnahmen zur Einhaltung der Normgröße werden also häufig benötigt werden. **Eine Garantie der Einhaltung einer bestimmten Normgröße wird zwangsläufig mit der Möglichkeit der Kappung von überschüssigen Direktmandate verbunden sein müssen.** Die Reduktion der Wahlkreise führt aber in jedem Fall zu einer geringeren Ergebnisgröße, die dann evtl. noch durch zusätzliche Maßnahmen auf die Normgröße getrimmt werden kann. Die Reduktion der Wahlkreise ist also lediglich die sanfteste Form der Reduktion der Direktmandate, wenn eine solche Reduktion so oder so notwendig sein wird, um die Einhaltung der Normgröße zu gewährleisten. Wenn wir uns also in einem solchen Kontext befinden, dass eine Partei zu viele Direktmandate im Verhältnis zu den Zweitstimmen erhält, dann gilt: **Jedes Direktmandat, das die stärkste Partei durch die Reduktion der Wahlkreise verliert, ist**

Behnke 2013). Dass in diesem Fall der erste Schritt mit Bildung der Ländersitzkontingente zu etwas geringeren Sitzzahlen führt, ist daher reiner Zufall, genauso hätte er auch leicht höher ausfallen können.

eines, das ihr ansonsten später durch die Kappung entfallen würde¹³. Denn will man den Interparteienproporz einhalten und die Normgröße, dann muss die Anzahl der Direktmandate auf die Zahl von Mandaten gedeckelt sein, die durch den Zweitstimmenanteil abgedeckt ist. Ob man diese Deckelung dann vorausschauend durch die Reduktion der Wahlkreise oder als ex-post-Korrektur durch Streichung vornimmt, ist vom Ergebnis her unerheblich. Es ist aber offensichtlich aus Gründen der Vermittelbarkeit vorzuziehen, eine Sache erst gar nicht zu vergeben, die man sonst später wieder wegnehmen müsste. In der Psychologie spricht man hier von sogenannten „Endowment-Effekten“. Denn selbst die vorläufige, unberechtigte Zuordnung einer Sache (oder eines Mandats) zu einer Person oder Partei, die später durch keinen legitimen Anspruch aufrechterhalten werden kann, so dass das Objekt wieder zurückgegeben werden muss, schafft eine psychologische Bindung, die nur im Zusammenspiel mit dem Eindruck eines Verlustes wieder zu lösen ist.

5. Der Drei-Fraktionen-Gesetzesentwurf für sich

5.1. Kerneigenschaften des Entwurfs

Im Wesentlichen besteht der Drei-Fraktionen-Entwurf aus den folgenden Elementen:

1. Abschaffung der Zuweisung von Ländersitzkontingenten im Verhältnis zu den Bevölkerungszahlen
2. Reduktion der Wahlkreise von derzeit 299 auf 250
3. Erhöhung der Normgröße des Bundestags von derzeit 598 auf 630
4. Verrechnung von internen Überhangmandaten mit Listenmandaten

Zu 1.) Abschaffung der Zuweisung von Ländersitzkontingenten im Verhältnis zu den Bevölkerungszahlen

Nach dem Wahlgesetz von 2013 werden auf der ersten Stufe der Verteilung sogenannte Ländersitzkontingente gebildet. Dafür werden die regulär zu verteilenden 598 auf die Länder entsprechend deren Bevölkerungszahl verteilt. Danach erfolgt die Verteilung der Sitze der Ländersitzkontingente auf die einzelnen Landeslisten der Parteien, wobei jede Partei immer mindestens so viele Sitze erhält, wie sie im betreffenden Land Direktmandate gewonnen hat (Mindestsitze). Im Zuge des Ausgleichs wird jedoch wieder die Logik des Wahlgesetzes von 2008 angewandt, d.h. es wird jeweils entsprechend der Zweitstimmenanteile zuerst eine bundesweite Oberverteilung der Sitze zwischen den Parteien und dann die Unterverteilung

¹³ Dies gilt zumindest, solange man grundsätzlich am System der personalisierten Verhältniswahl festhält, was von keiner Seite ernsthaft in Frage gestellt wird. In meinen Analysen gehe ich grundsätzlich davon aus, dass dieses System in seinen Grundzügen beibehalten werden soll.

innerhalb der Sitzkontingente der Parteien auf die einzelnen Landeslisten vorgenommen. Dadurch wird aber die erste Verteilung aufgrund der Bevölkerungszahlen völlig irrelevant und stellt daher nur einen unnötigen Zwischenschritt dar. Durch diesen Wechsel des Zuteilungsmaßstabs kommt es allerdings zu unsinnigen Inkonsistenzen. So entstehen auf dem ersten Zuteilungsschritt Schein-Überhangmandate bzw. Schein-Überhänge von Mandaten, die auf der fehlenden Passung zwischen der Verteilung der Bevölkerungszahlen und der Zweitstimmenzahlen beruhen. Im Extremfall kann es dann sogar - wie bei der Bundestagswahl 2013 - zu einem substanzuell unnötigen Ausgleich kommen. Die Erhöhung um 31 Sitze 2013 richtete sich an der CSU aus. Diese hatte allerdings gar keine Überhangmandate, war aber aufgrund einer unterdurchschnittlichen Wahlbeteiligung und eines überdurchschnittlichen Anteils von Wählerstimmen für Parteien, die gar nicht an der Sitzverteilung teilnahmen, daher im Verhältnis zu ihren Zweitstimmen überrepräsentiert (vgl. Behnke 2014). Um diese Überrepräsentation der CSU in Bayern auszugleichen, musste der Bundestag um 33 Sitze erhöht werden. Für einen Ausgleich der wenigen Überhangmandate der CDU hätte eine Größe von 610 Mandaten ausgereicht.

Um diese Inkonsistenzen und solche Formen eines überflüssigen Ausgleichs grundsätzlich auszuschließen, ist die Abschaffung der Bildung von Ländersitzkontingenten auf Basis der Bevölkerungszahlen unbedingt zu begrüßen. Der Entgegnung, diese seien seinerzeit zur Abschaffung des negativen Stimmgewichts eingeführt worden, so dass dieses dann wieder auftreten würde, ist nicht überzeugend, da aufgrund des Ausgleichs das negative Stimmgewicht zwar immer noch als sogenanntes „absolutes negatives Stimmgewicht“ auftreten kann, aber nicht mehr als „relatives negatives Stimmgewicht“. Nur wenn beides zusammen in einer notwendigen Kombination (sogenanntes „perfektes negatives Stimmgewicht“ (Behnke 2015)) auftritt, kommt es zu einem bewusst manipulierbaren Effekt des negativen Stimmgewichts zu Gunsten einer Partei, wie er bei der Wahl 2005 aufgetreten ist (Behnke 2008), der normativ bedenklich ist. Durch den Ausgleich wird eine solche Konstellation aber vermieden und es ist reiner Zufall, wer sich am Schluss aufgrund der Rundungseffekte besser stellt. Nebenbei sei bemerkt, dass es auch im aktuellen Wahlgesetz aufgrund des Ausgleichs zu einem negativen Stimmgewicht kommen kann (Behnke 2014), der aber offensichtlich bisher nirgends verfassungsrechtliche Bedenken ausgelöst hat.

Falsch ist allerdings die Annahme im Entwurf der drei Fraktionen, dass „das Sitzkontingentverfahren ... den Ausgleichsbedarf zusätzlich verstärkt.“ Die beiden Ausgleichsbedarfe, der durch die systemwidrige Orientierung an den Bevölkerungszahlen bei der Zuteilung der Ländersitzkontingente entstandene einerseits, der durch die

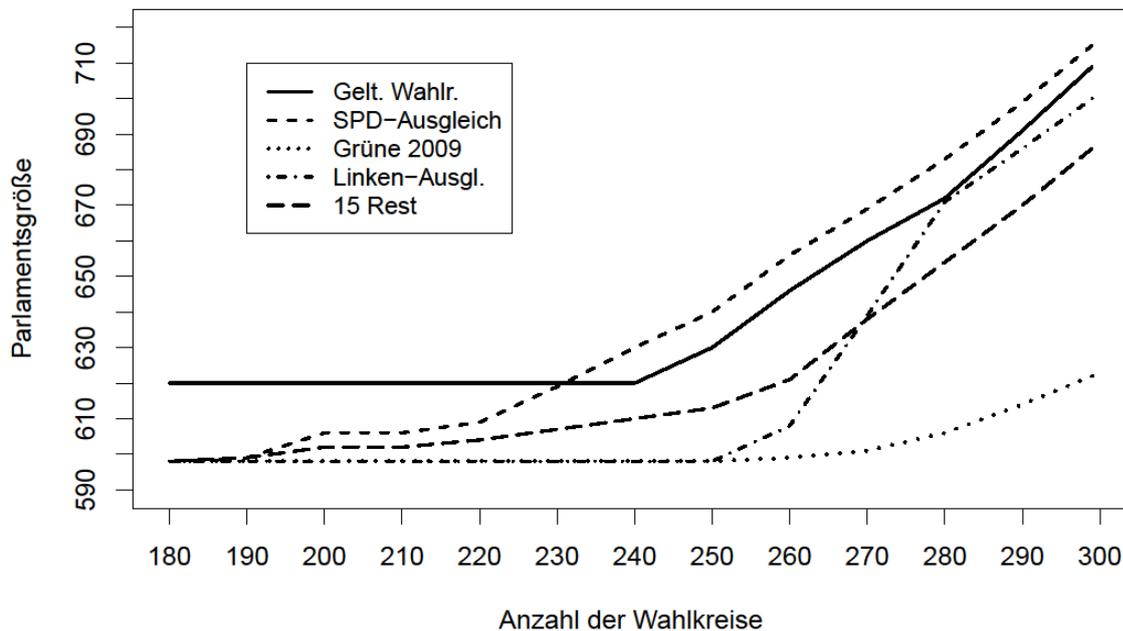
Überhangmandate entstandene andererseits, addieren sich nicht auf, sondern überlappen sich, so dass sich der Ausgleich letztendlich an demjenigen der beiden Effekte orientiert, der stärker ausfällt, 2013 war dies der Ländersitzkontingenteffekt, 2017 der durch die Überhangmandate bedingte. Da 2013 hinsichtlich der Überhangmandate ein Ausreißer war in der Form, dass es bei dieser Wahl zu untypisch wenigen Überhangmandaten kam, was vor allem an dem extrem großen Anteil nicht verwerteter Stimmen aufgrund des knappen Scheiterns an der 5%-Hürde von FDP und AfD lag, würde die Beseitigung des Ländersitzkontingents keinen wesentlichen Effekt auf die Sitzvergrößerung bzw. die Verminderung der Sitzvergrößerung ausüben. Dies würde sich allerdings ändern, sobald durch entsprechende Maßnahmen nur noch wenige Überhangmandate anfielen. Daher ist es in jedem Fall sinnvoll, diesen Designfehler vorsorglich und aus Gründen der Institutionenästhetik nun zu beheben.

Zu 2.) Reduktion der Wahlkreise von derzeit 299 auf 250

Durch die Reduktion der Anzahl der Wahlkreise von 299 auf 250 allein kann noch nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, dass es zu keiner Vergrößerung gegenüber der Normgröße mehr kommen kann. Die Vergrößerung besteht in dem Entwurf als letzter Ausfluchtweg weiterhin, die dann noch stattfindende Vergrößerung wäre aber in jedem Fall sehr viel geringer als derzeit. Das kann man sich leicht vor Augen führen. Nach dem aktuellen Gesetz wäre eine Partei, die mit 35% der Zweitstimmen alle Direktmandate gewinnt (damit also 50% der Mandate), um 42% überrepräsentiert. Nach dem Vorschlag der drei Fraktionen wäre sie nur noch um 14% überrepräsentiert. Die Überrepräsentation und damit auch das zu ihrer Kompensation benötigte Ausmaß der Vergrößerung betrüge also nur noch ein Drittel des jetzigen Wertes. Da zusätzlich noch der Verrechnungsmechanismus mit Landeslisten in Kraft treten soll, wäre die Vergrößerung sogar noch geringer.

Auch die Schilderung der Zusammenhänge zwischen der minimal notwendigen Größe und dem Verhältnis von Direktmandatsanteil zu Zweitstimmenanteil der stärksten Partei im vierten Abschnitt *beweisen*, dass die Reduktion der Wahlkreise unumstößlich zu einer Verringerung der minimal notwendigen Größe des Bundestags zum Auffangen der Direktmandate im Proporz führt, und zwar unabhängig davon, mit welchen sonstigen Elementen zur Reduktion der Bundestagsgröße das jeweilige Modell kombiniert wird. Die Reduktion der Wahlkreise wirkt sich bei jedem innerhalb der Wahlreformdebatte diskutierten Modell in Richtung einer starken Verkleinerung des Bundestags aus, wie in Abbildung 4 beispielhaft für einige dieser Modelle zu sehen ist.

Abbildung 4: Simulierte Bundestagsgrößen für verschiedene Reformmodelle in Abhängigkeit von der Anzahl der Wahlkreise, ausgehend von den Ergebnissen der Bundestagswahl 2017



Diese Reduktion der minimal notwendigen Bundestagsgröße fällt proportional zu dem kritischen Verhältnis des Direktmandatsanteils der stärksten Partei zu ihrem Zweitstimmenanteil aus. Beträge dieses Verhältnis z.B. bundesweit 2,5, wie es in Rheinland-Pfalz bei der Bundestagswahl 2017 der Fall war (Tabelle 2), was also ein durchaus realistischer Wert ist, dann würde sich die minimal notwendige Größe um das 2,5-fache von 50, also um 125 Sitze verringern. Bei einem Faktor von 2,2, wie er 2017 bundesweit aufgetreten ist, verringert sich die minimal notwendige Zahl um 110 von ca. 660 auf ca. 550 (unter der Annahme, dass interne Überhangmandate mit Listenmandaten verrechnet werden). Es bestünde also genügend Spielraum, um noch unter 600 zu bleiben, selbst wenn sich der Überhang von Direktmandaten zu Zweitstimmen noch einmal deutlich verstärken würde, oder – falls dies nicht der Fall ist – die Anwendung der Verrechnung von Listenmandaten mit internen Überhangmandaten deutlich zu verringern. Denn die 50 Mandate Spielraum, die sich bei einem Wahlergebnis wie 2017 und 250 Wahlkreisen ergeben hätten, würden ja für alle Parteien proportional mit weiteren Listenmandaten aufgefüllt, d.h. auch die CDU hätte noch einen wesentlichen Teil ihrer Listenmandate erhalten, da sie nicht vollständig in der Verrechnung mit Überhangmandaten aufgehen würden.

Die Maßnahme der Reduktion der Wahlkreise bliebe nur dann „wirkungslos“, wenn die Normgröße durch Anwendung der anderen Stellschraubenelemente - wie z.B. Kappung der überschüssigen Direktmandate - auch ohne Vergrößerung schon hätte erreicht werden können.

Diese Wirkungslosigkeit wäre aber nur eine des äußeren Erscheinungsbilds in Hinsicht auf die Einhaltung der Normgröße. Denn wie schon erwähnt würde die Reduktion der Wahlkreise in diesem Fall das Ausmaß reduzieren, in dem man auf diese ergänzenden Elemente zur Reduktion der Gesamtgröße zurückgreifen muss. Da alle diese Elemente oder „Stellschrauben“ wie Kappung überschüssiger Direktmandate oder Verrechnung von Listenmandaten deutlich schmerzhaftere Eingriffe bedeuten würden, ist die Reduktion der Wahlkreiszahl als Präventivmaßnahme zur Vermeidung der Anwendung eben dieser schmerzhaften Eingriffe selbst auf jeden Fall vorzuziehen. Noch einmal: **Ein Direktmandat weniger am Anfang der Verteilung ist ein Direktmandat weniger, das am Ende der Verteilung gekappt werden muss, oder ein Listenmandat weniger, das für die Verrechnung eines internen Überhangmandats geopfert werden muss.**

Die Reduktion der Anzahl der Wahlkreise ist ein höchst sinnvoller Weg zur Reduktion der Bundestagsgröße. Er reagiert auf angemessene Weise auf die in Kapitel 2 genannten Ursachen der Vergrößerung, insbesondere der Veränderung der Struktur des Parteiensystems, da er das kritische Verhältnis von Normgröße zur fixierten Anzahl der Direktmandate gleichsinnig zur Dynamik des soziologischen Prozesses, der der Veränderung des Parteiensystems zugrunde liegt, verändert. Kurz: **Die Reduktion der Anzahl der Wahlkreise packt das Problem an der Wurzel an.**

Zu 3.) Erhöhung der Normgröße des Bundestags von derzeit 598 auf 630

Es ist offensichtlich, dass eine Erhöhung der Normgröße keinen Beitrag zu einer Reform leisten kann, deren Ziel die Rückführung der Größe des Bundestags auf die ursprüngliche Normgröße ist. Es handelt sich hier um eine Ad-hoc-Modifikation des Ziels selbst, was insofern der Stoßrichtung der Reform den Boden entzieht, denn wenn die Ziele selbst beliebig variiert werden können, ist es müßig, über die geeigneten Mittel zur Erreichung der Ziele nachzudenken.

Wie für die Obergrenze von 690 beim sogenannten Brückenmodell der SPD gibt es für eine Normgröße von 630 keine substantielle Begründung. Diese Setzungen sind als rein politische Entscheidungen zu betrachten, die die Wirkungen der Reform auf homöopathisch verträgliche Dosen für die Parteien einstellen sollen, um deren Akzeptanzbereitschaft zu erhöhen. Die Aufnahme solcher Elemente mag daher einem Argument strategischer Klugheit folgen, kann aber nicht wahlsystemimmanent begründet werden¹⁴.

¹⁴ Allerdings mag es eine Eigengesetzlichkeit politischer Verhandlungsprozesse geben, die mitunter auch Lösungen akzeptabel erscheinen lässt, die – in der Diktion von John Rawls (1972) – nicht der „idealen Theorie“

Dies wäre anders, wenn es ein unabhängiges Argument im Sinne der Funktionsfähigkeit des Parlaments gäbe, das eine Vergrößerung auf 630 (oder bis zu 690) Mandate nahelegen würde. Ein solches Argument ist mir nicht bekannt und wird im Entwurf der drei Fraktionen auch nicht aufgeführt. Es spricht also aus wahlssystemtheoretischer Sicht nichts dafür, die Normgröße von 598 Sitzen auf 630 zu erhöhen.

Zu 4.) Verrechnung von internen Überhangmandaten mit Listenmandaten

Die Verrechnung von internen Überhangmandaten mit Listenmandaten führt zu einer u.U. wesentlichen niedrigeren notwendigen Vergrößerung des Bundestags, da dann ja nur noch die externen Überhangmandate ausgeglichen werden müssen. 2017 hätte so die Vergrößerung ungefähr halbiert werden können, da 17 der insgesamt 34 Überhangmandate interner Natur waren. Alle 17 verbliebenen Listenmandate der CDU wären dann für die Verrechnung geopfert worden (vgl. Abbildung 3). In Hamburg wären dies drei der vier Mandate gewesen, die der CDU dort proportional zu ihren Zweitstimmen zugestanden hätten, in Bremen hätte das einzige dortige Mandat der CDU geopfert werden müssen.

Wesentlicher als die Verzerrung des innerparteilichen föderalen Proporztes erscheint mir jedoch, dass durch die Opferung von Listenmandaten zur Deckung von Direktmandaten grundlegende Gerechtigkeitserfordernisse verletzt werden (Behnke 2019b), die eine systematische Benachteiligung der Listenkandidaten in den betroffenen Bundesländern gegenüber den Kandidaten *derselben Partei* in anderen Bundesländern bedeuten würden. Faktisch bedeutet die Verrechnung von Listenmandaten zur Kompensation von Überhangmandaten, dass Zweitstimmen buchungstechnisch aus einem Bundesland in ein anderes Bundesland transferiert werden, um die dortigen überschüssigen Direktmandate zu bezahlen. Dies führt zu einer erheblichen föderalen Ungleichheit der länderspezifischen Erfolgswerte der Partei. Wäre 2017 die Verrechnungsmethode angewandt worden, hätte die Hamburger CDU ungefähr fünfmal so viele Zweitstimmen für ihr letztes Mandat aufwenden müssen wie die CDU in Baden-Württemberg. Denn die CDU in Hamburg hätte für 266 312 Zweitstimmen nur einen Sitz, die in Baden-Württemberg hingegen für 2 061 687 Zweitstimmen 38 Sitze erhalten und somit im Durchschnitt für einen Sitz einen „Preis in Zweitstimmen“ von 54 255 bezahlt.

entsprechen, aber als politisch tragbare Ergebnisse zumindest zu einer Verbesserung des Status Quos beitragen mögen und somit im Sinne einer Logik des „kleineren Übels“ immer noch verfolgenswert erscheinen. Die Heraufsetzung der Normgröße auf 630 wäre daher bestenfalls pragmatisch zu rechtfertigen, wenn damit nachvollziehbar die Realisierungswahrscheinlichkeit des in seinen wesentlichen Grundelementen sehr guten Vorschlags der drei Fraktionen erhöht werden könnte.

Nach dem aktuellen Wahlgesetz wählen die Bürger die Landesliste ihrer Partei in ihrem Bundesland. Ein Wähler, der mit seiner Zweitstimme für die CDU in Hamburg, Niedersachsen oder Nordrhein-Westfalen gewissermaßen die Überhangmandate der CDU in Baden-Württemberg zu „finanzieren“ hilft, könnte mit Recht Vorbehalte gegen diese regionale Umverteilung der effektiven Anrechenbarkeit seiner Zweitstimme haben. Dieser *Länderfinanzausgleich* von Zweitstimmen würde zudem in die falsche Richtung verlaufen, denn die Landesverbände, bei denen keine Überhangmandate auftreten, sind ja schon allein dadurch im Verhältnis zu denen mit Überhangmandaten unterrepräsentiert. Eine Kompensation von Überhangmandaten mit Listenmandaten würde diese Schieflage noch verstärken. Der Verweis auf den unitarischen Charakter der Bundestagswahl bzw. des Bundestags mag formaljuristisch genügen, ignoriert aber die Bedeutsamkeit bzw. Mischung verschiedener Strömungen für die Herausbildung der Gesamtidentität einer Partei. Eine CDU-Fraktion mit einer starken Überrepräsentation von Mitgliedern aus den Landesverbänden in den neuen Bundesländern hat eine andere Identität als eine, in der alle Regionen angemessen repräsentiert sind.

Die Verrechnung von Listenmandaten mit internen Überhangmandaten in anderen Bundesländern erscheint mir daher grundsätzlich problematisch. Dies gilt umso mehr, als es aufgrund der veränderten Struktur des Parteiensystems inzwischen möglich ist, ein Direktmandat mit deutlich weniger als 30% der Erststimmen zu gewinnen. Die „besondere Legitimation“ von Wahlkreiskandidaten durch die Direktwahl im Wahlkreis – wenn sie denn überhaupt jemals bestanden haben sollte – steht argumentativ inzwischen auf schwächeren Füßen als je zuvor. Es ist bekannt, dass die relative Mehrheitswahl unter den Umständen eines stark fragmentierten Parteiensystems wie dem unserem in hohem Maße fehleranfällig bei der Auswahl des repräsentationstheoretisch besten Kandidaten bzw. der besten Kandidatin ist. Die relative Mehrheitswahl produziert in diesen Fällen häufig den „falschen“ Sieger, wenn es einen anderen als den nach relativer Mehrheit gewählten Kandidaten gibt, der von einer absoluten Mehrheit gegenüber dem „Wahlkreisgewinner“ vorgezogen worden wäre (Behnke 2019b). Der Wahlkreisgewinner ist dann zwar der nach den geltenden Regeln formal korrekt bestimmte „Gewinner“, es sind aber die offensichtlich falschen Regeln, zumindest wenn man den Sinn von Regeln darin sieht, dass sie Sieger hervorbringen sollen, die nach den in der Logik des Spiels liegenden Maßstäben bestimmt werden. Im Extremfall führt die relative Mehrheitsregel sogar dazu, dass der schlechteste aller Kandidaten gewählt wird, d.h. derjenige, der in einer Stichwahl gegen *jeden* anderen Kandidaten haushoch verloren hätte. Aus den in Kapitel 2 genannten Gründen entstehen Überhangmandate ja sogar gerade besonders leicht in einem

Bundesland, wenn die CDU dort eher unterdurchschnittlich abschneidet. All dies macht die Rechtfertigung von Transfers von Zweitstimmen in ebendiese Länder wenig überzeugend.

5.2. Einwände gegen den Drei-Fraktionen-Entwurf

Häufig – so auch in den letzten Aktuellen Stunden des Bundestags zum Thema - wird insbesondere von Unionspolitikern gerne der Eindruck erweckt, als ginge diese Reform vor allem zu Kosten der Union, da sie eine Reduktion der Direktmandate vorsieht, diese aber hauptsächlich von der Union gewonnen werden.

Diese Sichtweise entbehrt aber jeglicher sachlichen Grundlage und beruht auf einem fundamentalen Missverständnis bezüglich des Mechanismus der Sitzverteilung, wenn nicht sogar auf Unkenntnis desselben. Denn entscheidend ist ja in erster Linie der Sitzverlust, den jede Partei aufgrund der Verkleinerung bzw. der verminderten Vergrößerung erleiden würde¹⁵. Der relative Sitzverlust aber wäre für jede Partei exakt derselbe, weil er für jede Partei auch genau dem Anteil entsprechen würde, um den das Parlament als Ganzes verkleinert würde. Von einer systematischen Benachteiligung einer bestimmten Partei kann daher keine Rede sein. Wahr ist lediglich, dass der Verlust der Union zu einem größeren Teil aus Direktmandaten als bei den anderen Parteien bestehen würde, weil ihre Mandate nun einmal zu einem größeren Anteil Direktmandate sind. Der Anteil der Mandate, die der Union verloren gingen, die Direktmandate wären, wäre daher weitgehend gleich dem Anteil der Gesamtzahl ihrer Direktmandate an der Gesamtzahl ihrer Mandate. Auch der Anteil der Direktmandate an allen Mandaten würde sich durch die Reform nur sehr geringfügig von derzeit ca. 42% (299 von 709) auf 40% (250 von 630) verändern. Wie die Ausführungen in Kapitel 4 gezeigt haben, muss ja der Anteil der Direktmandate gegenüber dem Ausgangszustand zwangsläufig durch den Ausgleich sinken, *wenn bzw. weil die Direktmandate garantiert bleiben sollen*. Aber auch bei einem Kappungsmodell würde der Anteil der Direktmandate auf einen ähnlichen Wert gesenkt werden müssen. Würde man nur die externen Überhangmandate von CDU (17) und CSU (7) kappen, käme immerhin schon eine Reduktion auf 275 besetzte Direktmandate zustande, was einem Direktmandatsanteil von 46% (275/598) entsprechen würde. Würde man sowohl externe als auch interne Überhangmandate kappen, damit keine Listenmandate für die Verrechnung mit Überhangmandaten geopfert werden müssen, dann wären dies 44 Direktmandate, die nicht besetzt würden, also noch 255 verbliebene besetzte Direktmandate, die dann einen Anteil von 43% aller 598 Mandate ausmachen würden.

¹⁵ Korrekt dürften wir daher eigentlich nicht von Sitzverlusten sprechen, sondern von verminderten Sitzgewinnen gegenüber den Ansprüchen, die bei Einhaltung der Normgröße bestehen würden.

Nicht nur der Interparteienproporz bliebe also erhalten, auch weitgehend die Verteilung der Direktmandate zwischen den Parteien und sogar die Verteilung von Direktmandaten und Listenmandaten innerhalb der Parteien, *alles aber bei einem von 709 auf 630 wesentlich verkleinerten Bundestag.*

Ein weiterer Einwand gegen den Drei-Fraktionen-Entwurf besteht darin, dass er nicht garantieren könne, dass es nicht zu einer Vergrößerung über die 630 Sitze hinaus kommen könne bzw. dass er keine Obergrenze für die Vergrößerung vorsehe. Dies ist richtig, aber eine solche Obergrenze sieht das aktuelle Wahlgesetz ja bekanntlich ebenfalls nicht vor. Der Drei-Fraktionen-Entwurf kann daher zwar theoretisch keine Vergrößerung des Bundestags gegenüber der Normgröße ausschließen, diese Vergrößerung wäre aber in jedem Fall deutlich geringer als im aktuellen Gesetz. Selbst wenn der Entwurf mit einer Garantie der Listenmandate kombiniert würde, wäre es 2017 bei ihm zu „nur“ 661 Sitzen gekommen oder – bei einer Normgröße von 600 Sitzen – sogar nur zu 644 (Tabelle 3). Lässt man die Verrechnung interner Überhangmandate mit Listenmandaten zu, wie es der Entwurf vorsieht, wäre es bisher zu überhaupt keiner Vergrößerung über die Normgröße von 630 gekommen.

Insofern ist der Entwurf in jedem Fall, sogar ohne Verrechnungsmethode, dem Status Quo uneingeschränkt vorzuziehen. Unterlegen wäre er in Hinsicht auf die fehlende Obergrenze bestenfalls gegenüber einem Modell, das die Einhaltung einer solchen Obergrenze oder eines „Deckels“ garantieren könnte. Die strikte Einhaltung eines Schwellenwertes, „Deckels“ oder einer Obergrenze ist aber nur konsistent zu den Vorgaben der personalisierten Verhältniswahl umzusetzen, wenn sie mit der Kappung der Überhangmandate versehen ist, die bei Erreichen der Obergrenze immer noch vorhanden wären. Genau dies sieht z.B. das SPD-Brückenmodell daher vor. Um dem Einwand zu entgegnen, dass der Drei-Fraktionen-Entwurf ein offenes Wachstum nach oben nicht ausschließt, könnte er daher zusätzlich mit einer Obergrenze wie beim SPD-Brückenmodell versehen werden. Eine sinnvolle Kombination des Drei-Fraktionen-Entwurfs mit diesen attraktiven Elementen des SPD-Brückenmodells könnte daher in der Aufnahme einer Obergrenze bei 660 Sitzen bestehen, von der dann aufgrund der Reduktion der Wahlkreise auf 250 nur noch wenige überschüssige Direktmandate – wenn überhaupt noch welche – betroffen sein würden.

6. Der Drei-Fraktionen-Gesetzesentwurf im Vergleich mit anderen Lösungsvorschlägen und Lösungskonzepten

Im Folgenden möchte ich den Drei-Fraktionen-Entwurf mit anderen Modellen, die in der Debatte vorkommen, vergleichen.

6.1. Das SPD-Brückenmodell

Das SPD-Modell sieht ebenfalls eine Streichung des ersten Schritts zur Bildung von Ländersitzkontingenten vor. Die Regelgröße bleibt bei 598. Ansonsten erfolgt der Ausgleich in der üblichen Weise bis zu einer Größe von 690 Sitzen. Dann noch verbleibende überschüssige Direktmandate werden nicht zugeteilt. Des Weiteren sieht der Vorschlag paritätische Listen vor.

Eine Begrenzung der maximal zulässigen Größe durch Setzen eines Schwellenwertes bzw. einer Obergrenze ist grundsätzlich zu begrüßen. Das Mittel der Kappung von dann noch vorhandenen Überhangmandaten ist in diesem Fall angemessen und nach Ansicht von juristischen Experten verfassungsrechtlich unbedenklich¹⁶. Im Vergleich zur Neutralisierung von Überhangmandaten durch die Verrechnung mit Listenmandaten scheint die Kappung sogar in vielerlei Hinsicht die weniger problematische Alternative, da sie schlimmstenfalls gegen eine mehr oder weniger liebgewonnene Gewohnheit, aber nicht gegen grundlegende Gerechtigkeitsprinzipien verstößt (Behnke 2019b). Dies gilt umso mehr, als die Bestimmung der Wahlkreissieger nach relativer Mehrheitswahl aus den schon erwähnten Gründen als in hohem Maße willkürlich und nicht entsprechend vernünftiger Maßstäbe zur Festlegung „verdienter“ Sieger erfolgt.

Als Schönheitsfehler jedes Kappungsmodells und damit auch des Brückenmodells der SPD könnte allerdings das Auftreten verwaister Wahlkreise betrachtet werden, die als notwendige Folge davon in Erscheinung treten würden. Unabhängig von der Verfassungsgemäßheit gibt es auch hier verbreitete Missverständnisse bzw. Fehlwahrnehmungen. Der Abgeordnete Frieser z.B. hat in der letzten Aktuellen Stunde die Ansicht vertreten, dass der Erfolgswert aller Stimmen, die in einem Wahlkreis abgegeben werden, auf Null gesetzt würden, wenn in diesem Wahlkreis kein Direktmandat vergeben würde¹⁷. Dies ist insofern falsch, weil sich der Erfolgswert immer auf das Verhältnis von Mandaten zu Zweitstimmen bezieht¹⁸. Dieser wird demnach durch die Streichung keineswegs auf Null gesetzt. Genau umgekehrt führt die

¹⁶ Maßgeblich hierzu Meyer 2018, aber laut SPIEGEL (<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlrecht-reform-horst-seehofer-mischt-sich-ein-a-515a285e-87c2-4a12-a669-2525c8fd2779>, abgerufen am 21.5.2020) teilen auch die Verfassungsrechtler Schönberger und Morlok diese Ansicht.

¹⁷ Plenarprotokoll 19/160, S. 19888

¹⁸ Der Maßstab der Erfolgswertgleichheit ist demnach mit dem „gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis“ (BVerfGE 1, 208: 246) zu identifizieren. Dabei operationalisiert das Bundesverfassungsgericht den Erfolgswert typischerweise etwas ungünstig in Form der abgegebenen Stimmen pro Mandat (BVerfGE 95, 335), was angemessener als „Vertretungsgewicht“ bezeichnet werden sollte (Pukelsheim 2000). Der Kehrwert Mandat/Wählerstimmen gibt die kausale Richtung von Stimmen auf Sitze besser wieder und ist daher die glücklichere Operationalisierung für den Erfolgswert.

Streichung ja erst zu einer stärkeren Homogenisierung der Erfolgswerte der Parteien und nivelliert die Unterschiede auf das niedrigstmögliche Niveau. Die Streichung des betreffenden Direktmandats führt zwar zu einer Erniedrigung des Erfolgswerts der CDU, dieser wird aber aufgrund des Vorteils des letzten Sitzes dennoch immer noch leicht über dem der anderen Parteien liegen. Des Weiteren geht Frieser an der gleichen Stelle davon aus, dass derjenige, der eine relative Mehrheit im Wahlkreis errungen hat, diesen „gewonnen“ hätte, so dass eine Nichtvergabe des Direktmandats damit gleichzusetzen wäre, dass dem Sieger seine verdiente Trophäe zu Unrecht aberkannt würde. Diese Sichtweise verkennt, dass ja erst die geltende Regel festlegt, wer der „Sieger“ ist und welchen Anspruch auf welche Trophäe er hätte. Wenn die Direktmandate nur konditional vergeben würden, also nur dann, wenn sie hinreichend durch Zweitstimmen abgedeckt sind, dann wäre der Kandidat mit der relativen Mehrheit eben kein Sieger mehr und hätte keinen Anspruch auf die Trophäe des Direktmandats, da die Zweitstimmen der Parteien schon aufgebraucht sind, um den Sitzanspruch auf die übrigen vergebenen Direktmandate abzusichern. Bei einer Auktion erhält nicht derjenige das zu ersteigende Gut, der die höchste Zahl nennt, sondern derjenige, der das höchste Gebot macht **und dieses auch zu bezahlen in der Lage ist**. Auch in anderen Kontexten ist es üblich, neben einer Qualifikation aufgrund des Rangplatzes (erster Platz bzw. relative Mehrheit) zusätzlich noch eine absolute Qualifikation zu verlangen, z.B. bei Stipendien. Nicht die Nichtvergabe von Direktmandaten, auf die kein berechtigter Anspruch erhoben werden kann, ist ein Problem, sondern die Vergabe von nicht durch Zweitstimmen abgedeckten Direktmandate, denn das ist „Einkaufen mit Hilfe ungedeckter Schecks“.

Verwaiste Wahlkreise könnten allerdings als Mangel empfunden werden, weil den Bürgern dann ein Kanal über den lokalen Ansprechpartner fehlt, der die Politik für sie vor Ort verkörpert und physisch sichtbar macht und über den sie möglicherweise auf basisdemokratischem Weg ihre Anliegen in den politischen Meinungsbildungsprozess einspeisen können. Das stellt allerdings vor allem ein Koordinationsproblem und weniger ein Repräsentationsproblem dar, das auch auf andere Weise leicht gelöst werden könnte. Zum Einen verfügen die Bürger in den allermeisten Fällen über solche Ansprechpartner in Form von Wahlkreiskandidaten, die zwar nicht die relative Mehrheit erhalten haben, aber über die Liste in den Bundestag eingezogen sind. Eine andere Möglichkeit bestünde in der Bestimmung von „Ersatzansprechpartnern“. Dies könnte eventuell der zweitplatzierte Kandidat sein, wie von Robert Vehrkamp vorgeschlagen. Unerwünschte Effekte dieses - in seiner Begründungslogik folgerichtigen - Vorschlags aber könnten darin bestehen, dass viele Wahlkreismandate dann an Kandidaten fallen würden, die einen womöglich noch deutlich geringeren Rückhalt in der Bevölkerung haben als der

Erstplatzierte. Außerdem würden dann die Stimmen der Wähler der bestplatzierten Partei, die ja die relativ größte Wählergruppe sind, bei der Festlegung des lokalen Ansprechpartners bzw. Vertrauensmanns oder der lokalen Ansprechpartnerin bzw. Vertrauensfrau in keiner Weise berücksichtigt, was in der Tat nicht wünschenswert ist. Andererseits aber hat die Partei, deren Kandidaten sie gewählt haben, eben keinen Anspruch mehr auf ein Mandat, der durch die Zweitstimmen abgedeckt wäre. Um diesen Konflikt aufzulösen, könnte man ein Verfahren anwenden, das ich das umgekehrte „Alternative Vote“-Verfahren genannt habe¹⁹. Jeder Wähler gibt im Wahlkreis seine Erststimme für den von ihm am meisten gewünschten Kandidaten an und dann noch eine Ersatzstimme für den Kandidaten, der zum Zuge kommen sollte, falls der höchstbewertete Kandidat nicht mehr berücksichtigt werden kann. Kann das Mandat des Kandidaten mit der höchsten Stimmenzahl nicht vergeben werden, weil es nicht durch eine hinreichende Anzahl von Zweitstimmen abgedeckt ist, kommt die Ersatzstimme ins Spiel und derjenige Kandidat erhält das Mandat, der nun als Summe seiner Erstpräferenzen und der für ihn abgegebenen Ersatzstimmen die höchste Stimmenzahl erzielt²⁰. Auf diese Weise wäre sichergestellt, dass der „Wahlkreisgewinner“ – besser lokaler Repräsentant des Wahlkreises - einen sehr großen Rückhalt in der Bevölkerung des Wahlkreises hätte, denn er wäre für einen sehr großen, wenn nicht den überwiegenden Teil der Wählerschaft mindestens der zweitbeste zur Verfügung stehende Kandidat.

Entscheidet man sich für eine länderbezogene Kappung der Überhangmandate, und dies scheint im Falle des SPD-Brückenmodells beabsichtigt zu sein, dann kommen dort nur so viele Direktmandate zum Zuge, wie sie der Partei in diesem Land aufgrund ihres Zweitstimmenanteils zustehen würden. Konkret bestimmt man also im ersten Schritt die Anzahl der Sitze, die der Partei in einem Land aufgrund der Zweitstimmen zustehen, um diese dann in einem zweiten Schritt anhand einer virtuellen Liste, die sich durch die Wahlkreisergebnisse konstruieren lässt, zu verteilen. Da es dann strenggenommen gar keine Direktmandate mehr gibt (bzw. wäre es klug, für eine solche Regelung eine Formulierung zu finden, die weniger den

¹⁹ Für eine genauere Schilderung siehe den Eintrag im Blog der DVPW (<https://www.dvpw.de/blog/blog-beitraege/2020/das-trauerspiel-der-wahlrechtsreformdebatte-strategische-blockaden-und-ein-moeglicher-weg-aus-der-sackgasse-oder-eine-faire-wahlrechtsreform-ist-moeglich-ein-beitrag-von-joachim-behnke/>), abgerufen am 21.5.2020)

²⁰ Bei der Bundestagswahl 2017 z.B. hätte die CDU in Baden-Württemberg nur auf 28 Mandate einen Anspruch aufgrund der Zweitstimmen gehabt, sie gewann aber alle 38 Direktmandate. Nach dem umgekehrten Alternative Vote-Verfahren erhielten nur die 28 Wahlkreiskandidaten ein Mandat, die die besten 28 Erststimmenergebnisse im Wahlkreis erzielt haben. Die Wähler, die ihre Erstpräferenz für die nicht-berücksichtigten 10 CDU-Kandidaten abgegeben haben, kommen nun noch mit ihrer Ersatzstimme ins Spiel. Stehen auf ihren Wahlzetteln z.B. der Kandidat oder die Kandidatin der FDP, der SPD oder der Grünen an zweiter Stelle, dann wird diese Ersatzstimme zu den Erstpräferenzen der anderen Wähler hinzugezählt und gewählt ist in diesen Wahlkreisen nun derjenige Kandidat mit der relativen Mehrheit an Gesamtstimmen (vorausgesetzt, auch sein Mandat ist durch Zweitstimmen abgedeckt).

Eindruck erzielt, es ginge um individuelle Erfolge im Wahlkreis und vielmehr das Augenmerk auf die Kriterien der Verteilung als Ganzes richtet), kann die Nichtvergabe von Direktmandaten auch kein Problem mehr darstellen. Denkt man diese Logik konsequent zu Ende, kann man sie aber auch auf alle Parteien anwenden und man kommt zu einem System der Sitzzuteilung, das dem von Baden-Württemberg sehr ähnelt. Der Publizist Albert Funk schlägt dieses Modell als Zweilistenvariante vor, bei der die eine Hälfte der Proporzsitze wie bisher nach einer von der Partei zentral aufgestellten Liste vergeben wird, die andere Hälfte entsprechend einer Reihenfolge, die aufgrund der Wahlkreisergebnisse dort kandidierender Kandidaten generiert wird (Funk 2018). Dieses Baden-Württemberger System ließe sich auch mit anderen Komponenten - wie z.B. der Verwendung von Zwei-Personen-Wahlkreisen zur besseren Repräsentation von Frauen – kombinieren und so zu „BaWü-Plus“ entwickeln (Behnke 2019b). Ohne Zweifel wäre eine bessere Repräsentation von Frauen im deutschen Bundestag grundsätzlich wünschenswert. Reine Listenlösungen wie das von der SPD vorgeschlagene werden dieses Problem, wenn man es denn als eines sieht, aber nicht zufriedenstellend lösen können. Des Weiteren kommt dazu, dass es nicht sinnvoll ist, eine solche mit den Reformbemühungen zur Verkleinerung des Bundestags zu verknüpfen. Denn in jedem Vorschlag gibt es eine Liste. Soll die Parität durch die Verwirklichung des Reißverschlussprinzips auf der Liste durchgesetzt werden, so kann das grundsätzlich als nachgeschobene Zusatzreform auf jeden denkbaren Reformentwurf aufsetzen. Das Thema liegt damit quer bzw. orthogonal zu den inhaltlichen Gesichtspunkten, die sich der Verkleinerung widmen. Es ist daher sinnvoll, dieses Thema separat zu behandeln. Die Verknüpfung mit den Verkleinerungsmechanismen im Sinne einer Paketlösung würde verhandlungsstrategisch nur dann Sinn ergeben, wenn man den Verhandlungsdruck dazu nutzen könnte, um diesen Aspekt mit behandeln zu lassen. Das geht aber nur, wenn der Rest des Pakets ein Angebot an die anderen Parteien enthält, das diesen Zugeständnissen macht und derart attraktiv ist, dass man mit vernünftigen Gründen von einer Bereitschaft, einem in diesem Punkt entgegen zu kommen, ausgehen kann. Genau dies ist aber im vorliegenden Fall offenkundig nicht der Fall. Die Verknüpfung des SPD-Modells mit der Quote erhöht daher die Hürde für eine Einigung bezüglich der Reform zur Verkleinerung des Bundestags und verringert sogar gleichzeitig die Chance der Verwirklichung einer Quote, weil eine dafür evtl. bestehende Mehrheit nicht kongruent mit der für eine potenzielle Einigung bei der Verkleinerung wäre, womit eine separate Behandlung auch die Durchsetzungswahrscheinlichkeit der Quote eher erhöhen würde.

Genauso wie das Drei-Fraktionen-Modell ist der SPD-Entwurf grundsätzlich fair und behandelt alle Parteien gleich. Er stellt daher einen ernsthaften und berücksichtigungsfähigen Vorschlag für eine Reform dar. Allerdings muss ihm eine gewisse Ambitionslosigkeit unterstellt werden, da mit einem Schwellenwert von 690 Mandaten, die vermutlich in der mittelfristigen Zukunft auch zur Gänze vergeben würden, der Status Quo hinsichtlich der Größe im Wesentlichen erhalten bleibt, auch wenn natürlich gleichzeitig garantiert wäre, dass diese Grenze niemals überschritten würde. Dennoch ist zu kritisieren, dass mit dem Entwurf das Ziel der Reform von einer Rückführung auf die ursprüngliche Normgröße zu einer Nicht-Weiter-Vergrößerung gegenüber dem Status Quo abgeschwächt worden ist, wohlgermerkt in Hinsicht auf einen Status Quo, der unmittelbar nach seinem Auftreten allgemein als inakzeptabel empfunden worden ist. Der Ausnahmezustand von gestern ist damit zum Normalzustand von heute geworden, ein Gewöhnungseffekt, der nicht begrüßt werden kann und daher auch nicht befördert werden sollte. Damit verfehlt der SPD-Entwurf aus Mutlosigkeit das eigentliche Ziel der Reform und ist daher dem Drei-Fraktionen-Entwurf letztlich unterlegen, auch wenn die in ihm enthaltenen Elemente einer Deckelung in Verbindung mit der Kappung von dann noch verbleibenden Überhangmandaten fruchtbare Beiträge für eine Kombination aus den beiden Modelle im oben beschriebenen Sinn liefern können.

6.2. Grabenwahlsystem

In einem offenen Brief haben sich 24 CDU-Abgeordnete und zuletzt der Abgeordnete Philipp Amthor in der Aktuellen Stunde am 14.5.2020 für das Grabenwahlsystem ausgesprochen. Der Form halber soll dieser Vorschlag daher erwähnt werden, obwohl er für eine ernsthafte Auseinandersetzung nicht geeignet ist, da er keine berücksichtigungsfähige, d.h. berücksichtigungswerte Alternative darstellt. Dabei gehe ich von der kantianischen Annahme aus, dass nur solche Vorschläge berücksichtigungswert sind, die auf Prinzipien beruhen, die grundsätzlich eine unparteiische, allgemeine Zustimmungsfähigkeit besitzen. Dies sind meines Erachtens die „Metanormen“, denen sich eine Debatte verpflichtet fühlen sollte (Behnke 2019c, 369). Ein Vorschlag, der vor allem auf die Gewinnung eines eigenen Vorteils zielt, scheidet damit aus. Genau dies ist aber beim Grabenwahlsystem der Fall. Dieses hätte z.B. allein bei den letzten drei Bundestagswahlen zu einer absoluten Mehrheit der Union und einer Halbierung der Sitze der kleineren Parteien führen (Tabelle 4a-d).

Tabelle 4a: Sitzverteilungen für verschiedene Wahlverfahren anhand Ergebnisse 2005

Partei	ZS- Anteil	VW	VW- Anteil	GrmS	GrmS- Anteil	GroS	GroS- Anteil
CDU	27,8	173	28,9	192	32,1	189	31,6
CSU	7,4	46	7,7	67	11,2	66	11
SPD	34,2	213	35,6	252	42,1	248	41,5
GRÜNE	8,1	51	8,5	26	4,3	25	4,2
FDP	9,8	61	10,2	31	5,2	29	4,8
LINKE	8,7	54	9	30	5	29	4,8
SONSTIGE	3,9	0	0	0	0	12	2

Tabelle 4b: Sitzverteilungen für verschiedene Wahlverfahren anhand Ergebnisse 2009

Partei	ZS- Anteil	VW	VW- Anteil	GrmS	Grms- Anteil	GroS	GroS- Anteil
CDU	27,3	173	28,9	260	43,5	254	42,5
CSU	6,5	42	7,0	66	11,0	64	10,7
SPD	23,0	146	24,4	137	22,9	133	22,2
GRÜNE	10,7	68	11,4	35	5,9	33	5,5
FDP	14,6	93	15,6	46	7,7	44	7,4
LINKE	11,9	76	12,7	54	9,0	52	8,7
SONSTIGE	6,0	0	0	0	0	18	3

Tabelle 4c: Sitzverteilungen für verschiedene Wahlverfahren anhand Ergebnisse 2013

Partei	ZS- Anteil	VW	VW- Anteil	GrmS	Grms- Anteil	GroS	GroS- Anteil
CDU	34,1	217	36,3	300	50,2	293	49,0
CSU	7,4	47	7,9	69	11,5	67	11,2
SPD	25,7	164	27,4	140	23,4	135	22,6
GRÜNE	8,4	54	9,0	28	4,7	26	4,3
FDP	4,8	31	5,2	15	2,5	14	2,3
LINKE	8,6	55	9,2	31	5,2	30	5,0
AFD	4,7	30	5	15	2,5	14	2,3
SONSTIGE	6,2	0	0	0	0	19	3,2

Tabelle 4d: Sitzverteilungen für verschiedene Wahlverfahren anhand Ergebnisse 2017

Partei	ZS- Anteil	VW	VW- Anteil	GrmS	Grms- Anteil	GroS	GroS- Anteil
CDU	26,8	168	28,1	269	45,0	265	44,3
CSU	6,2	39	6,5	65	10,9	64	10,7
SPD	20,5	129	21,6	124	20,7	120	20,1
GRÜNE	8,9	56	9,4	29	4,8	28	4,7
FDP	10,7	68	11,4	34	5,7	32	5,4
LINKE	9,2	58	9,7	34	5,7	33	5,5
AFD	12,6	80	13,4	43	7,2	41	6,9
SONSTIGE	5	0	0	0	0	15	2,5

Wegen dieser Effekte kann das Grabenwahlsystem nur als Anschlag auf die Demokratie gesehen werden, oder wie es der Staatsrechtler Peter Badura schon vor 50 Jahren ausgedrückt hat, als „staatstreichartige politische Entscheidung im Mantel des Wahlrechts.“ (Badura 1967). Auch wenn die Nichtverankerung des Wahlgesetzes im Grundgesetz hier dem Gesetzgeber auf den ersten Blick einen weiten Spielraum einräumen mag bei der Bestimmung des konkreten Wahlsystems, so ist die Situation natürlich gänzlich anders zu bewerten, je nachdem, ob man ein Wahlsystem zu Beginn einer politischen Zeitenwende wie 1949 einführt oder nachdem sich in einem über Jahrzehnte erstreckenden historischen Prozess Loyalitäten zu bestimmten Parteien herausgebildet haben und so zur Bildung eines bestimmten Parteiensystems geführt haben. Das Grabenwahlsystem wäre eine flächendeckende Stimmrechtsenteignung, da die Zweitstimme aller der Wähler, die eine Loyalität zu Parteien entwickelt haben, die keine Direktmandate gewinnen, schlagartig nur noch halb so viel wert wäre, womit sich auch der Erfolgswert aller dieser Wähler halbieren würde. Eine parlamentarische Mehrheit, die die Sitzverschiebungen, die sich historisch durch Gründungen neuer Parteien und die Wahlentscheidungen der Bürger ergeben haben, einfach durch ein neues Wahlgesetz zu ihrem eigenen Vorteil wieder rückgängig macht, würde sich mit Recht den Vorwurf der Manipulation gefallen lassen müssen. Allerdings ist eine solche parlamentarische Mehrheit gar nicht in Sicht (anders als womöglich zu Anfangszeiten der Großen Koalition von 1966), weshalb selbst aus einer hobbesianischen Perspektive, in der die Parteien nur ihren eigenen Vorteil suchen und es zu Einigungen nur kommt, wenn gemeinsame Kooperationsgewinne möglich sind, das Grabenwahlsystem keine realistische Reformoption darstellt.

6.3. Unausgeglichene Überhangmandate

Unausgeglichene Überhangmandate sind aus den oben genannten Gründen ebenfalls nicht als berücksichtigungsfähiges Element eines Reformmodells zu betrachten, da sie nicht der Metanorm der Unparteilichkeit entsprechen. Denn ohne Zweifel ziehen sie einen klaren und einseitigen Vorteil für eine bestimmte Partei, nämlich die Union (zumindest mittelfristig), nach sich. Unausgeglichene Überhangmandate sind daher die unattraktive kleine Schwester des noch unansehnlicheren großen Bruders eines Grabenwahlsystems

Unausgeglichene Überhangmandate führen zu enormen Verzerrungen der Erfolgswertgleichheit. Unausgeglichene Überhangmandate entsprechen gewissermaßen einem unendlichen Erfolgswert, weil in diesem Fall ein Mandat vergeben wird, dem gar keine Zweitstimmen mehr gegenüberstehen, denn alle verfügbaren Zweitstimmen der betroffenen Partei in diesem Bundesland sind ja schon zu Gunsten der anderen Direktmandate, die noch

durch die Zweitstimmen gedeckt sind, verbucht worden. Die Vergabe von Direktmandaten, die nicht durch Zweitstimmen gedeckt sind, ist daher vergleichbar mit einer Situation, in der jemand im Comicladen sein ganzes Geld im Portemonnaie schon ausgegeben hat, dann noch ein paar zusätzliche Comics mit Monopolygeld kauft und der Ladenbesitzer das auch noch akzeptiert. Im normalen Alltagsleben würden wir ein solches Gebaren mehr als befremdlich empfinden.

Unausgeglichene Überhangmandate sind zudem demokratietheoretisch als problematisch zu betrachten, da sie bestehende Mehrheiten beseitigen und neue Mehrheiten schaffen können. Diese neuen Mehrheiten sind insofern „falsche“ Mehrheiten, als bei ihnen die Opposition mehr Stimmen hinter sich hat als die Regierungsparteien. Um die Anfälligkeit des Systems für Mehrheitsveränderungen aufgrund von unausgeglichene Überhangmandaten wurde eine Simulation durchgeführt. Ausgehend von Umfrageergebnissen der Forschungsgruppe Wahlen vom 15.5.2020 (Quelle: wahlrecht.de), bei denen die CDU/CSU 38% erhielt, die SPD 15%, die Grünen 18%, die FDP 5%, die Linke 8% und die AfD 10% wurden durch Zufallsfaktoren 10000 „realistische“ Wahlergebnisse in der Umgebung des Ausgangsergebnisses berechnet²¹. Es ist dabei nicht sonderlich erheblich, wie wahrscheinlich es ist, dass das Ausgangsergebnis auch dem späteren Wahlergebnis entsprechen könnte, entscheidend ist in diesem Fall nur, dass eine hohe Streuung von Wahlergebnissen erzeugt wird, die alle nicht gänzlich unrealistisch sind. Für jedes dieser Wahlergebnisse wurde die Sitzverteilung berechnet, wobei von 598 zu verteilenden Sitzen ausgegangen wurde. Dann wurde für jedes Wahlergebnis für alle 63 theoretisch möglichen Koalitionsbildungen berechnet, ob diese jeweils eine Mehrheit an Sitzen hatten oder nicht. Im nächsten Schritt wurden der CDU/CSU sukzessive 1 bis 15 zusätzliche Mandate aufgeschlagen und für jede dieser neuen Sitzverteilungen berechnet, ob sich durch die zusätzlichen Mandate neue Koalitionsmehrheiten ergeben bzw. bestehende vernichtet werden. Die Ergebnisse dieser Simulationen sind in Tabelle 5 aufgeführt.

²¹ Dabei wurden für alle sechs Parteien sechs unabhängige normalverteilte Zufallsvariablen mit einem Mittelwert von Null und Standardabweichungen zwischen 1,5 und 3 gewählt. Die Standardabweichungen sind also deutlich größer als die in üblichen Umfragen mit 1000 Befragten, aber die Zufallsschwankungen sollen ja nicht nur die Unsicherheit der Umfragewerte widerspiegeln, sondern auch echte Veränderungen der politischen Stimmung in einem gewissen Bereich um den Ausgangswert.

Tabelle 5: Anzahl der veränderten Mehrheiten aufgrund der Zuteilung von unausgeglichenen Überhangmandaten an die Unionsparteien

Anzahl zus. Mandate	Anzahl veränderter Mehrheiten						
	0	1	2	3	4	5	6
1	9380	610	10				
3	8760	593	620	17	10		
5	8173	568	1174	41	43	1	
7	7647	544	1635	65	107	1	1
9	7145	520	2066	88	178	2	1
11	6658	504	2454	101	276	5	2
13	6196	492	2814	1122	372	6	8
15	5752	473	3142	130	483	7	13

Erhält die CDU/CSU 15 unausgeglichene Überhangmandate, dann kommt es in ca. 43% der Fälle zu einer Veränderung der Mehrheitsverhältnisse. In ca. 31% der Fälle kommt es zu zwei Mehrheitsveränderungen. Der häufigste auftretende Fall dürfte damit der Verlust einer Mehrheit sein, der mit dem Gewinn einer Mehrheit der bisherigen Gegenkoalition verbunden ist. In knapp 5% der Fälle kommt es sogar zu 4 Veränderungen der Mehrheiten. Die Wahrscheinlichkeit, dass es zur Entstehung neuer Mehrheiten kommt, muss also als sehr hoch eingeschätzt werden. Es mag sein, dass es sich dabei um politisch nicht verwirklichte Mehrheiten handelt, z.B. eine Koalition mit Union und der Linken an Bord, aber die Zahlen geben das Ausmaß der Verwundbarkeit der Mehrheitsverhältnisse aufgrund von unausgeglichenen Überhangmandaten dennoch gut wieder. Selbst bei „nur“ 5 unausgeglichenen Überhangmandaten kommt es noch in über 18% der Fälle zu einer Veränderung der Mehrheitsverhältnisse, bei 3 unausgeglichenen Überhangmandaten immer noch in über 12% der Fälle und selbst ein einziges unausgeglichenes Überhangmandat kann noch in 6% der Fälle zu einer Veränderung der Mehrheitsverhältnisse führen.

Auch bei unausgeglichenen Überhangmandaten kommt es gerne zu konzeptionellen Missverständnissen. Beispielhaft ist dafür die folgende Äußerung von Philipp Amthor bei der Aktuellen Stunde am 14.5.2020:

„Ich kann Ihnen sagen: Die Kappung, dass die vermeintlich schlechtesten Wahlkreissieger nicht in den Deutschen Bundestag einziehen, führt doch zu völlig abstrusen Ergebnissen. Eine Variante ist: Jemand gewinnt einen Wahlkreis mit vielleicht nur 24 oder 25 Prozent. Da sagen Sie: Das ist zu wenig; der soll nicht einziehen. – Aber über die Landesliste zieht dann der unterlegene Kandidat ein, der vielleicht nur 10 Prozent erzielt hat. Das kann doch kein richtiges Ergebnis sein!“ (Plenarprotokoll 19/160, S. 19895)

Durch den Vergleich zwischen den 25% des gekappten Kandidaten mit den 10% des über die Liste eingezogenen wird der Eindruck eines Ungleichgewichts erzeugt, in dem Sinn, dass das zweite Mandat sich faktisch auf weniger Stimmen stützen könnte. Doch dieser Eindruck wäre

völlig falsch. Das Mandat des Kandidaten der kleinen Partei, der über die Liste einzieht, wird im Preis an Zweitstimmen bezahlt, der im Zuge der proportionalen Sitzverteilung zu entrichten ist. Da insgesamt 598 Sitze zu verteilen sind, entspricht dieser Preis in Stimmen ungefähr einem 600stel sämtlicher abgegebenen, bei der Verrechnung berücksichtigter Zweitstimmen. Diese Zahl soll X genannt werden. Da es nur 299 Wahlkreise gibt, entfallen auf einen Wahlkreis grob doppelt so viele Stimmen wie für ein Proporzmandat zu bezahlen sind, also ca. $2X$. Erhält nun ein Kandidat ungefähr 50% der Erststimmen erhält er sein Direktmandat für ungefähr genauso viele Stimmen, wie normalerweise auch für ein Mandat im Zuge der proportionalen Sitzverteilung zu entrichten sind. Gewinnt er sein Direktmandat hingegen mit 25% der Stimmen, beträgt seine Erststimmenzahl, mit der er das Direktmandat gewinnt, nur die Hälfte des normalen Preises X für ein Mandat. Dies ist unproblematisch, solange die Wahlkreisgewinner lediglich die personale Füllung der Sitzkontingente bestimmen, die einer Partei aufgrund ihrer Zweitstimmen zustehen. Wenn es nun aber zu unausgeglichene Überhangmandaten kommt, sind die nun noch zum Zug kommenden Überhangmandate, die ansonsten gestrichen werden sollten, die Direktmandate mit den schlechtesten Ergebnissen der „Wahlkreisgewinner“, sie liegen daher oft genau in diesem Bereich von 25% bis 30% der Erststimmen. Wenn diese Direktmandate nun zugeteilt würden, kommt es zu einem im doppelten Sinn fragwürdigen Effekt. Diese Direktmandate sind einerseits nicht durch Zweitstimmen abgedeckt, der Sitzanspruch gründet sich ausschließlich auf die Erststimmen. Darüber hinaus ist aber die für einen Sitz, der auf diese Weise erworben wird, benötigte Stimmzahl deutlich geringer, ungefähr nur halb so groß oder etwas größer, als die Stimmzahl, die für ein Listenmandat entrichtet werden muss. Während für das Listenmandat der FDP-Kandidat oder der der Linken, z.B. 70000 Wähler der Partei ihre Stimme geben müssen, erhält der Wahlkreissieger eines nicht durch die Zweitstimmen seiner Partei abgedeckten Direktmandats sein Mandat, wenn ihm ungefähr 35000 Wähler ihre Erststimme geben. Diese Wähler haben nach allgemeinem Sprachgebrauch ein „doppeltes Stimmgewicht“, denn sie tragen sowohl mit ihrer Zweitstimme zum Erwerb eines normalen Listenmandats bei bzw. eines über die Zweitstimmen erworbenen Anspruchs auf ein Mandat als auch mit ihrer Erststimme zusätzlich zum Erwerb eines Direktmandats, das neben bzw. unabhängig von der Zweitstimmenprozedur vergeben wird²². Da diese Wähler dieses Direktmandat aber überdies zum halben Stimmenpreis erwerben, den sie normalerweise für ein Mandat bezahlen müssten, haben sie faktisch sogar ein dreifaches Stimmgewicht. **Diese nicht gekappten überschüssigen Direktmandate sind also diejenigen**

²² Noch bizarrer wird es aus naheliegenden Gründen, wenn das Direktmandat und damit auch das Überhangmandat erst aufgrund von Stimmensplitting zustande gekommen sind.

Mandate, die sich grundsätzlich auf den mit Abstand niedrigsten Wählerzuspruch berufen können bzw. diejenigen, hinter denen die mit Abstand geringste Anzahl von Wählern steht. Es verhält sich also genau umgekehrt zu dem, was die Aussage von Philipp Amthor suggerieren soll. Diese Sitze werden nicht nur mit der falschen Währung der Erststimmen bezahlt bzw. mit Monopolygeld, sondern das Monopolygeld besitzt sogar einen höheren Kurswert als das echte.

7. Fazit

Fallen Überhangmandate einmal in größerer Zahl an, kann eine Vergrößerung des Bundestags nur vermieden oder zumindest gedämpft werden, wenn man an mindestens einer der drei Stellschrauben oder auch an mehreren zusammen dreht:

- Kappung überschüssiger Direktmandate
- Verrechnung interner Überhangmandate mit Listenmandaten
- Unausgeglichene Überhangmandate

Alle drei Mechanismen sind nicht sonderlich attraktiv, unausgeglichene Überhangmandate sind sogar eindeutig abzulehnen, da sie nicht überzeugend legitimiert werden können und einen einseitigen Vorteil zu Gunsten der CDU/CSU darstellen würden und somit grundlegende Fairnessfordernisse verletzen.

Der beste Weg besteht daher darin, Überhangmandate erst gar nicht oder zumindest nur in einem deutlich geringeren Umfang entstehen zu lassen. Diesen Weg schlägt der Drei-Fraktionen-Entwurf ein, indem er die Anzahl der Wahlkreise von 299 auf 250 reduziert. Diese Vorgehensweise führt zu einer effektiven und bedeutsamen Verkleinerung bzw. Verminderung der zu erwartenden Vergrößerung. Darüber hinaus reagiert diese Maßnahme in angemessener Weise auf die Veränderung des Parteiensystems, wie sie sich in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat. Auch wenn weiterhin Parteien zunehmen und verlieren, neu entstehen oder absterben werden, so kann mit annähernder Sicherheit ausgeschlossen werden, dass sich das Parteiensystem wieder zu einem entwickelt, bei dem Parteien, die einen hohen Anteil an Direktmandaten gewinnen, sich nahe an der 50%-Schwelle der Stimmenanteile bewegen. Die Reduktion des Anteils der Direktmandate wird dieser Entwicklung gerecht. Als Kritik könnte man hier höchstens anführen, dass sie noch zu maßvoll ausfällt (vgl. u.a. Pukelsheim 2018). Auch die Abschaffung der dysfunktionalen Zuteilung der Ländersitzkontingente im Verhältnis zur Bevölkerungszahl ist zu begrüßen, auch wenn sie einen eher unerheblichen Effekt in Bezug auf die verminderte Verkleinerung spielt.

DER VORLIEGENDE ENTWURF DER DREI FRAKTIONEN, DER ZUDEM DER EINZIGE ENTWURF IST, DER IN AUSGEARBEITETER FORM ALS GESETZESVORLAGE VORLIEGT, IST IN JEDEM FALL EINE DEUTLICHE VERBESSERUNG GEGENÜBER DEM STATUS QUO IN HINSICHT AUF DIE VERHINDERUNG DER VERGRÖßERUNG DES BUNDESTAGS. DAHER IST DER GESETZESENTWURF IN EINEM PAARWEISEN VERGLEICH MIT DEM STATUS QUO DES AKTUELLEN GESETZES DIESEM EINDEUTIG VORZUZIEHEN. SOWEIT NUR DIESER GESETZESENTWURF ZUR ABSTIMMUNG KOMMT, SOLLTE ER VERWIRKLICHT WERDEN.

Würde sich im Laufe der Diskussion eine Weiterentwicklung ergeben, bei der neue Modelle und ausgearbeitete Vorschläge entstehen, könnte man womöglich aber alternative Vorschläge finden, die dem Drei-Fraktion-Modell vorzuziehen sein könnten und dessen Schwächen – die allerdings nur geringfügig sind und eher schwache Wirkungen erzielen würden – noch auszubügeln versuchen. Eher skeptisch im Entwurf ist die Erhöhung der Normgröße auf 630 zu beurteilen. Auch wenn sie eher geringfügig ausfällt, gibt es keinen substantziellen Grund dafür. Ebenfalls kritisch ist das Element des Vorschlags zu sehen, interne Überhangmandate mit Listenmandaten zu verrechnen. Einen Mangel stellt das Fehlen einer garantierten Obergrenze dar. Eine sinnvolle Modifikation dieses Modells könnte daher so aussehen:

- Die Reduktion der Wahlkreise auf 250 wird beibehalten.
- Ebenso die Abschaffung der Ländersitzkontingente im Verhältnis zur Bevölkerungszahl.
- Beibehaltung der alten und aktuellen Normgröße von 598
- Einführung einer Obergrenze für den Ausgleich von 660 Mandaten, ab der dann noch vorhandene überschüssige Direktmandate gekappt werden
- Verzicht auf die Verrechnung von Listenmandaten mit Überhangmandaten (Listenmandate wären also garantiert, aber die Anzahl der garantierten Listenmandate würde geringer ausfallen als im Entwurf, da sie sich auf eine Normgröße von 598 und nicht 630 beziehen würden.)

Dieses Modell wäre im wahren Sinn auch als Kompromisslösung zu bezeichnen. Die Einführung der Obergrenze und einer Kappung übernehme Aspekte des SPD-Vorschlags, der Verzicht auf die Verrechnung der Listenmandate käme der CDU/CSU entgegen. Sollte sie als einziges einer Einigung mit der CDU/CSU entgegenstehen, könnte sogar auch noch auf die

Abschaffung der Ländersitzkontingente verzichtet werden. Deren Beibehaltung stellte zwar einen dysfunktionalen Atavismus dar, aber der dadurch angerichtete Schaden wäre eher ästhetischer Natur und in Hinsicht auf die konkreten Folgen vermutlich marginal, da die Verzerrungen auf dieser Ebene in der Regel wohl auch in diesem Modell durch den Ausgleich bis zur Obergrenze aufgefangen würden. Wohlgemerkt wäre dies in erster Linie ein womöglich zumutbares Zugeständnis im Zuge eines Kompromisses, aber dennoch immer noch die schlechtere Lösung.

Dies wäre wie gesagt ein echter Kompromiss, auch wenn der Begriff des Kompromisses in der Wahlreformdebatte geradezu inflationär und häufig unpassend eingesetzt wird. Von einem echten Kompromiss kann im verhandlungstheoretischen Sinn nur dann die Rede sein, wenn jede Seite von ihrer Wunschposition abrückt und der Position der anderen Seite auf Kosten der eigenen Interessen entgegenkommt. Die Rückfallposition bei Nichteinigung ist immer der Status Quo und der Druck zur Einigung und zum Kompromiss entsteht durch die Möglichkeit gemeinsamer Kooperationsgewinne, die durch die Nichteinigung verloren gingen, so dass jede Partei ein Interesse hat, von ihrer Extremposition abzurücken, um überhaupt an diesen Gewinnen partizipieren zu können. Das Problem bei der Wahlrechtsdebatte ist, dass es keine solchen gemeinsamen Kooperationsgewinne gibt, da bei einer Reform alle Parteien, zumindest was ihre Sitzzahl angeht, gleichermaßen Verluste erleiden werden. Die Partei, auf deren Interessen zugegangen werden soll, sitzt gar nicht mit am Verhandlungstisch, es ist die „Partei“ der Wähler und Steuerzahler. Soweit die Parteien also „aufeinander zugehen“, kann sich das nur auf sekundäre Interessen wie ihr Erscheinungsbild nach außen als erfolgreicher Verhandler beziehen, ansonsten müssten alle aus Verantwortungsgefühl gegenüber dem Wähler dessen Interessen entgegenkommen, die eindeutig in einer Reduktion der Bundestagsgröße liegen. Modelle wie der Schäubleentwurf oder seinerzeit der Lammertentwurf sind daher keine echten Kompromissvorschläge, da sie sich ihr Entgegenkommen auf Vorschläge, die unparteiisch und fair sind, also zu keinem einseitigen Nachteil einer Partei, aber zur Reduktion der Bundestagsgröße führen, was zum Vorteil der Bürger und Wähler geschieht, mit einem Entgegenkommen der anderen Verhandlungspartner bezahlen lassen wollen, das ihnen bzw. ihrer Partei einen einseitigen Vorteil verschaffen soll. Dabei kann die potenzielle Drohung, eine Einigung daran scheitern zu lassen, dass sich die anderen Parteien nicht auf unausgeglichene Überhangmandate und damit auf eine Regelung zum einseitigen Vorteil der Union einlassen, absurderweise nur vor dem Hintergrund der Annahme funktionieren, dass die anderen Parteien durch ein höheres Verantwortungsgefühl dem Wähler gegenüber verwundbar sind und daher anfällig sein könnten, diesem so empfundenen Druck nachzugeben. Dies entspräche dem

bekanntem Muster der Selbstaussbeutung aufgrund intrinsischer Motivation, mit der das niedrige Gehalt z.B. in Erziehungs- und Pflegeberufen erklärt werden kann. So wie die dort Beschäftigten für ihren Wunsch, eine sozial wertvolle Tätigkeit auszuüben, bezahlen, würden die anderen Parteien, wenn sie sich auf das unbillige Ansinnen der Union auf unausgeglichene Überhangmandate einließen, für ihr stärkeres Verantwortungsgefühl gegenüber der Bevölkerung mit einer relativen Verschlechterung ihrer Position gegenüber der Union bezahlen. Dies wäre allein aus verhandlungspädagogischen Gründen abzulehnen, darüber hinaus aber auch aus dem Grund, dass das neue Gesetz der neue Status Quo und damit die neue Rückfallposition der Parteien bei den nächsten Verhandlungen zum Wahlgesetz darstellen wird. Selbst ein Gesetz mit Verfallsdatum würde diese Neujustierung empfundener Anspruchsrechte nicht verhindern können.

Literatur

- Badura, Peter (1967): Machtbehauptung durch Mehrheitswahl. In: *Politik*, 11-12
- Behnke, Joachim (2008): Strategisches Wählen bei der Nachwahl in Dresden zur Bundestagswahl 2005. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 49/4, 695-720
- Behnke, Joachim (2013): Das neue Wahlgesetz, sicherlich nicht das letzte. In: *Recht und Politik*, 2013 Heft 1, 1-10.
- Behnke, Joachim (2014): Das neue Wahlgesetz im Test der Bundestagswahl 2013, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 45. Jg. (1/2014), 17-37
- Behnke, Joachim (2015): Die Lösung des Problems des negativen Stimmgewichts als notwendige Nebenbedingung zukünftiger Reformen des Wahlsystem. In: *Zeitschrift für Politik*, 62, Heft 2, S. 123-139
- Behnke, Joachim (2019a): Die Unausweichlichkeit der Reform des Wahlsystems nach seinem offenkundigen Scheitern bei der Bundestagswahl 2017. In , Hrsg. Susanne Baer, Oliver Lepsius, Christoph Schönberger, Christian Waldhoff, and Christian Walter, 23-50. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Behnke, Joachim (2019b): Einfach, fair, verständlich und effizient – personalisierte Verhältniswahl mit einer Stimme, ohne Direktmandate und einem Bundestag der Regelgröße. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 50/3:630-654.
- Behnke, Joachim (2019c): Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes. In: *Recht und Politik* 55/4:363-374.
- Funk, Albert (2018): Einfach, gerecht, demokratisch, bundesstaatlich - Das Zwei-Listen-Modell als Ausweg aus der Sackgasse der deutschen Wahlrechtsdebatte. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 33 , S. 35-46.
- Meyer, Hans (2018): Welche Medizin empfiehlt sich gegen einen adipösen Bundestag? In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 143:521-553.
- Pukelsheim, Friedrich (2000): Mandatszuteilungen bei Verhältniswahlen: Vertretungsgewichte der Mandate. In: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 83, 76-103
- Pukelsheim, Friedrich (2018): 598 Sitze im Bundestag statt 709? 200 Wahlkreise statt 299! In: *Deutsches Verwaltungsblatt* Heft 3:153-160.
- Pukelsheim, Friedrich (2019): Bundestag der Tausend – Berechnungen zu Reformvorschlägen für das Bundeswahlgesetz. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 50/3:469-477.

Simulationsrechnung auf Basis aktueller Umfragewerte

Anlage zu Stellungnahme Prof. Dr. Joachim Behnke

Zugrunde gelegt werden die beiden letzten Umfrageergebnisse der Forschungsgruppe Wahlen (15.5.2020) bzw. Infratest Dimap (14.5.2020), die zu fast identischen Ergebnissen kommen.

CDU/CSU 38%, SPD 15%, Grüne 18%, FDP 5,5%, Linke 7,5%, AfD 10%, Sonstige 6%

Umgerechnet auf die für die Sitzverteilung tatsächlich verrechneten Stimmen hat die CDU/CSU 40,4% der Stimmen. Von diesen entfallen 33,0% auf die CDU und 7,4% auf die CSU. Für die Entstehung der Überhangmandate relevant sind aber die Stimmenanteile in den Ländern, in denen sie antreten. Die CDU erhält dort im (nach Ländergröße gewichteten) Mittel 39,1 % der verrechneten Stimmen, die CSU erhalte nach dieser Schätzung in Bayern 47,7 %. Nach den aktuellen Wahlsystem ergäben sich die folgenden Zahlen.

Tabelle 1:

	SPD	CDU	CSU	FDP	Grüne	Linke	AfD	Summe
Direktmandate	3	246	46	0	2	1	1	299
Proporzmandate	93	197	44	35	115	49	65	598
Überhangmandate	0	49	2	0	0	0	0	51
Endvert.	119	246	55	43	142	59	79	743

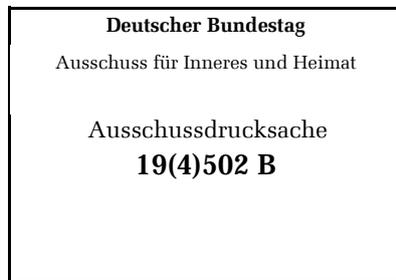
Es kommt insgesamt zu einer noch größeren Vergrößerung als 2018 auf 743 Sitze. Diese kommt aufgrund des Ausgleichs für die CDU zustande, die 49 Überhangmandate erhält und damit 15 mehr als 2017, während die CSU fast keine Überhangmandate mehr erhält (weil sie knapp unter 50% liegt).

Die Überhangmandate sind alle externe Überhangmandate, es gibt keine Listenmandate mehr der CDU, die zur Verrechnung von internen Überhangmandaten herangezogen werden könnten.

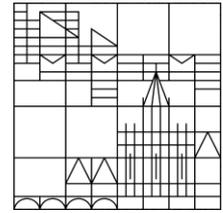
Die Vergrößerung lässt sich daher besonders einfach aufgrund des in meiner Stellungnahme vorgestellten Modells erklären. Die CDU erhält 246 von 253 Direktmandate, um die sie konkurriert, also 97,2 % der Direktmandate in den Ländern, in denen sie antritt. 97,2 geteilt durch 39,1 (den Zweitstimmenanteil der CDU in diesen Ländern) ergibt 2,486. Diese Zahl multipliziert mit 299 ergibt 743,3, also genau das Endergebnis.

Um die Endzahl bei 250 Direktmandaten zu errechnen, müssen wir daher nur diesen Faktor 2,486 mit 250 multiplizieren, dabei ergäbe sich eine Zahl von 621,5, also unter der Normgröße von 630 im Drei-Fraktionen-Entwurf.

Bei einer Ausgangsgröße von 690 Sitzen, würden noch 18 Überhangmandate der CDU bestehen bleiben, die gekappt werden müssten.



Universität
Konstanz



Universität Konstanz Fach 110 78457 Konstanz

Prof. Dr. Christoph Schönberger

Fachbereich Rechtswissenschaft
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht,
Staatslehre und Verfassungsgeschichte
Universitätsstraße 10
Fach 110
78457 Konstanz

Christoph.Schoenberger@uni-konstanz.de
Telefon: + 49 7531 88 3004
Telefax: + 49 7531 88 4008

22. Mai 2020

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes BT-Drucksache 19/14672 am 25. Mai 2020

I. Das Sachproblem der nötigen Wahlrechtsreform

Das Bundestagswahlrecht ist grundlegend reformbedürftig, weil das geltende Wahlrecht aufgrund des Wählerverhaltens in der Gegenwart zu einem unabsehbaren Anstieg der Zahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages führt. Das Wahlsystem zum Deutschen Bundestag beruht seit dem Jahr 1953 auf einem Zwei-Stimmen-System. Mit der ersten Stimme werden nach dem Prinzip relativer Mehrheit in den derzeit 299 Wahlkreisen sogenannte Direktkandidaten als Abgeordnete gewählt. Mit der Zweitstimme werden nach dem Prinzip der Verhältniswahl Kandidaten der von den politischen Parteien aufgestellten Landeslisten gewählt. Die Besonderheit des deutschen Wahlsystems besteht nun darin, dass das Ergebnis beider Stimmen miteinander verrechnet wird: Die für die Verhältniswahl maßgebliche Zweitstimme entscheidet dabei allein über die parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments. Die Sitzver-

teilung nach der Zweitstimme bezieht sich daher nicht nur auf die Anzahl der Sitze des Bundestages abzüglich der durch Erststimme direkt gewählten Abgeordneten, sondern schließt deren 299 Mandate mit ein. Der Sache nach werden daher zunächst 299 Mandate mehr vergeben als der Bundestag tatsächlich hat, um dann im Anschluss diese Wahlkreismandate mit den Listenmandaten der Parteien zu verrechnen.

In der derzeit geltenden Fassung des Bundeswahlgesetzes aus dem Jahr 2013 geschieht diese Sitzverteilung in einem komplexen mehrstufigen System, das jedenfalls für den Wähler kaum noch durchschaubar ist. Dafür werden in einem ersten Schritt schon vor der Wahl fiktive Sitzkontingente pro Bundesland gebildet, indem die 598 Sitze, die die Mindestgröße des Bundestags bilden, anhand der Bevölkerungszahl proportional auf die Bundesländer verteilt werden. Nach der Wahl werden dann zunächst für jedes Bundesland diese fiktiven Sitzkontingente auf die Parteilisten nach der Anzahl der Zweitstimmen im jeweiligen Bundesland verteilt, wobei die Listen solcher Parteien außer Betracht bleiben, deren Zweitstimmenanteil bundesweit die 5%-Hürde nicht überschreitet. Diese für jede Partei ermittelte Mandatszahl wird mit der Anzahl der durch die Partei im Bundesland gewonnenen Direktmandate abgeglichen. Die höhere der beiden Zahlen bildet das Mindestsitzkontingent der Partei für das jeweilige Bundesland. Werden nun in einem weiteren Rechenschritt die Mindestsitzkontingente aller Parteien in allen Bundesländern zusammengezählt, so ergibt diese Zahl die Mindestmandatszahl im neuen Bundestag. Diese Mindestmandatszahl wird nun anhand des bundesweiten Zweitstimmenergebnisses wiederum rechnerisch auf die Parteien verteilt. Das rechnerische Ergebnis wird nun wiederum mit dem Mindestsitzkontingent jeder Partei auf Bundesebene abgeglichen. Wird dieses Mindestsitzkontingent nicht für alle Parteien erreicht, wird rechnerisch die Gesamtzahl der Bundestagsmandate so lange erhöht, bis bei proportionaler Verteilung der Mandate auf die Parteien nach dem Zweitstimmenanteil jede Partei mindestens ihr Mindestsitzkontingent erhält. Die so errechneten Mandate für jede Partei werden dann in einem letzten Schritt nach dem Zweitstimmenergebnis auf die einzelnen Landeslisten aufgeteilt, wobei hier die im jeweiligen Land von einer Partei errungenen Wahlkreismandate angerechnet werden.¹

Vereinfacht formuliert stellt dieses geltende Wahlsystem sicher, dass alle Wahlkreissieger ein Mandat erhalten und die Mandatsverteilung zwischen den Parteien im Deutschen Bundestag zugleich ausschließlich nach dem Verhältnis ihres jeweiligen Zweitstimmenanteils vorgenommen wird. Es erreicht diese beiden Ziele aber nur dadurch, dass es die Mandatszahl ohne Begrenzung nach oben öffnet. Das Bundeswahlgesetz garantiert also alle Mandate der Wahl-

¹ Eingehende Darstellung bei *S. Schönberger*, JöR 67 (2019), 1 (2 f.).

kreissieger auch dann, wenn diese durch den Zweitstimmenanteil der jeweiligen Partei bei Zugrundelegung der gesetzlichen Regelzahl von 598 Abgeordneten nicht gedeckt sind. Der Preis, der dafür gezahlt wird, ist eine erhebliche Zahl von zusätzlichen Ausgleichsmandaten, die sicherstellen, dass bei der Zusammensetzung des Deutschen Bundestages der Zweitstimmenproporz zwischen den Parteien gewahrt bleibt. Die Problematik von Wahlkreismandaten, die vom Zweitstimmenanteil der jeweiligen Partei nicht gedeckt sind, ist in der Bundesrepublik vor der Wiedervereinigung kaum aufgetreten, weil die großen Parteien CDU/CSU und SPD damals sowohl den größten Teil der Zweitstimmen gewannen als auch die meisten Wahlkreise. Durch das Abschmelzen des Wähleranteils der großen Parteien und die wachsende Ausdifferenzierung des Parteiensystems in den letzten Jahrzehnten ist aber die Situation entstanden, dass immer mehr Wahlkreise gewonnen werden, ohne dass diese Mandate bei Zugrundelegung der gesetzlichen Regelzahl von 598 Abgeordneten noch durch den Zweitstimmenanteil der jeweiligen Partei gedeckt sind. Die Folge ist nach dem geltenden Wahlrecht die Aufblähung der Abgeordnetenzahl im Deutschen Bundestag. Bei der letzten Bundestagswahl hat das zu 709 Abgeordneten geführt, je nach Wahlergebnis könnten aber auch 800 oder mehr Abgeordnete dem nächsten Bundestag angehören.

Sieht man auf den Kern, dann kann das Wahlsystem der personalisierten Verhältniswahl jedenfalls nicht drei Ziele gleichzeitig erfüllen: die Zuteilung aller Direktmandate ohne Rücksicht auf den Zweitstimmenanteil der jeweiligen Partei, die Verteilung aller Mandate im Bundestag auf die Parteien nach deren jeweiligem Zweitstimmenverhältnis und eine absolute Begrenzung der Mitgliederzahl des Bundestages. Gleichzeitig sind diese drei Dinge nicht zu haben.² Will man eine Höchstzahl der Abgeordneten garantieren und zugleich die proportionale Sitzverteilung zwischen den Parteien nach dem Zweitstimmenergebnis gewährleisten, so kann man nicht gleichzeitig alle Wahlkreismandate unabhängig vom Zweitstimmenanteil der jeweiligen Partei vergeben. Es dürfen der jeweiligen Partei vielmehr nur so viele Wahlkreismandate zugeteilt werden, wie sie ihr bei Zugrundelegung der gesetzlichen Höchstzahl von Mitgliedern des Bundestages nach ihrem Zweitstimmenanteil zustehen. Wer von den Wahlkreisbewerbern der jeweiligen Partei dann zum Zug kommt, lässt sich beispielsweise durch die Zuteilung der Wahlkreismandate nach einer Wahlkreisbestenliste einer Partei lösen³ oder aber dadurch, dass jeweils die Kandidaten der Partei, die ihren Wahlkreis mit der schwächsten Stimmenzahl gewonnen haben, kein Mandat erhalten⁴. Eine Garantie der Höchstzahl von Ab-

² Ausführlich dazu *Behnke*, JöR 67 (2019), S. 23 ff.

³ Ein Vorschlag dazu bei *Schönberger/Schönberger*, FAZ v. 9. Mai 2019, S. 6.

⁴ So der Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion; siehe dazu unten III.2.

geordneten bei proportionaler Sitzverteilung zwischen den Parteien ist im Rahmen des personalisierten Verhältniswahlrechts nur auf diesem Weg sicherzustellen.

Will der Wahlgesetzgeber hingegen keine Höchstzahl rechtlich gewährleisten, kann er nur versuchen, einem möglichen Anstieg der Abgeordnetenzahl dadurch entgegenzuwirken, dass er weniger Anlässe für die Zuteilung von Ausgleichsmandaten schafft. Hierfür stehen ihm mehrere Stellschrauben zur Verfügung: So kann er etwa den ersten Verteilungsschritt des geltenden Rechts mit seinen fiktiven Länderkontingenten abschaffen oder die Zahl der Wahlkreise reduzieren. Allerdings zeigen Berechnungen, dass eine äußerst drastische Reduzierung der Wahlkreise auf eine Zahl von etwa 200 nötig wäre, um einer Vergrößerung des Bundestages verlässlich entgegenzuwirken.

Daneben wird immer wieder vorgeschlagen, dem möglichen Anstieg der Abgeordnetenzahl dadurch entgegenzuwirken, dass man gezielt 15 Überhangmandate unausgeglichen lässt oder die Zahl zusätzlicher Listenmandate begrenzt. Damit würde aber die proportionale Verteilung der Sitze auf alle Parteien nach dem Zweitstimmenergebnis aufgegeben. Ausgleichslose Überhangmandate kann der Wahlgesetzgeber im Übrigen als gezieltes Mittel der Wahlrechtsgestaltung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgrund der Anforderungen der Wahlgleichheit nicht mehr vorsehen (dazu näher unter III.3.).

II. Der verfassungsrechtliche Rahmen

Dem Wahlgesetzgeber kommt bei der Ausgestaltung des Wahlrechts ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Es steht grundsätzlich in seiner freien Entscheidungsbefugnis, ob er in Ausführung des Regelungsauftrags nach Art. 38 Abs. 3 GG das Verfahren der Wahl zum Deutschen Bundestag als Mehrheits- oder als Verhältniswahl ausgestaltet. Er kann auch beide Gestaltungen miteinander verbinden, wobei er sich auch für eine Kombination beider Elemente entscheiden kann, die jenseits bereits erprobter Modelle liegen.⁵

Die Wahlgleichheit erfordert dabei, dass alle Bürger ihr Wahlrecht in formal gleicher Weise ausüben können.⁶ Die Stimme eines jeden Wahlberechtigten muss grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben.⁷ Dieser für alle Wahlsysteme einheitliche Maßstab verlangt, dass der Wahlgesetzgeber Erfolgchancengleichheit im gesamten Wahlgebiet gewährleistet, und dass das von ihm festgelegte Sitzzuteilungsverfahren in allen seinen Schritten seine Regeln auf jede Wählerstimme gleich anwendet und dabei auch die

⁵ BVerfGE 131, 316 (335 f.).

⁶ BVerfGE 11, 351 (360); 95, 335 (369); 131, 316 (336).

⁷ BVerfGE 95, 335 (353, 369 f.); 121, 266 (295); 124, 1 (18); 131, 316 (337).

Folgen so ausgestaltet, dass jeder Wähler den gleichen potentiellen Einfluss auf das Wahlergebnis erhält.⁸

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gleichheit der Erfolgchance hängen dabei von der näheren Ausgestaltung des Wahlsystems ab. Ist das Wahlsystem als Mehrheitswahl ausgestaltet, fordert Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG lediglich die gleiche Erfolgchance aller Stimmen. Diese erschöpft sich in der Gewährleistung annähernd gleich großer Wahlkreise und der gleichen Zählung und Gutschreibung jeder gültig abgegebenen Wählerstimme.⁹

Bei der Verhältniswahl muss hingegen – von unvermeidlichen Rundungen abgesehen – jede Stimme den gleichen Erfolgswert haben, also bei der Umsetzung in die Zuteilung von Parlamentssitzen in gleicher Weise berücksichtigt werden. Im Bundeswahlgesetz hat sich der Gesetzgeber im Ergebnis für ein Verhältniswahlsystem entschieden, bei dem ein grundsätzlich alle zu besetzenden Sitze umfassender Verhältnisausgleich vorgesehen ist. Damit hat er sich dem Gebot des gleichen Erfolgswerts jeder Stimme als der speziellen Ausprägung der Wahlrechtsgleichheit unterworfen.¹⁰ Abweichungen davon bedürfen einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Das gilt nicht nur für die gesetzgeberische Entscheidung zur Einführung wahlrechtlicher Sperrklauseln. Insbesondere solche Sitzzuteilungsregeln im Wahlrecht, die Abweichungen von der proportionalen Verteilung der Mandate nach dem Zweitstimmenergebnis der Parteien zulassen, sind nur innerhalb äußerst enger Grenzen verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht in seiner grundlegenden Entscheidung aus dem Jahr 2012 festgestellt, dass die Wahlrechtsgleichheit jedenfalls dann verletzt ist, wenn ausgleichslose Überhangmandate im Umfang von mehr als 15 Mandaten anfallen¹¹, wenn also die proportionale Verteilung der Mandate nach dem Zweitstimmenergebnis um mehr als 15 Mandate verzerrt wird.

Nicht im engeren Sinne wahlrechtlicher Natur, aber als verfassungsrechtliche Grenze einer beliebigen Vergrößerung des Bundestages für den Wahlgesetzgeber maßgeblich, ist darüber hinaus die Funktionsfähigkeit des Bundestages.¹² Die Funktionsfähigkeit wird vom Grundgesetz nicht ausdrücklich als Verfassungsgut genannt. Als Gut von Verfassungsrang ist sie jedoch im Demokratieprinzip verankert, das nicht nur die Existenz irgendwelcher, sondern eben funktionsfähiger demokratischer Institutionen verlangt.¹³ Dieser Belang setzt der zulässiger-

⁸ BVerfGE 95, 335 (353, 371); 131, 316 (337).

⁹ BVerfGE 131, 316 (338).

¹⁰ BVerfGE 1, 208 (248); 6, 84 (90); 34, 81 (100); 82, 322 (337).

¹¹ BVerfGE 131, 316 (368 ff.). Siehe dazu näher unten III.3.

¹² Eingehend dazu S. Schönberger, JöR JöR 67 (2019), 1 (18 f.).

¹³ Vorausgesetzt etwa in BVerfGE 80, 188 (234); 137, 185 (262); zur Funktionsfähigkeit des Parlaments als verfassungsrechtlicher Anforderung an das Wahlsystem s. BVerfGE 6, 84 (92); 51, 222 (236); 82, 322 (338); 95, 408 (418); 120, 82 (107); 131, 316 (335).

weise durch das Wahlrecht bestimmten Größe des Parlaments objektive Grenzen. Denn je größer ein Parlament wird, desto schwieriger wird es, dort einen echten Diskurs und eine darauf beruhende Entscheidungsfindung zwischen den Parlamentariern zu organisieren. Mit der steigenden Zahl von Parlamentariern wächst die Gefahr, dass entweder überhaupt keine Mehrheitsfindung im Parlament mehr möglich ist oder aber das Parlament nur ohne substantielle eigene Willensbildung schlicht seine Zustimmung erklärt zu allen Entscheidungen, die an anderer Stelle, insbesondere in der Regierung, getroffen werden.¹⁴ Zwar kann mit den Mitteln der Verfassungsauslegung keine exakte Zahl von Abgeordneten bestimmt werden, ab deren Erreichen die Funktionsfähigkeit des Bundestags nicht mehr gewährleistet ist. Da aber eine derartige Grenze der Sache nach existiert, obläge eine entsprechende numerische Konkretisierung gegebenenfalls dem Bundesverfassungsgericht. Ein Wahlrecht, dass zu einer zu hohen Zahl von Abgeordneten im Deutschen Bundestag führt, könnte daher vom Bundesverfassungsgericht wegen Verletzung der Funktionsfähigkeit des Bundestages für verfassungswidrig erklärt werden.

III. Bemerkungen zu einzelnen Vorschlägen und Modellen

1. Zum Oppositionsentwurf

Der Oppositionsentwurf arbeitet nicht mit einer Höchstzahl von Abgeordneten, sondern versucht vielmehr, durch Betätigung mehrerer Stellschrauben einer Erhöhung der Abgeordnetenzahl durch Ausgleichsmandate entgegenzuwirken. Die Zahl der Wahlkreise soll auf 250 abgesenkt und die Regelgröße des Bundestages auf 630 angehoben werden. Zusätzlich soll der derzeitige erste Verteilungsschritt mit seinen fiktiven Länderkontingenten abgeschafft werden.

Die vorgeschlagene Reduzierung der Zahl der Wahlkreise und die Abschaffung des derzeitigen ersten Verteilungsschritts sind geeignet, einer Vergrößerung der Zahl der Abgeordneten durch Ausgleichsmandate entgegenzuwirken. Verfassungsrechtliche Einwände dagegen bestehen nicht. Eine echte Garantie einer Höchstgröße des Bundestages bietet der Oppositionsvorschlag allerdings nicht. Eine starke Erhöhung der Abgeordnetenzahl bliebe bei entsprechenden Wahlergebnissen durchaus möglich, sie würde insbesondere durch die deutliche Reduzierung der Zahl der Wahlkreise aber doch deutlich unwahrscheinlicher. Die Erhöhung der Regelgröße hat hingegen lediglich einen optischen Effekt, weil dadurch das Entstehen ausgleichsbedürftiger Überhangmandate technisch erst später einsetzen kann als bei der derzeitigen Regelgröße von 598.

¹⁴ Siehe dazu *S. Schönberger*, JöR 67 (2019), 1 (14 f.).

2. Zum Modell der SPD-Bundestagsfraktion

Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag hat jüngst vorgeschlagen, übergangsweise bis zu einer grundlegenden Reform des Bundestagswahlrechts ein Kappungsmodell zu beschließen.¹⁵ Das Modell sieht vor, dass unter bestimmten Umständen nicht mehr in jedem Wahlkreis ein Wahlkreismandat aufgrund des Erststimmenergebnisses zugeteilt wird. Überschritte der Bundestag nach Zuteilung aller Direktmandate und mit ihnen korrespondierender Ausgleichsmandate eine vorher festgelegte Höchstgröße (etwa von 650 oder 690 Mandaten), so würden in diesem Modell so viele Wahlkreismandate nicht zugeteilt, d.h. „gekappt“, werden, bis aufgrund dieser Nichtzuteilung und der auf der veränderten Anzahl der Direktmandate zuzuteilenden Ausgleichsmandate die Maximalgröße des Bundestags nicht überschritten wird. Dabei unterfielen jeweils die Wahlkreise, in denen die relative Mehrheit mit dem schwächsten Wahlergebnis errungen wurde, der Kappungsregel.

Der Entwurf stellt sicher, dass die festgelegte Maximalgröße des Bundestages immer eingehalten wird. Er zieht die Konsequenz aus der Tatsache, dass eine feste Höchstgröße der Abgeordnetenzahl und eine umfassende Proportionalität der jeweiligen Sitzverteilung zwischen den Parteien nach dem Zweitstimmenanteil nur dann gleichzeitig zu gewährleisten sind, wenn nicht alle Wahlkreismandate an den relativen Mehrheitsieger unabhängig vom Zweitstimmenanteil seiner Partei vergeben werden. Es ist dabei plausibel, die Kappung bei den Bewerbern anzusetzen, die ihre relative Mehrheit mit dem schwächsten Wahlergebnis errungen haben.

Das Modell ist auch mit dem Grundgesetz und insbesondere der Wahlgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG vereinbar. Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der sogenannten „Kappungsmodelle“ im Wahlrecht wurden bisher im Wesentlichen nur in einem Beitrag von *Henner Jörg Boehl* in der Zeitschrift ZRP geäußert¹⁶, an dessen inhaltliche Ausführungen der Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat jüngst in einem Schreiben an den Vorsitzenden der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag vom 7. Mai 2020 erkennbar anknüpft¹⁷. Dort wird ohne nähere Erläuterung die These vertreten, dass die Streichung eines nach den

¹⁵ Vorgestellt in einem Gastbeitrag von *Carsten Schneider* auf Spiegel online, <<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlrecht-der-reformvorschlag-der-spd-a-41fe8650-0aa0-434f-bca3-a53c00a2a138>>.

¹⁶ *Boehl*, ZRP 2017, 197.

¹⁷ Dazu eingehend die unveröffentlichte Gutachterliche Stellungnahme von Prof. Dr. Sophie Schönberger zum Schreiben des Bundesministers des Innern, für Bau und Heimat vom 7. Mai 2020 an den Vorsitzenden der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag betreffend eine „absolute Mandatsobergrenze“ im Wahlrecht, erstellt im Auftrag der SPD-Bundestagsfraktion am 14. Mai 2020, an die sich die folgenden Ausführungen anlehnen.

Regeln der Mehrheitswahl gewonnenen Mandats aus Gründen, die in der Logik der Verhältniswahl wurzeln, im Subsystem der Mehrheitswahl ein sach- und wahlgleichheitswidriger Eingriff wäre und nach der Konkretisierung der im Demokratieprinzip vorausgesetzten Gleichheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG durch das BVerfG¹⁸ nicht zu rechtfertigen sein dürfte.¹⁹

Soweit sich die Argumentation auf eine vermeintlich verfassungswidrige Ungleichbehandlung der Wähler in verschiedenen Wahlkreisen in Bezug auf den Erfolgswert ihrer Stimme stützt, verkennt sie die verfassungsrechtlichen Anforderungen der Wahlgleichheit bei der Mehrheitswahl. Denn die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gleichheit der Erfolgchance hängen maßgeblich von der näheren Ausgestaltung des Wahlsystems ab. Ist das Wahlsystem als Mehrheitswahl ausgestaltet, fordert Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG lediglich die gleiche Erfolgchance aller Stimmen. Diese erschöpft sich aber in der Gewährleistung annähernd gleich großer Wahlkreise und der gleichen Zählung und Gutschreibung jeder gültig abgegebenen Wählerstimme.²⁰

Diesen Anforderungen wäre durch das Kappungsmodell offenkundig genügt, da weder die Größe der Wahlkreise noch die Zählung der gültigen abgegebenen Wählerstimmen modifiziert würde. Ein Grundsatz, dass durch die nach Grundsätzen der Mehrheitswahl organisierte Wahl in den Wahlkreisen auch in jedem Fall zwingend ein Wahlkreismandat vergeben werden müsste, ist der Wahlgleichheit hingegen schlicht nicht zu entnehmen. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat vielmehr die Verfassungsmäßigkeit einer entsprechenden Regelung, die in den 1950er Jahren im bayerischen Landtagswahlrecht verankert war, zu Recht bestätigt und festgestellt, dass der Grundsatz der personalisierten Verhältniswahl²¹ nicht die Forderung enthalte, jeder Wahlkreis müsse unter allen Umständen seinen eigenen Abgeordneten haben.²²

Boehl beruft sich gleichwohl auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und führt folgendes Zitat zur Untermauerung seiner These an:

„Dem Zweck der Mehrheitswahl entspricht es, dass (...) die für den Mehrheitskandidaten abgegebenen Stimmen zur Mandatzuteilung führen.“²³

¹⁸ Verwiesen wird auf: BVerfGE 121, 266 (295): „Dem Zweck der Mehrheitswahl entspricht es, dass (...) die für den Mehrheitskandidaten abgegebenen Stimmen zur Mandatzuteilung führen“; BVerfGE 130, 212 (225); 131, 316 (337); krit. auch bereits abw. Meinung in: BVerfGE 95, 335 (374, 394).

¹⁹ *Boehl*, ZRP 2017, 197 (199).

²⁰ BVerfGE 131, 316 (338).

²¹ In der Terminologie des bayerischen Verfassungsgerichtshofs: verbessertes Verhältniswahlrecht.

²² BayVerfG, VerfGHE 7, 99, Ls. 1.

²³ BVerfGE 121, 266 (295).

Der Eindruck, dass Bundesverfassungsgericht habe ein entsprechendes Postulat aufgestellt, beruht auf der Auslassung innerhalb des Zitats. Im Original heißt die Passage der Entscheidung nämlich:

„Dem Zweck der Mehrheitswahl entspricht es, dass *nur* die für den Mehrheitskandidaten abgegebenen Stimmen zur Mandatzuteilung führen.“²⁴

Es geht dort also einzig und allein darum zu begründen, dass im System der Mehrheitswahl die Erfolgchance nicht beeinträchtigt wird, obwohl all diejenigen Stimmen, die nicht für den erfolgreichen Wahlkreiskandidaten abgegeben wurden, ohne Auswirkung auf die Zusammensetzung des Parlaments bleiben.

Wenn im Schreiben des Bundesministers des Innern zudem problematisiert wird, dass der Erfolgswert der Erststimmen in einem Wahlkreis, für den kein Wahlkreismandat zugeteilt wird, „Null“ sei und dies gegen die Wahlgleichheit verstoße, so verkennt die Argumentation, dass das Fehlen eines solchen Erfolgswerts im System der Mehrheitswahl für einen Großteil der Wähler, mitunter sogar für die Mehrheit der Wähler in einem Wahlkreis, zwingend angelegt ist. Denn schon im jetzigen System beträgt der Erfolgswert der Erststimme bei allen Wählern, die ihre Stimme für einen am Ende unterlegenen Kandidaten abgegeben haben, genau „Null“. Aus diesem Grund hat das Bundesverfassungsgericht auch betont, dass die Gleichheit des Erfolgswerts im System der Mehrheitswahl gerade nicht realisierbar und erst recht nicht verfassungsrechtlich geboten ist, sondern vielmehr allein die gleiche Erfolgchance sichergestellt werden muss. Die vom Bundesminister des Innern zitierte Aussage des Bundesverfassungsgerichts, wonach es dem Zweck der Mehrheitswahl entspricht, dass *nur* die für den Mehrheitskandidaten abgegebenen Stimmen zur Mandatzuteilung führen,²⁵ unterstreicht genau diesen Punkt.

Sofern weiterhin angeführt wird, der Gesetzgeber sei verpflichtet, das Wahlsystem in seinen Grundelementen folgerichtig zu gestalten und keine strukturwidrigen Elemente einzuführen, so erschließt sich nicht, inwiefern die hier angesprochenen Mindestanforderungen an Kohärenz durch den Reformvorschlag beeinträchtigt werden sollte. Das Argument überrascht ohnehin schon deshalb, weil gerade das in dem Schreiben verteidigte System des Bundestagswahlrechts in seinen seit 1949 bestehenden Grundzügen dadurch gekennzeichnet ist, dass es sich um ein Mischsystem handelt, bei dem Elemente des Mehrheitswahlsystems in eine Verhältniswahl eingebettet werden. Dementsprechend betont auch das Bundesverfassungsgericht, dass dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts ein weiter Gestaltungsspielraum

²⁴ BVerfGE 121, 266 (295); Hervorhebung nur hier.

²⁵ BVerfGE 121, 266 (295).

zukommt. Es steht grundsätzlich in seiner freien Entscheidungsbefugnis, ob er in Ausführung des Regelungsauftrags nach Art. 38 Abs. 3 GG das Verfahren der Wahl zum Deutschen Bundestag als Mehrheits- oder als Verhältniswahl ausgestaltet. Er kann auch beide Gestaltungen miteinander verbinden, wobei er sich auch für eine Kombination beider Elemente entscheiden kann, die jenseits bereits erprobter Modelle liegen.²⁶ Vor diesem Hintergrund ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich legitimiert, die Kombination von Elementen der Mehrheits- und Verhältniswahl derart auszugestalten, dass die Erringung der relativen Mehrheit in einem Wahlkreis nicht zwingend zur Zuteilung eines Mandats führt.

Schließlich würde eine solche Regelung auch keineswegs derart drastisch und unsystematisch das bestehende Wahlrecht durchbrechen, wie es in dem Schreiben suggeriert wird. Denn bereits nach dem geltenden Wahlrecht existieren Fallkonstellationen, in denen in einem Wahlkreis keine der abgegebenen Erststimmen zu einer Mandatszuteilung führt. § 48 Abs. 1 BWahlG sieht bereits jetzt vor, dass in dem Fall, dass ein gewählter Wahlkreisbewerber sein Mandat nicht annimmt oder ein Wahlkreisabgeordneter verstirbt, eine Nachbesetzung durch die Landesliste der jeweiligen Partei stattfindet. Auch in diesem Fall haben die Erststimmen der Wähler im betroffenen Wahlkreis keinen Einfluss mehr auf die Zusammensetzung des Bundestages. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Regelung ausdrücklich für verfassungsmäßig erklärt.²⁷

Im Ergebnis verkennen die Versuche, aus dem Verfassungsrecht Einwände gegen ein Kapplungsmodell abzuleiten, sowohl die Tatsache, dass die Wahlrechtsgleichheit bei der Mehrheitswahl im Wahlkreis lediglich die gleiche Erfolgschance verbürgt, als auch die Möglichkeit des Wahlgesetzgebers, im Rahmen seines weiten Gestaltungsspielraums die Verbindung von Verhältnis- und Mehrheitswahl neu zu justieren. Dies gilt erst recht, wenn der Wahlgesetzgeber dabei das Ziel verfolgt, die Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages durch die Gewährleistung einer Höchstgrenze der Abgeordnetenzahl verlässlich zu sichern.

3. Zu Modellen, die mit unausgeglichenen Überhangmandaten arbeiten wollen

Mehrere Vorschläge wollen das Problem der Aufblähung des Bundestages dadurch entschärfen, dass sie die Zahl der Ausgleichsmandate begrenzen oder eine bestimmte Zahl unausgeglichener Überhangmandate festlegen wollen. Zuweilen wird dabei unter Berufung auf die

²⁶ BVerfGE 131, 316 (335 f.).

²⁷ BVerfGE 97, 317.

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht aus dem Jahr 2012 der Vor- schlag unterbreitet, die Zuteilung von Ausgleichsmandaten erst aber einer Zahl von 16 Über- hangmandaten vorzunehmen, die ersten 15 Überhangmandate hingegen unausgeglichen zu lassen und damit den Verhältnisausgleich nach dem Zweitstimmenergebnis zu verzerren.

In der entsprechenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts heißt es dazu wie folgt:

„§ 6 Abs. 5 BWG verstößt insoweit gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien, als er das ausgleichslose Anfallen von Über- hangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Bundestagswahl als Verhältniswahl aufheben kann. Dies ist der Fall, wenn die Zahl der Überhangman- date etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abge- ordneten überschreitet.“²⁸

Weiterhin führt das Bundesverfassungsgericht aus:

„Die durch die ausgleichslose Zuteilung von Überhangmandaten bewirkte ungleiche Gewichtung der Wählerstimmen ist durch die verfassungslegitime Zielsetzung der personalisierten Verhältniswahl, dem Wähler im Rahmen einer Verhältniswahl die Wahl von Persönlichkeiten zu ermöglichen, grundsätzlich gerechtfertigt. Der insoweit bestehende Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers wird allerdings durch den Grund- charakter der Bundestagswahl als einer Verhältniswahl begrenzt. Die verfassungs- rechtliche Grenze für die ausgleichslose Zuteilung von Überhangmandaten ist über- schritten, wenn Überhangmandate im Umfang von mehr als etwa einer halben Frakti- onsstärke zu erwarten sind.“²⁹

Das Bundesverfassungsgericht hat hier nicht etwa gebilligt, dass *im Ergebnis* 15 Überhang- mandate unausgeglichen bleiben dürfen. Es stellt vielmehr Anforderungen an das Zusam- menwirken von Wahlsystem und tatsächlichen Gegebenheiten des Wählerverhaltens. Nicht erst das tatsächliche Anfallen von mehr als 15 unausgeglichenen Überhangmandaten wird als Verfassungsverstoß angesehen, sondern bereits die Situation, in der aufgrund des Wahlsys- tems und der tatsächlichen Umstände Überhangmandate im Umfang von mehr als etwa einer halben Fraktionsstärke *zu erwarten sind*.

Dies bedeutet, dass 15 unausgeglichene Überhangmandate nur dann als verfassungsrechtlich zulässig angesehen werden können, wenn sie sich als bloße Nebenfolge einer wahlrechtlichen

²⁸ BVerfGE 131, 316 (357).

²⁹ BVerfGE 131, 316 (363).

Systementscheidung im Zusammenspiel mit den tatsächlichen Umständen des Wählerverhaltens darstellen. Ausgleichslose Überhangmandate können hingegen nicht als gezieltes, potentiell mehrheitsverzerrendes Gestaltungsinstrument eingesetzt werden. Würden 15 Überhangmandate vom Wahlgesetzgeber gezielt ausgleichslos gestellt, wären sie nämlich nicht durch die verfassungslegitime Zielsetzung der personalisierten Verhältniswahl gerechtfertigt, da sie sich als willkürliche Verzerrung des Zweitstimmenproporz, nicht jedoch als notwendige Systemfolge der personalisierten Verhältniswahl darstellten. Eine Regelung, die gezielt eine willkürlich gesetzte Zahl von bis zu 15 Überhangmandaten ohne Ausgleichsmandate ermöglichen würde, wäre daher mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit nicht vereinbar.

Erst recht gilt das für jeden Reformvorschlag, der das Problem der Bundestagsgröße dadurch angehen will, dass er die zum Ausgleich eingesetzten Listenmandate begrenzt. Denn hierdurch entstünden unausgeglichene Überhangmandate in nicht vorhersehbarer Zahl und würde infolgedessen die proportionale Verteilung der Sitze nach dem Zweitstimmenergebnis der Parteien in einer Weise verzerrt, die den Grundcharakter der Bundestagswahl als Verhältniswahl in Frage stellen würde. Gerade ein Wahlgesetz, das unausgeglichene Überhangmandate in nicht vorhersehbarem Umfang möglich machte, hat das Bundesverfassungsgericht deshalb bereits im Jahr 2012 wegen Verstoßes gegen die Wahlgleichheit für verfassungswidrig erklärt.

Dr. Robert Vehrkamp
Bertelsmann Stiftung
Am Werderschen Markt 6
10117 Berlin
robert.vehrkamp@bertelsmann-stiftung.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)502 C

Berlin, 22. Mai 2020

Stellungnahme

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses
am 25. Mai 2020 in Berlin

zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bundeswahlgesetzes der Fraktionen
FDP, DIE LINKE, und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 19/14672)

Zusammenfassung der Stellungnahme

Ziel des Gesetzentwurfes ist eine *erhebliche* und *deutliche* **Reduzierung der Gefahr eines übermäßig großen Bundestages** im geltenden Bundestagswahlrecht.

Die Gefahr besteht, weil das geltende Bundestagswahlrecht ein **Parlamentsvergrößerungs-recht** ist. Es kennt keinerlei Obergrenze für die Sitzzahl des Bundestages. Die sich ergebende Bundestagsgröße ist abhängig von bestimmten Eigenschaften des Wahlergebnisses und nach oben hin offen. **Das geltende Bundestagswahlrecht kann deshalb nicht garantieren, dass aus einer Bundestagswahl ein funktionsfähiges Parlament hervorgeht.** Es riskiert damit Wahlanfechtungen und nimmt das Risiko der Ungültigkeit einer Wahl in Kauf.

Der vorliegende Gesetzentwurf entschärft diese Problematik **nahezu vollständig**, und erreicht damit sein Ziel. Das zeigen Simulationsrechnungen auf der Basis von 1.036 umfragebasierten Wahlergebnisvarianten der letzten zehn Jahre (10/2009-05/2020):

Der Gesetzentwurf erreicht in 927 (=90 Prozent) von 1.036 Fällen seine Regelgröße von 630. In lediglich 37 (=4 Prozent) der Fälle führt er zu einer Sitzzahl von mehr als 650, und davon in nur 4 (=0,4 Prozent) zu mehr als 700 Mandaten.

Im Vergleich dazu erreicht das geltende Bundestagswahlrecht in keinem der 1.036 Fälle seine Regelgröße von 598. In 537 (=52 Prozent) führt es zu mehr als 650, und davon in 252 (=24 Prozent) zu mehr als 700 Mandaten.

Die Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfes ist der geltenden Rechtslage deshalb eindeutig vorzuziehen.

Zur **Ergänzung** des Vorschlags **um eine garantierte Obergrenze** bietet sich als zusätzliches Instrument die **Einführung einer Kappungsgrenze** an, die in den vorliegenden Gesetzentwurf integrierbar wäre. **Eine solche Ergänzung des vorliegenden Gesetzentwurfes wird ausdrücklich empfohlen.**

Folgerichtig abgelehnt wird im vorliegenden Gesetzentwurf die mit großer Wahrscheinlichkeit verfassungswidrige vorsätzliche Wiedereinführung **unausgeglicherer Überhangmandate**, die in einem Vielparteienparlament als willkürliche Mehrheitsverzerrungen den Grundcharakter der Personalisierten Verhältniswahl als Verhältniswahl aufheben könnten.

1. Zielsetzung des Gesetzentwurfs und Aufbau der Stellungnahme

Zielsetzung des Gesetzentwurfs ist es, „**erhebliche und unabsehbare Aufwüchse der Sitzzahl des Bundestages zu vermeiden**“. Nicht unwahrscheinlich sei, dass der Bundestag auf eine Mitgliederzahl „**von weit über 800**“ anwachsen könnte.

Diese dem Gesetzentwurf zugrundeliegende Befürchtung ist mehr als berechtigt. Das geltende Bundestagswahlrecht ist ein „**Parlamentsvergrößerungsrecht**“ (Grotz/Vehrkamp, S.1) ohne jede Deckelung. Das real existierende wahlrechtliche Problem und Risiko ist also noch sehr viel größer als im vorliegenden Gesetzentwurf beschrieben: Das geltende Bundestagswahlrecht kennt überhaupt keine Begrenzung der Sitzzahl. Die Größe des Bundestages ist damit nach oben hin offen. Je nach Anzahl der in der im Bundestag vertretenen Parteien, ihrem Wahlergebnis und dem Splittingverhalten der Wähler, geht die theoretisch denkbare Größe des Bundestages sogar gegen unendlich (Fehndrich, S.2).

Das geltende Bundestagswahlrecht kann damit nicht garantieren, dass aus der Wahl ein funktionsfähiges Parlament hervorgeht.

Es erweist sich schon deshalb als dringend reformbedürftig.

In einer funktionsfähigen Demokratie haben die Wähler Anspruch auf ein Wahlrecht, das – unabhängig vom konkreten Wahlergebnis – zu einem funktionsfähigen Parlament führt. Diese Grundvoraussetzung wird vom geltenden Bundestagswahlrecht nicht erfüllt.

Das geltende Bundestagswahlrecht *kann* zwar zu einem Parlament der Sollgröße von 598 führen. Es *kann* aber auch – ohne die Sicherheit einer Obergrenze – zu einem Parlament von mehr als 600, 700, 800, oder 900, zu einem „Bundestag der Tausend“ (Pukelsheim, S.469) oder noch mehr Abgeordneten führen. Wie wahrscheinlich welches Szenario ist, bleibt von sehr subjektiven Setzungen und Annahmen abhängig. Mit Sicherheit voraussagen lässt es sich nicht. Und die Unsicherheiten werden in einem zunehmend segmentierten Parteiensystem und durch ein immer volatileres, weniger vorhersagbares und auch kurzfristig sprunghaften Veränderungen unterliegendem Wählerverhalten immer größer.

Allein die Möglichkeit eines nicht funktionsfähigen Bundestages als vorstellbares Ergebnis einer Bundestagswahl, macht eine entsprechende Reform des Bundestagswahlrechts noch vor der nächsten Bundestagswahl zwingend erforderlich. Darauf reagiert der vorliegende Gesetzentwurf, beansprucht dabei aber keine vollständige Lösung des Problems, sondern lediglich seine deutliche Entschärfung.

Darüber hinaus verbleibt der Gesetzentwurf mit seinen **Problemlösungen innerhalb des Systems der Personalisierten Verhältniswahl**. Der Gesetzentwurf vermeidet also einen wahlrechtlichen Systemwechsel, z. B. in Richtung eines Mehrheits- oder Grabenwahlsystems.

Wie, und wie weit es dem Gesetzentwurf gelingt, das Risiko einer übermäßigen Bundestagsvergrößerung deutlich zu reduzieren, wird im Folgenden diskutiert und bewertet. Dazu werden in *Abschnitt 2* zunächst die innerhalb der Personalisierten Verhältniswahl zur Verfügung stehenden Reformoptionen beschrieben, die das Problem lösen oder zur einer Lösung beitragen können. *Abschnitt 3* diskutiert dann die drei in dem vorliegenden Gesetzentwurf zum Einsatz kommenden Instrumente. Anhand von Simulationsrechnungen werden ihre jeweils spezifischen Wirkungen und Problemlösungsbeiträge beschrieben. *Abschnitt 4* befasst sich mit der Ergänzung des vorliegenden Entwurfes durch die Integration einer Kappungsgrenze. *Abschnitt 5* befasst sich mit der Wiedereinführung unausgeglichener Überhangmandate, und lehnt diese als potentiell verfassungswidrig ab. Das abschließende Fazit enthält eine kurze Gesamtbewertung und Empfehlung.

2. Problemlösungsansätze innerhalb der Personalisierten Verhältniswahl

Innerhalb der Personalisierten Verhältniswahl stehen zur Lösung der Vergrößerungsproblematik des jetzigen Bundestagswahlrechts theoretisch die folgenden fünf Instrumente zur Verfügung:

- Die **Vermeidung** von Überhangmandaten durch die Reduktion der Anzahl der Wahlkreise.
- Der proporzwahrende **Ausgleich** von Überhangmandaten durch die Zuteilung von zusätzlichen Listenmandaten für die Parteien ohne Überhänge.
- Die **Kompensation** von internen Überhangmandaten durch ihre Verrechnung von Überhangmandaten mit Listenmandaten anderer Landesverbände derselben Partei.
- Die **Kappung** potentieller Überhangmandate durch ihre präventive Nichtzuteilung im Rahmen des Vergabeverfahrens von Direktmandaten.

Dem Gesetzgeber stehen damit zunächst einmal vier Instrumente zur Verfügung, um *innerhalb* der Personalisierten Verhältniswahl die Gefahr einer übermäßigen Vergrößerung auszuschließen oder zumindest deutlich zu reduzieren. Die Instrumente können einzeln oder in einer geeigneten Kombination zur Problemlösung eingesetzt werden. Alle vier Instrumente sind miteinander vereinbar, können also in unterschiedlicher Gewichtung auch miteinander kombiniert werden.

Für die **Wirkung und Effektstärke** der einzelnen Instrumente ist vor allem interessant, dass nur die Kappung in der Lage ist eine absolute Obergrenze der Bundestagsgröße zu garantieren. Alle anderen Instrumente können zwar einen erheblichen Beitrag zur Reduzierung der Wahrscheinlichkeit übermäßiger Bundestagsgrößen leisten. Vollständig garantieren kann das aber nur die Einführung einer Kappungsgrenze.

Alle vier Instrumente sind darüber hinaus mit **wahlpolitischen Kosten** verbunden:

Die Vermeidung durch Wahlkreisreduzierung erfordert eine Wahlkreisreform, vergrößert die Wahlkreise und verschiebt das Verhältnis von Direkt- und Listenmandaten.

Der Ausgleich von Überhangmandaten führt zu einer Vergrößerung des Bundestages und zu einer Verschiebung des Verhältnisses von Direkt- und Listenmandaten.

Die Kompensation interner Überhangmandate verzerrt den föderalen Proporz zwischen den Landeslisten der Überhangparteien - einzelne Landesverbände einer Partei könnten überhaupt nicht mehr vertreten sein.

Die Kappung führt dazu, dass in einzelnen Wahlkreisen Direktmandate nicht vergeben werden, und sie dann zumindest über keinen direkt gewählten Abgeordneten verfügen.

Die Entscheidung über den Einsatz einzelner oder mehrerer Instrumente ist damit immer auch eine normative Entscheidung darüber, welche der wahlpolitischen Folgen man wie stark gewichtet.

Die **Tolerierung unausgeglichener Überhangmandate** bleibt im vorliegenden Gesetzentwurf folgerichtig und notwendigerweise als außerhalb der Personalisierten Verhältniswahl liegend unberücksichtigt (vgl. dazu Abschnitt 5 dieser Stellungnahme).

3. Die drei Problemlösungsansätze des vorliegenden Gesetzentwurfes und ihre Wirkung

Der vorliegende Gesetzentwurf setzt auf eine zielgerichtete und effiziente Kombination von drei dieser insgesamt vier Instrumente:

- Zur **Vermeidung** von Überhangmandaten wird die Anzahl der Wahlkreise von 299 auf 250 reduziert. Das reduziert die Wahrscheinlichkeit der Entstehung von Überhangmandaten und vermindert das Risiko eines übermäßig großen Bundestages. Etwa die Hälfte der risikoreduzierenden Wirkung des vorliegenden Gesetzentwurfes beruht allein auf dieser Reduktion der Anzahl der Wahlkreise. Würde also die Reduktion der Wahlkreise entfallen, wäre der Vorschlag nur etwa halb so effizient und wirksam darin, das Risiko eines übermäßig anwachsenden Bundestages gegenüber dem geltenden Wahlrecht zu reduzieren. Die Stellschraube der Wahlkreisreform ist deshalb ein wesentliches Gestaltungsmerkmal des vorliegenden Vorschlags. Ein Verzicht, oder eine geringere Reduzierung der Wahlkreise, würde – ceteris paribus – die Effektstärke des vorliegenden Gesetzentwurfes um maximal etwa die Hälfte verringern.
- Zum **Ausgleich** von Überhangmandaten sieht der Entwurf eine Vergrößerung des Bundestages auf die neue Regelgröße von 630 Mandaten vor. Diese Anhebung der Regelgröße auf 630 Mandate absorbiert zunächst einige der auf Basis der alten Regelgröße von 598 anfallenden Überhangmandate. Sie reduziert damit die Anzahl derjenigen Direktmandate, die als nicht durch Zweitstimmenmandate gedeckte Direktmandate zu Überhangmandaten werden können. Sie entlastet damit den dritten Wirkungsmechanismus des vorliegenden Gesetzentwurfes, die Kompensation.
- Als Folge der Abschaffung des Sitzkontingentverfahrens, ermöglicht der vorliegende Gesetzentwurf die vollständige **Kompensation** von internen Überhangmandaten durch Listenmandate anderer Landesverbände derselben Partei. Listenmandate von nicht überhängenden Landeslisten einer Partei werden mit den überhängenden Direktmandaten anderer Landeslisten derselben Partei verrechnet. Dieser Mechanismus erklärt in etwa die andere Hälfte der Effektstärke und Effizienz des Gesetzentwurfes. Ein Verzicht oder eine Beschränkung der Anrechenbarkeit durch die Garantie von Listenmandaten würde – ceteris paribus – die Effektstärke des vorliegenden Gesetzentwurfes um ebenfalls maximal etwa die Hälfte reduzieren.

Der Gesetzentwurf nutzt damit eine **effiziente und wirksame Kombination** von drei unterschiedlichen Instrumenten zur Erreichung seiner Ziele. Der hohe Grad der Zielerreichung beruht auf dem effizienten Zusammenspiel aller drei Instrumente:

Ein Teil der auf Basis der geltenden Regelgröße anfallenden Überhangmandate wird durch die Verringerung der Anzahl der Wahlkreise **vermieden**. Ein weiterer Teil dieser Überhangmandate wird durch die Anhebung der Regelgröße auf 630 **ausgeglichen**. Und die danach noch verbleibenden internen Überhangmandate werden vollständig durch die Anrechnung auf Listenmandate anderer Landesverbände derselben Partei **kompensiert**.

Die in den Simulationsrechnungen erreichte 90-prozentige Reduzierung der Vergrößerungsfälle gegenüber dem geltenden Wahlrecht beruht zu etwa der Hälfte auf dem Effekt der Wahlkreisreduzierung. Zur anderen Hälfte beruht sie auf Effekt der Kompensation von internen Überhangmandaten durch die Streichung von Listenmandaten anderer Landesverbände derselben Partei. Die Anhebung der Regelgröße auf 630 reduziert die Anzahl solcher internen Überhangmandate und damit die Notwendigkeit ihrer Kompensation.

Was der vorliegende Gesetzentwurf bisher noch nicht vorsieht, ist die **Garantie einer absoluten Obergrenze** für die Größe des Bundestages. Eine garantierte Obergrenze ließe sich aber durch die ergänzende Einführung einer entsprechenden Kappungsgrenze in den vorliegenden Entwurf integrieren.

4. Mögliche Ergänzung durch die Einführung einer Kappungsgrenze

Die Einführung einer Kappungsgrenze ist das einzige der hier diskutierten Instrumente, das in der Lage wäre, eine Obergrenze für die Bundestagsgröße zu garantieren.

Die Logik einer solchen Kappungsgrenze beruht darauf, ab einer bestimmten Maximalgröße des Bundestages keine Überhangmandate mehr zuzuteilen. Wahlrechtlich ließe sich das durch eine geeignete Reform der in § 5 Bundeswahlgesetz geregelten Personenwahl realisieren. Dabei müsste sichergestellt werden, dass es nicht zu einer nachträglichen Aberkennung von Direktmandaten kommt, sondern sie oberhalb der Kappungsgrenze über die Vergaberegeln erst gar nicht zugeteilt werden. Eine geeignete Regelung dazu findet sich bereits in dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN v. 9.2.2011 (BT-Drs.17/4694). Die könnte in den vorliegenden Gesetzentwurf integriert werden.

Würde beispielsweise eine derartige Kappungsgrenze bereits ab der neuen Regelgröße von 630 greifen, würde aus der 90-prozentigen eine 100-prozentige Einhaltung der neuen Regelgröße.

Ergänzt um eine Kappungsgrenze, würde der vorliegende Gesetzentwurf also über sein selbstgestecktes Ziel hinaus eine übermäßige Vergrößerung des Bundestages nicht nur deutlich unwahrscheinlicher machen, sondern garantiert ausschließen.

5. Folgerichtiger Verzicht auf unausgeglichene Überhangmandate

Ausdrücklich verworfen wird vom vorliegenden Gesetzentwurf die **Wiedereinführung unausgeglichener Überhangmandate**. Das erscheint folgerichtig und notwendig.

Folgerichtig, weil der vorliegende Gesetzentwurf innerhalb der Personalisierten Verhältniswahl bleibt. Eine Wiedereinführung mehrheitsverzerrender Überhangmandate würde aber dem Grundcharakter der Personalisierten Verhältniswahl als Verhältniswahl widersprechen.

Und notwendig, weil eine Wiedereinführung unausgeglichener Überhangmandate mit großer Wahrscheinlichkeit Gefahr liefe, im Falle einer Wahlanfechtung vom Bundesverfassungsgericht als unvereinbar mit dem Grundcharakter der Bundestagswahl als Verhältniswahl verworfen zu werden.

Demokratie- und legitimationstheoretisch ist dabei der stärkste Einwand gegen unausgeglichene Überhangmandate die **Willkür ihrer mehrheitsverzerrenden Auswirkungen in einem Vielparteiensystem**. Unausgeglichene Überhangmandate bilden in einem Vielparteiensystem kein „vitalen Rest von Mehrheitswahl“ (Isensee, S.274), sondern eine willkürliche Verzerrung des Grundcharakters der Bundestagswahl als Verhältniswahl.

Unter den gegebenen Bedingungen des bundesdeutschen Vielparteiensystems, könnten unausgeglichene Überhangmandate z. B. politisch gewollte Mehrheitsbildungen verhindern, ohne gleichzeitig andere politisch gewollte Mehrheiten zu ermöglichen. Sie würden dann mit großer Wahrscheinlichkeit zum Anlass für Wahlanfechtungen werden, und sich dem Risiko der Verfassungswidrigkeit aussetzen.

Das gilt ganz ausdrücklich auch für die vielzitierten „bis zu 15 unausgeglichenen Überhangmandate“, die das Bundesverfassungsgericht angeblich auch im Rahmen der Personalisierten Verhältniswahl erlaubt habe.

Tatsächlich ist der Tenor der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein ganz anderer: Unausgeglichene Überhangmandate wurden immer nur als eine lediglich unerwünschte Nebenfolge überhaupt akzeptiert. Würden sie wahlrechtlich als ein aktives Gestaltungsmerkmal in die bestehende Personalisierte Verhältniswahl bewusst und zielgerichtet wiedereingeführt, wäre das, zumal es wahlrechtliche Alternativen gibt, im Sinne dieser Rechtsprechung mit hoher Wahrscheinlichkeit als Verstoß gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit zu bewerten.

Vor diesem Hintergrund ist der bewusste Verzicht auf die Wiedereinführung unausgeglichener Überhangmandate im vorliegenden Gesetzentwurf folgerichtig, notwendig und angemessen.

6. Abschließende Gesamtbewertung

Der vorliegende Gesetzentwurf erreicht seine selbstgesteckten Ziele. Er ist der geltenden Rechtslage eindeutig vorzuziehen.

Zur Ergänzung um eine garantierte Obergrenze für die Bundestagsgröße sollte die zusätzliche Einführung einer Kappungsgrenze erwogen werden.

*Alle in dieser Stellungnahme zitierten Simulationsberechnungen wurden im Auftrag der Bertelsmann Stiftung von **Dr. Philipp Weinmann** von der **Universität der Bundeswehr in Hamburg** durchgeführt.*

Literatur:

Grotz, Florian, und Robert Vehrkamp (2017). 598. EINWURF – Policy Brief der Bertelsmann Stiftung (1), erschienen auch in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 23. Januar 2017.

Fehndrich, Martin (2013). *Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses* am 14. Januar 2013 in Berlin.

Isensee, Josef (2010). „Funktionsstörungen im Wahlsystem“. *Das Deutsche Verwaltungsblatt* 269-277.

Pukelsheim, Friedrich (2019). „Bundestag der Tausend – Berechnungen zu Reformvorschlägen für das Bundeswahlgesetz“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (3). 469-477.

11. März 2020

Stellungnahme zum "Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes"

– BT-Drucksache 19/14672 –

A. Vorbemerkung

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf den gemeinsamen Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, Die Linke. und Bündnis 90/Die Grünen. Regelungsgegenstand des Entwurfs ist die Änderung von Vorschriften des Bundeswahlgesetzes (BWahlG). Der Gesetzentwurf reagiert dabei auf das verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende, aber politisch nicht gewollte Problem der Überschreitung der in § 1 Abs. 1 S. 1 BWahlG niedergelegten Sollsitzzahl des Deutschen Bundestags von 598 Mitgliedern. Bereits der 18. Bundestag konstituierte sich mit 631 Mitgliedern und seit der Bundestagswahl 2017 zählt er 709 Mitglieder. Im fachwissenschaftlichen Diskurs wird unter Zugrundelegung der aktuellen Umfragewerte ein Bundestag von über 800 Mitgliedern für nicht unwahrscheinlich gehalten.¹ Diese Vergrößerung resultiert aus den Überhangmandaten und deren Ausgleich, die dem verfassungsrechtlichen Gebot folgt, das Zweitstimmenergebnis in der Mandatsverteilung abzubilden (strenge Proportionalität).

Der Gesetzentwurf versucht, unter Beibehaltung des Systems der personalisierten Verhältniswahl, die Entstehung von Überhangmandaten möglichst gering zu halten, indem sie einerseits die Zahl der Wahlkreise von derzeit 299 auf 250 verringert, die Sollsitzzahl auf 630 erhöht und das Sitzkontingentverfahren abschafft. Hierdurch kommt es zu einer Veränderung des Verhältnisses von Listen- und Direktmandate zugunsten der Listenmandate.

B. Bewertung des Gesetzentwurfs im Detail

I. § 1 Absatz 1

1. Erhöhung der Sollsitzzahl auf 630, § 1 Abs. 1 S. 1 BWahlG

Die maßvolle Erhöhung der Sollsitzzahl von 598 auf 630 ist unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten als unproblematisch zu werten. Die Anzahl der Abgeordneten wird vom Grundgesetz nicht vorgegeben. Eine mögliche Grenze, die sich aus der Funktionsfähigkeit des Parlaments oder aus der regionalen Repräsentation ergeben könnte, werden bei dieser maßvollen Erhöhung nicht tangiert, insbesondere unter dem Gesichtspunkt, dass die Anzahl der Abgeordneten in der aktuellen Wahlperiode höher liegt.

2. Reduzierung der Wahlkreise auf 250, § 1 Abs. 1 S. 2 BWahlG

Die Wahlkreise sollen von derzeit 299 auf 250 reduziert werden. Dies führt unumgänglich zu einer Vergrößerung der Wahlkreise in der Fläche und zu einer höheren Bevölkerungszahl pro

¹ Unter www.mandatsrechner.de können die aktuellen Umfragewerte und ihre Auswirkungen auf die Mitgliederzahl des Bundestags simuliert werden. Siehe hierzu exemplarisch *Pukelsheim*, Bundestag der Tausend – Berechnungen zu Reformvorschlägen für das Bundeswahlgesetz, in ZParl 2019, Nr. 3, S. 469ff.

Wahlkreis. Für die Wahlgleichheit ist die Einteilung der Wahlkreise und ihre Größe, d. h. eine annähernde Gleichheit der Bevölkerungszahl pro Wahlkreis, entscheidend. Insbesondere der Erfolgswert der Erststimme ist an die Größe des Wahlkreises gebunden. Denn je kleiner er im Verhältnis zu anderen ist, desto weniger Stimmen bedarf die Wahl eines Kandidaten für den Bundestag.² Daher folgt das Erfordernis bei der Gestaltung möglichst gleich große Wahlkreise zu erstellen, was der Gesetzentwurf auch vorsieht (siehe § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, Nr. 3 BWahlG).³ Die Bemessungsgrundlage für die Wahlkreiseinteilung bleibt dabei die deutsche Wohnbevölkerung, § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, Nr. 3, S. 2 BWahlG.⁴ Diese Grundsätze sind bei einer Reduzierung der Wahlkreise auf 250 einzuhalten, was aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten als unproblematisch zu werten ist. Die Bevölkerungszahl wird sich, wie eingangs erwähnt, erhöhen, aber dies steht im Einklang mit der Verfassung und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die dem Gesetzgeber bei der Einteilung des Wahlgebiets in gleich große Wahlkreise einen Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum einräumt.⁵ Aufgrund dessen unterliegt es keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BWahlG gewisse Abweichungen in der Bevölkerungszahl bei der Wahlkreiseinteilung zulässt.⁶

Der mögliche Einwand, dass im Falle einer Reduzierung der Wahlkreise sich insbesondere die Flächengröße erhöhen könnte und so die Bindung zwischen Mandatsträger und Wohnbevölkerung erschwert werde, ist aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zwar nicht ganz unproblematisch, aber obliegt auch hier dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. So sind die einfachgesetzlichen Regelungen in § 3 Abs. 1 BWahlG zur Flächeneinteilung als Sollvorschriften formuliert und geben vor, dass jeder Wahlkreis ein zusammengehörendes und abgerundetes Ganzes bilden soll und dass sich die historisch verwurzelten Verwaltungsgrenzen nach Möglichkeit mit den Wahlkreisgrenzen decken sollen (§ 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 und Nr. 5 BWahlG). Das BVerfG stellt in seiner Überhangmandate-II Entscheidung die Bedeutung der engen persönlichen Beziehung der Wahlkreisabgeordneten zu dem Wahlkreis, in dem sie gewählt worden sind, fest und betont die Notwendigkeit einer gewissen Kontinuität der räumlichen Gestalt des Wahlkreises als wichtiges Prinzip der demokratischen Repräsentation.⁷ Jedoch sieht bereits heute die einfachgesetzliche Regelung in § 3 Abs. 3 und Abs. 4 BWahlG vor, dass sich die Wahlkreiseinteilung aufgrund von Änderungen der Bevölkerungszahl angepasst werden kann. Die Kontinuität der Wahlkreisgröße spricht auch nicht gegen eine Reform der gegenwärtigen Einteilung, solange sie nicht für jede

² Morlok, in Dreier, GG, 2015, Art. 38 Rn. 109.

³ Siehe auch BVerfGE 130, 212 (226).

⁴ Morlok, in Dreier, GG, 2015, Art. 38 Rn. 109.

⁵ BVerfGE 95, 335 (364).

⁶ BVerfGE BVerfGE 130, 212 (229); 95, 335 [364f.]; BVerfG, Beschluss der 4. Kammer des Zweiten Senats vom 18. Juli 2001 - 2 BvR 1252- 57/99 -, NVwZ 2002, S. 72.

⁷ BVerfGE 95, 335 (364); so auch in BVerfGE 130, 212 (228f.).

Legislaturperiode anberaumt wird. Das BVerfG betont gleichzeitig, dass die Wahlkreisgrößen (nicht nur nach der Fläche) wegen der Ländergrenzen unterschiedlich sein können. Im Falle einer gesetzgeberischen Entscheidung, die Wahlkreise auf 250 zu reduzieren, ist auch eine solche weitreichende Neueinteilung nicht als Verstoß gegen das Prinzip der demokratischen Repräsentation der Mandatsträger zu verstehen, sondern als eine weitreichende und nicht kurzfristig organisierte Reform des Wahlrechts.⁸

Bereits heute unterscheiden sich die Wahlkreise in ihrer Flächengröße massiv voneinander. Der größte Flächenwahlkreis mit 6250,3 km² ist der Wahlkreis Mecklenburgische Seenplatte II – Landkreis Rostock III; der kleinste Flächenwahlkreis Friedrichshain-Kreuzberg – Prenzlauer Berg Ost umfasst gerade einmal 26,9 km². Ein direkter Vergleich dieser beiden Wahlkreise verdeutlicht, dass die Mandatsträger jeweils unterschiedlich lange Wege in Kauf nehmen müssen, um die Wohnbevölkerung zu erreichen bzw. ihre Wahlkreisarbeit zu organisieren. Im Fall einer Wahlkreisreduzierung wird sich die Anzahl größerer Flächenwahlkreise erhöhen. Dies führt aber nicht zwangsläufig zu einer „Entfremdung“ zwischen Wohnbevölkerung und Mandatsträger in der Weise, dass die demokratische Repräsentation gefährdet ist. Die Bindung und Betreuung des Wahlkreises als reziproke Folgen des Direktmandates lässt sich darüber hinaus nicht als absolute und messbare Größe formulieren. Die Bindung kann in ländlichen Gebieten, in denen soziale Kontakte und Begegnungen intensiver sind, höher sein als etwa in anonymen Großstädten, auch wenn die Wahlkreise dort in der Fläche viel kleiner sind. Insbesondere ist zu beobachten, dass sich die sozialen Begegnungen in den Großstädten nicht auf einen engen Raum (Kiez) beschränken und sich auch nicht an Wahlkreisgrenzen orientieren.

Schließlich ist noch anzuführen, dass das Grundgesetz in Abgrenzung zur Weimarer Reichsverfassung⁹ kein bestimmtes Wahlsystem vorschreibt.¹⁰ So würde die Einführung eines reinen Verhältniswahlrechts, mit der logischen Konsequenz der Abschaffung aller Wahlkreise, dem weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers unterliegen und keine verfassungsrechtlichen Bedenken hervorrufen. Bereits heute sind in den Bundesländern Wahlsysteme anzutreffen, die keine Direktwahl von Wahlkreiskandidaten vorsehen.¹¹ Da die Wahlrechtsgrundsätze aufgrund des Homogenitätsgebots gemäß Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG identisch sind und die reine Verhältniswahl verfassungsrechtlich bisher nicht beanstandet wurde, lässt sich auch hieraus folgern, dass dann erst recht eine Reduzierung der Wahlkreise zulässig ist. Das Ergebnis einer mathematisch optimierten Wahlkreiseinteilung auf 250 Bundestagswahlkreise der Wissenschaftler Sebastian Goderbauer, Georg Wicke und Marco

⁸ Ebd., (365).

⁹ Die Weimarer Reichsverfassung sah in Art. 22 Abs. 1 S. 1 WRV als Wahlsystem die Verhältniswahl vor.

¹⁰ BVerfGE 95, 335 (349).

¹¹ Siehe hierzu exemplarisch Art. 66 Abs. 1 S. 2 LVerf Saarland.

Lübbecke im Auftrag des Bundeswahlleiters kann unter <https://www.or.rwth-aachen.de/wahlkreiskarte/> begutachtet werden.

II. § 6

1. Keine Fünf-Prozent-Hürde für Parteien nationaler Minderheiten (§ 6 Abs. 1 S. 3)

Der Gesetzentwurf schlägt eine Ausnahme von der Sperrklausel für Parteien nationaler Minderheiten in § 6 Abs. 1 S. 3 vor. Eine solche ist verfassungsrechtlich zulässig. Zwar wird eine Ausnahme von der Sperrklausel im Bundeswahlrecht teilweise in der rechtswissenschaftlichen Literatur unter Hinweis auf die fehlende Normierung einer Schutzklausel für nationale Minderheiten im Grundgesetz abgelehnt und als ein Verstoß gegen die Wahlgleichheit betrachtet.¹² Als Argument wird die Minderheiten-Schutzklausel in der schleswig-holsteinischen Landesverfassung (Art. 6 LVerf-SH) angeführt, die eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung für eine wahlrechtliche Sonderregelung begründet. Jedoch ist die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Ausnahme einer Sperrklauselregelung für Parteien nationaler Minderheiten auf Bundesebene deutlich offener: „Die Benachteiligung von politischen Parteien beim Verhältnisausgleich durch § 6 Abs. 4¹³ kann auch nicht dadurch verfassungswidrig werden, daß § 6 Abs. 4 Satz 2 eine Ausnahme für die Parteien nationaler Minderheiten statuiert. [...] Bei den Parteien nationaler Minderheiten liegen besondere Verhältnisse vor, die mit der Situation anderer kleiner Parteien nicht zu vergleichen sind. Die Merkmale der großen Stimmenzahl oder der Direktmandate erlangt eine Partei erst im und durch den Wahlvorgang, während das Merkmal, das die Parteien nationaler Minderheiten von allen anderen Parteien unterscheidet, außerhalb des Wahlvorgangs liegt. Es handelt sich also um nicht vergleichbare Tatbestände. Der Gleichheitssatz verbietet nicht, Parteien wegen eines Kriteriums, das in einem anderen Bereich liegt, zum Verhältnisausgleich zuzulassen, wenn Parteien mit geringer Stimmenzahl und Parteien ohne örtliche Schwerpunkte davon ausgeschlossen werden. [...] Es liegt im Ermessen des Gesetzgebers, ob er eine Partei ohne Rücksicht auf die erzielte Stimmenzahl und die Erringung von Direktmandaten wegen politischer Umstände, die eine besondere Regelung gerade im Wahlverfahren rechtfertigen, für parlamentswürdig erachtet oder nicht. [...] Die Lage der nationalen Minderheit, die deutsche Staatsangehörigkeit mit fremder Volkszugehörigkeit verbindet, ist innerstaatlich einzigartig, da das Völkerrecht und unter Umständen ein fremder Staat, dessen Volkstum die Minderheit zugehört, Interesse an ihrem Status nimmt. Es ist darum ein die wahlrechtliche Sonderregelung hinreichend rechtfertigendes Anliegen des Gesetzgebers, der nationalen Minderheit zur Vertretung ihrer spezifischen Belange die Tribüne des Parlaments zu eröffnen, wenn sie nur die für ein Mandat erforderliche Stimmenzahl

¹² Morlok, in: Dreier, GG, 2015, Art. 38 Rn. 113; Hösch, ThürVBl. 1996, 265, 269; Linck, Jura 1986, 460, 465; Strelen, in: Schreiber, BWahlG, 2013, § 6 Rn. 24.

¹³ Gemeint ist das BWahlG vom 7. Mai 1956.

aufbringt.“¹⁴ Eine wahlrechtliche Sonderregelung obliegt somit auf der Bundesebene zuallererst der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, der im Falle von Parteien nationaler Minderheiten besondere politische Umstände zu berücksichtigen hat, die mit denen anderer Kleinstparteien nicht vergleichbar sind. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit liegt somit nicht vor.

2. Oberverteilung (§ 6 Abs. 2 und Abs. 3)

Beide Absätze regeln die bundesweite Verteilung der Sitze auf die Parteien in einem ersten Schritt. In Abs. 2 wird zunächst der Bundesdivisor dadurch ermittelt, dass die zu berücksichtigende Gesamtzahl der Zweitstimmen der Parteien durch die verbleibende Sitzzahl des Bundestags (nach Abzug möglicher „Berliner Zweitstimmen“ oder Mandat für eine Partei nationaler Minderheit) geteilt wird. Erhält aber eine Partei bundesweit mehr Direktmandate, so werden nach Abs. 3 der Bundesdivisor so lange herabgesetzt und die Sitzzahl des Bundestags so lange erhöht, bis diese Partei mindestens die Direktmandate, die sie erzielt hat, als Sitze im Bundestag erhält.

Das Sitzkontingentverfahren, wonach eine Vorabverteilung von Sitzen auf die Parteien in den Ländern in einem ersten Schritt durchgeführt wird, wie es aktuell in § 6 Abs. 2 BWahlG vorgesehen wird, entfällt durch diese Neuregelung und ist aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht zu beanstanden. Das Problem des negativen Stimmgewichts legt eine bundesweite, proportionale Sitzverteilung im Bundestag sogar nahe. Ungleichheiten und Unstimmigkeiten bei der Sitzverteilung auf die Parteien können reduziert werden, wenn die Sitzverteilung nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit auf Bundesebene berechnet wird.

3. Unterverteilung auf die Landeslisten und Verrechnung (§ 6 Abs. 4)

Die Sitzzahl der Parteien, die in Abs. 2 und 3 ermittelt wurde, werden in einem zweiten Schritt auf deren Landeslisten unter Berücksichtigung der dort erzielten Zweitstimmenergebnisse verteilt. Zuvor werden die Direktmandate abgezogen. Für die Berechnung der Verteilung der Mandate in den einzelnen Ländern wird ein Parteidivisor ermittelt. Dieser ergibt sich durch Teilung der zu berücksichtigenden Zweitstimmen der Partei auf Bundesebene durch die Zahl der in Abs. 2 und 3 ermittelten Bundestagssitze. Dieser Parteidivisor gibt an, wie viele Zweitstimmen eine Partei benötigt, um nach dem Ergebnis ihrer Zweitstimme einen Sitz im Bundestag zu erlangen.

Verfassungsrechtlich problematisch ist die Möglichkeit der Schaffung einer internen Listenverrechnung. Ein solcher Fall tritt dann ein, wenn eine Partei in einem Bundesland mehr Direktmandate erlangt als ihr nach der Anzahl ihrer Zweitstimmen zustehen würde (Überhangmandate). Dieser „Überhang“ wird sodann intern durch andere Landeslisten der

¹⁴ BVerfGE 6, 84 (97).

selben Partei verrechnet. Dies hat zur Folge, dass die Zahl der Abgeordneten im Bundestag nicht erhöht wird, solange eine Verrechnung möglich ist. Es entsteht somit eine „föderale Verzerrung“, denn die Zahl der für die Zuteilung eines Mandats erforderliche Zweitstimme einer Partei unterscheidet sich dann im Vergleich der Bundesländer. Eine solche Verzerrung ist verfassungsrechtlich problematisch, denn durch die parteinterne Verrechnung von Überhangmandaten kann der theoretische Fall eintreten, dass eine Landesliste, der nach dem Zweitstimmenanteil Sitze im Bundestag zwar zustehen, aber kein Direktmandat gewonnen hat, nicht mehr im Bundestag vertreten ist. Denn der Gesetzentwurf sieht vor, dass eine Landesliste mindestens die Anzahl der von der Partei errungenen Direktmandate erhält; sie kann also nicht hinter den Sitzanteil zurückfallen, den sie als Direktmandate gewonnen hat. Erlangt eine Partei aber exakt die selbe Anzahl an Direktmandate, die ihr nach dem Zweitstimmenergebnis zugestanden hätte, kann der theoretische Fall eintreten, dass im Bundesland X in der die betroffene Partei kein Direktmandat erlangt hat, ihr auch kein Listenmandat mehr zugesprochen wird.

Dies führt zu verfassungsrechtlichen Problemen: Der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl sieht nicht nur vor, dass keine Wahlmänner zwischengeschaltet werden, er verlangt nach der Rechtsprechung des BVerfG auch ein Wahlverfahren, „in dem der Wähler vor dem Wahlakt erkennen kann, welche Personen sich um ein Abgeordnetenmandat bewerben und wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken kann.“¹⁵ Die Nachvollziehbarkeit bzw. Vorhersehbarkeit der Auswirkung der Stimmabgabe wird im Falle eines „Verrechnungsmodells“ aufgehoben, da die Kompensationswirkung von Überhangmandaten in einem Land auf das andere Land nicht vorab erfassbar ist. Ein Bürger des Landes X, der weiß, dass seine Partei in seinem Wahlkreis kein Direktmandat erobern kann, weiß nicht, ob er mit seiner Stimme den Bewerber seiner Partei aus seinem Bundesland wählt oder ob sein Bundesland nicht oder nur unterproportional vertreten ist. Die Vorhersehbarkeit ist allerdings immer eine beschränkte, denn auch die Wähler von den im Bundestag vertretenen Parteien wissen nicht genau, wie viele Kandidaten aus ihrem Bundesland ins Parlament gewählt werden und schon gar nicht, ob „ihr“ Kandidat von einem hinteren Listenplatz ins Parlament zieht. Trotzdem sollte auch aus Gründen der Vorhersehbarkeit – andere Überlegungen verstärken dies – der Gesetzentwurf nachgebessert werden.

Auch das Prinzip der Wahlrechtsgleichheit ist tangiert. Die Wahlrechtsgleichheit verlangt, dass jede Stimme den gleichen Zähl- und Erfolgswert hat. Hier ist die Wahrung des Erfolgswerts problematisch. Wird aufgrund der internen Verrechnung ein eigentlich der Partei zustehendes Listenmandat aufgrund von Überhangmandaten in einem anderen Land kompensiert, so ist der Erfolgswert der Stimme in dem betroffenen Bundesland kleiner als der in den anderen Bundesländern mit Listenmandaten, was zu einer Ungleichheit beim Vergleich der

¹⁵ BVerfGE 95, 335 (350); BVerfGE 47, 253 (279ff.).

Bundesländer führt. Andererseits ist der Erfolgswert der Stimme dann nicht tangiert, wenn auf die bundesweite Sitzverteilung zwischen den Parteien abgestellt wird. Es kommt also darauf an, ob der Erfolgswert länderspezifisch oder bundesweit berechnet wird. Für eine länderspezifische Berechnung spricht aber das Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes. Dieses Prinzip verlangt eine angemessene Vertretung der einzelnen Länder im Bundestag. Unter diesen Gesichtspunkten führt der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit in Verbindung mit dem Bundesstaatsprinzip zu Bedenken gegenüber dem Kompensationsmodell.

Die Beschränkungen dieser Prinzipien können verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden. Die Wahlrechtsgleichheit ist kein absolutes Prinzip, sie wird beispielsweise mit der 5%-Klausel durchbrochen. Das BVerfG rechtfertigt dies mit der Stabilität der Regierungsbildung.¹⁶ Auch die gleichmäßige föderale Vertretung ist kein absolutes Prinzip. Das BVerfG verlangt bei der Wahlkreiseinteilung keine absolute und strenge Gleichheit der Größe, denn „[f]ür den Bundesgesetzgeber wird die Strenge der Gleichheitsanforderung allerdings schon dadurch gemildert, daß die Wahlkreise im Verhältnis der Bevölkerungsanteile auf die einzelnen Länder zu verteilen sind.“¹⁷ Ähnliches gilt für die Sitzverteilung auf die Bundesländer nach der bisher geltenden Verteilung nach Landeslisten. Die sechs Bundestagsabgeordneten aus Bremen vertreten beispielsweise jeweils ca. 79.000 von insgesamt 474.151 Wahlberechtigten, die 142 Bundestagsabgeordneten aus Nordrhein-Westfalen vertreten dagegen je ca. 92.000 von insgesamt 13,17 Millionen Wahlberechtigten.¹⁸ Aus dem Föderalismus ergibt sich nicht nur die Forderung nach Repräsentation, gleichzeitig durchkreuzt er das Prinzip der absolut gleichen Repräsentation.

Für die Durchbrechung der Wahlrechtsgleichheit im Kompensationsmodell braucht es eine Rechtfertigung. Ziel der Reform ist es, ein übermäßiges Anwachsen des Bundestags zu vermeiden. Das ist ein legitimes Ziel, allerdings kein verfassungsrechtlich gebotenes Ziel. Argumentiert wird mit der Funktionsfähigkeit des Bundestags, die gefährdet sei, wenn er zu groß werde. Das Argument ist allerdings problematisch. Angesichts der Dominanz der Exekutive bei der Gesetzgebung, die sich aus deren Sachkompetenz ergibt, könnte es sogar die Funktionsfähigkeit des Bundestags erhöhen, wenn mit der Zahl der Abgeordneten auch die Zahl der Mitarbeiter steigt. Ins Gewicht fallen die Kosten eines großen Bundestags, welches an sich noch kein verfassungsrechtliches Argument darstellt. Ins Gewicht fallen die Kosten, wenn sie zu einer Delegitimierung der Demokratie führen. Das allerdings wird befürchtet. Ob das empirisch haltbar ist, kann hier nicht geprüft werden und fällt in die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers.

Es ist abschließend festzuhalten, dass die Verkleinerung des Bundestages ein Rechtfertigungsgrund für die Modifizierung der Wahlrechtsgleichheit in Verbindung mit dem

¹⁶ BVerfGE 4, 31 (39f.).

¹⁷ BVerfGE 95, 335 (364).

¹⁸ Eigene Berechnungen.

Bundestagsprinzip darstellt. Diese muss aber verhältnismäßig sein. Die Verhältnismäßigkeit dürfte aber schwer zu begründen sein, wenn die Partei eines Bundeslandes aufgrund der Kompensation nicht mehr im Bundestag vertreten ist.

Deshalb wird folgender Lösungsvorschlag unterbreitet: **Der Gesetzentwurf sollte dahingehend modifiziert werden, dass Parteien, die in einem Bundesland nach dem Zweitstimmenergebnis einen Sitz errungen haben, mindestens einen Vertreter aus dem Bundesland in den Bundestag entsenden. Überhangmandate, die deshalb nicht kompensiert werden können, müssen ausgeglichen werden.**



RUPRECHT-KARLS-UNIVERSITÄT HEIDELBERG
INSTITUT FÜR STAATSRECHT
VERFASSUNGSLEHRE UND RECHTSPHILOSOPHIE
Direktor Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)502 E

Stellungnahme
zum Gesetzesentwurf
BT-Drs. 19/14672

- Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 25.05.2020 -

A. Hintergrund, Gegenstand und Inhalt des Gesetzesentwurfs

Gegenstand der Stellungnahme ist der Gesetzesentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Änderung des Bundeswahlgesetzes BT-Drs. 19/14672. Hintergrund des Gesetzesentwurfes ist die bereits länger währende Debatte über eine Reform des Bundestagswahlrechts. Anlass der Reformdiskussion ist die Entwicklung der Bundestagsgröße unter dem geltenden Wahlrecht. In Folge der Verschiebungen der politischen Präferenzen der Wähler umfasst der Bundestag seit der letzten Wahl insgesamt 709 Abgeordnete. Auf der Grundlage von Wahlprognosen erstellte Berechnungen zeigen, dass der Trend eines vergleichbaren oder weitergehenden Zuwachses seit einiger Zeit nicht bzw. nicht mehr besteht, zwischenzeitlich aber durchaus möglich bzw. wahrscheinlich war.

I. Überblick

Der Inhalt des Gesetzesentwurfs besteht in seinen Grundzügen darin, das Verhältnis von Direktmandaten und Listenmandaten von 50:50 auf etwa 40:60 zu verschieben. Dennoch entstehende Überhangmandate sollen zudem anders als bisher länderübergreifend mit Listenmandaten ausgeglichen werden.

Begründet werden diese Änderungen mit dem Ziel, ein weiteres und nicht vorhersehbares Anwachsen des Bundestages zu vermeiden. Dies könne mit dem derzeit geltenden Wahlrecht nicht hinreichend erfolgen. Alternative Reformmodelle seien invasiver, oder kämen aus anderen Gründen nicht in Betracht.

II. Einzelheiten

Im Einzelnen soll bei der Wahl zum Deutschen Bundestag die Zahl der Wahlkreise von 299 auf 250 verringert und die Gesamtsitzzahl von 598 auf 630 erhöht werden. Zudem wird das Sitzkontingentverfahren abgeschafft.

Nach dem Gesetzesentwurf besteht das Sitzzuteilungsverfahren aus einer bundesweiten Oberverteilung der Sitze auf die Parteien und einer Unterverteilung auf die Landeslisten. Eine Vorabverteilung von Sitzen auf die Parteien in den Ländern, wie dies bislang in § 6 Abs. 2 BWahlG geregelt ist (Sitzkontingentverfahren), entfällt aber.

In der Oberverteilung erfolgt die bundesweite Verteilung der Sitze auf die Parteien nach dem Proporz der bundesweit erzielten Zweitstimmenergebnisse, die die an der Verteilung teilnehmenden Parteien erreicht haben.

In einem ersten Schritt wird dabei die Sitzzuteilung auf die Parteien errechnet, wie sie sich bezogen auf die Zahl von 630 Mandaten ergeben würde. Erhält eine Partei bundesweit mehr Direktmandate als ihr danach Sitze insgesamt zustehen würden (echte Überhangmandate), wird die Sitzzahl in einem zweiten Schritt solange erhöht, bis diese Partei mindestens die Zahl

ihrer Direktmandate erhält. Die so ermittelten Zahlen entsprechen damit dem bundesweit erzielten Zweitstimmenergebnis der (an der Sitzverteilung teilnehmenden) Parteien.

In der Unterverteilung erfolgt die Verteilung der so ermittelten Sitzzahlen der Parteien auf deren jeweilige Landeslisten, und zwar nach demselben Verfahren wie bisher. Die einer Partei bundesweit zustehenden Sitze werden auf deren Landeslisten proportional nach den dort jeweils erreichten Zweitstimmenergebnissen verteilt. Die Direktmandate werden hiervon jeweils abgerechnet. Allerdings erhält eine Landesliste dabei – wie auch bislang – mindestens die Anzahl der von der betreffenden Partei in diesem Land errungenen Direktmandate. Ist/Wäre in einem solchen Fall die Anzahl der nach Zweitstimmen an die Landesliste zu vergebenden Mandate geringer gewesen als die Anzahl der Direktmandate der Partei in diesem Land, so wird dieser „Überhang“ nun zu Lasten von anderen Landeslisten dieser Partei intern ausgeglichen.

B. Bewertung

I. Erfolgswertgleichheit

Die vorgeschlagenen Regelungen wahren die Erfolgswertgleichheit der Zweitstimmen insoweit, als der bundesweite Zweitstimmenproporz im Gesamtergebnis der Sitze abgebildet wird. Auch den Erfolgswert der Erststimmen wird insoweit gewahrt, als die gewonnenen Direktmandate ungeschmälert zugeteilt werden. Zu den aus der Verringerung der Wahlkreiszahl und damit verbundenen Vergrößerung der verbleibenden Wahlkreise resultierenden Problemen wird weiter unten Stellung bezogen.

II. Systementscheidung für personalisierte Verhältniswahl

Die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Verschiebung des Verhältnisses von Personen- und Verhältniswahlelement zugunsten des letzteren Elements ist verfassungsrechtlich im Grundsatz gleichfalls zulässig. Denn auch dann, wenn die Systementscheidung für eine "personalisierte Verhältniswahl" den verfassungsrechtlichen Maßstab bildet, führt die vorgeschlagene Änderung nicht zu einer so weitreichenden Beeinträchtigung oder gar völligen Entwertung des Personalwahlelements, dass dies unter dem Aspekt der Systementscheidung und des daran anknüpfenden Kohärenzgebotes verfassungsrechtlich unzulässig wäre; die gleichwohl erfolgende Schwächung des personalen Elements wird weiter unten noch thematisiert.

III. Rücksicht auf föderale Gliederung

1. Föderale Gliederung parteipolitischen Systems verfassungsrechtlich relevanter Aspekt

Verfassungsrechtlich problematisch ist der Gesetzesentwurf mit Blick auf die auch im Wahlrecht in der Rspr. des BVerfG anerkannte Rücksichtnahme auf die föderale Gliederung

des parteipolitischen Systems. Denn der Wegfall der Bildung von Landeskontingenten führt dazu, dass rechnerisch entstehende Überhangmandate nun länderübergreifend mit Listenmandaten ausgeglichen werden. Dies führt dazu, dass Listenmandate eines Landes als Verrechnungsreservoir für die in anderen Ländern anfallenden Überhangmandate dienen. Die föderale Struktur politischer Parteien wird damit überspielt.

2. Ziel der Begrenzung der Bundestagsgröße eher schwach legitimiert

Dieses Spannungsverhältnis bleibt bestehen, und kann durch den Verweis auf das Ziel einer Rückführung der Größe des Bundestages nicht aufgelöst werden.

Denn das zur Rechtfertigung der vorgeschlagenen Reform angeführte Argument, dass bei Beibehaltung des derzeitigen Wahlrechts die Bundestagsgröße übermäßig und unvorhersehbar wachsen könne, erfordert als ein in eine rechtliche Abwägung einzustellendes verfassungsrechtliche Gegengewicht, dass der Bundestag als Organ bzw. Institution in seiner verfassungsrechtlich vorausgesetzten Funktion erheblich beeinträchtigt ist. Da der Bundestag aber auch mit einer Zahl von über 700 Abgeordneten ganz offenbar noch funktioniert, kann eine Rückführung der Größe auf unter 700 Abgeordnete nicht mit dem Ziel der Abwehr einer absehbaren und erheblichen Beeinträchtigung der Funktionen des Bundestages gerechtfertigt werden.

Auch aus rechtsvergleichender Perspektive ist das Ziel der Begrenzung der Bundestagsgröße auf 630 Abgeordnete wenig zwingend. Bereits der Blick auf andere große Mitgliedstaaten der Europäischen Union zeigt, dass im Verhältnis zur Bevölkerungszahl der Bundestag auch mit 700 Abgeordneten nicht zu groß ist: In Italien hat das Parlament 630 Abgeordnete, in Frankreich 577.

IV. Kohärenz bzw. Erreichung des selbst gesteckten Ziels

Weiter ergibt sich – aus umgekehrter Perspektive – ein Problem daraus, dass der Entwurf inkohärent ist, denn er vermag das selbst gesteckte Ziel nicht stets zu erreichen. Grund dafür ist, dass der länderübergreifende Verrechnungsausgleich dann nicht greift, wenn eine Partei nur in einem Bundesland antritt. Dies ist zwar insoweit unproblematisch, als dann eine Überspielung der föderalen Struktur nicht erfolgt. Allerdings kann der Gesetzesentwurf dann das von ihm verfolgte Ziel insoweit nicht wirksam erreichen, als Überhangmandate, die von der nur in einem Land antretenden Partei erzielt werden, nicht mit Listenmandaten verrechnet werden können, und deshalb doch zu einer Anhebung der Gesamtsitzzahl des Bundestages über die neue Regelgröße von 630 Sitzen hinaus führen – was aber ja gerade verhindert werden sollte. Das Ziel des Gesetzesentwurfs kann daher nur deshalb regelmäßig erreicht werden, weil die Anzahl der Wahlkreise so weit reduziert wird, dass der vorstehend aufgezeigte Effekt in der Praxis nicht relevant wird; daher – wohl – die ganz erhebliche Reduktion auf nur noch 250 Wahlkreise.

V. Verringerung der Wahlkreiszahl

1. Übermäßige Vergrößerung von Wahlkreisen

Aus Sicht der demokratischen Legitimationsfunktion des Wahlrechts ist problematisch, dass die Verringerung der Wahlkreisanzahl zu einer erheblichen flächenmäßigen Vergrößerung der Wahlkreise führt. Insofern hat das BVerfG die Forderung aufgestellt, dass "der Wahlkreisabgeordnete eine in sich geschlossene und unter vielen Gesichtspunkten miteinander verbundene Bevölkerungsgruppe repräsentieren soll. Durch die Wahlkreisbildung soll die Bindung zwischen den Wählern und „ihrem“ Abgeordneten gefördert werden. Die repräsentierte Gruppe der Bevölkerung soll nicht nur eine arithmetische Größe sein, sondern nach örtlichen, historischen, wirtschaftlichen, kulturellen und ähnlichen Gesichtspunkten, wie sie der Abgrenzung der Verwaltungsbezirke vielfach zu Grunde liegen, eine zusammenhängende Einheit darstellen" (BVerfG, NVwZ 2002, 71, 72).

Von dieser Forderung wird sich die Wahlkreiseinteilung bei der vorgeschlagenen Verringerung von 299 auf 250 Wahlkreise insbesondere in dünn besiedelten Flächenländern weit entfernen. In diesen Gebieten wird es dem Wahlkreisabgeordneten tatsächlich nicht mehr möglich sein, sich mit den unterschiedlichen Gegebenheiten der vielen im Wahlkreis zusammengefassten kommunalen Einheiten hinreichend vertraut zu sein. Auch wird der Weg eines den unmittelbaren Kontakt suchenden Bürgers zum Wahlkreisbüro und seinem Abgeordneten eine Distanz von durchaus über 100 km betragen, und damit die gewünschte Kommunikation für viele Teile der Bevölkerung faktisch unmöglich werden.

2. Stärkung des Parteieinflusses

Die Reduktion der Wahlkreismandate und die entsprechende (zumindest relative) Zunahme der Listenmandate schreibt im Ergebnis den Trend der letzten Jahre fest, und sanktioniert ihn damit positiv. Damit wird das dem Einfluss der Parteien entgegensetzende Gewicht der auf einen aussichtsreichen Listenplatz nicht angewiesenen Abgeordneten auf Dauer reduziert. Die Möglichkeit, parteiintern und auch darüber hinaus dem Einfluss der Parteien entgegenzutreten, wird reduziert, die politische Machtstellung der Parteien gegenüber den Abgeordneten und insoweit ein Stück weit auch gegenüber den Bürgern verstärkt.

3. Bürgerferne, Schwächung der Kommunikation und geringe Responsivität

Auch dann, wenn die vorstehen monierten Veränderungen in einer Größenordnung erfolgen, die verfassungsrechtlich noch hinnehmbar ist, ist die Entwicklungsrichtung nicht überzeugend. Denn die mit der Erststimme und dem darauf beruhenden Direktmandat verbundenen, positiven Folgen werden zurückgedrängt. Ein Wahlrecht, das die demokratisch wünschenswerte enge und laufende Rückkoppelung zwischen Wählern und Gewählten fördert und so zu einem politisch responsiven und bürgernahen Parlament führt, sollte demgegenüber darauf abzielen, die Erststimmenwahl und die daraus folgenden

Wahlkreismandate nach Möglichkeit zu stärken, zumindest aber so weit wie möglich zu erhalten.

VI. Zu den Alternativüberlegungen

Dies führt über zu den möglichen Regelungsalternativen, die auch in der Begründung zum Teil genannt werden.

Der Gesetzesentwurf führt in der Begründung aus, dass unausgeglichene Überhangmandate nicht akzeptabel seien. Dies ist nicht nachvollziehbar: Das BVerfG hat – zu einem Wahlrechtssystem der personalisierten Verhältniswahl! – festgehalten, dass unausgeglichene Überhangmandate bis zu einer hälftigen Fraktionsstärke bzw. einem Anteil von 2,5% zulässig sind. Soweit darin ein jenseits der verfassungsrechtlichen Vorgaben liegendes, rechtspolitisches Problem gesehen wird, sei auf die mit den Wahlkreismandaten verbundenen Effekte und Wirkungen verwiesen, die offenbar das BVerfG zur Hinnahme eines gewissen Anteils von Überhangmandaten auch in einem System der personalisierten Verhältniswahl bewegen konnten.

Die Alternative der Beibehaltung des bestehenden Wahlrechts wird mit dem Hinweis auf die Größe des Bundestages und deren Unvorhersehbarkeit abgelehnt. Dieses Ziel ist aber bei abgewogener Betrachtung verfassungsrechtlich ohne besonderes Gewicht, und auch rechtspolitisch eher schwach legitimiert, was oben bereits dargelegt wurde. In der Abwägung mit den angeführten Vorteilen des Gesetzesentwurfes ist deren Überwiegen deshalb nicht festzustellen.

Der in der Begründung als weitere mögliche Reformoption dargestellte Vorschlag von A. Funk beruht im Wesentlichen darauf, Erststimmenmandate und Zweitstimmenmandate getrennten Verteilungen zuzuführen, die Gesamtsitze jeweils hälftig nach Erst- und Zweitstimmen zu vergeben, und zur Wahrung einer vom Gesetzgeber zu bestimmenden, festen Obergrenze gewonnene „überhängende“ Wahlkreismandate zu streichen. Jenseits der mit der Streichung von Wahlkreismandaten verbundenen verfassungsrechtlichen Probleme führt dieser Ansatz deshalb rechtspolitisch gleichfalls grundsätzlich in die falsche Richtung.

Sollte trotz der seit einiger Zeit zu beobachtenden Entschärfung der Situation eine Änderung des Wahlrechts weiter für erforderlich gehalten werden, sind aus verfassungsrechtlichen und rechtspolitischen Gründen Optionen in den Blick zu nehmen, die die Wahlkreismandate nach Zahl bzw. Anteil und in ihrer Funktion nicht weiter schwächen. Solche Wirkungen lassen sich mit einem Grabenwahlrecht vermeiden, bei dem der Verlauf des Grabens so gewählt werden kann, dass die rechtlich bewirkten, relativen Veränderungen bei der Zuteilung der Mandate gering ausfallen. Als Alternative ist zu überlegen, ob das derzeitige Wahlrecht durch maßvolle und abgewogene Veränderungen an allen drei Zuteilungselementen (Anzahl der Wahlkreise; Mindestsitzkontingente der Länder; Umgang mit internen und externen Überhangmandaten)

so gestaltet werden kann, dass ein dynamisches Wachstum des Bundestags begrenzt wird, ohne die Wahlkreismandate übermäßig zu schwächen.

C. Zusammenfassung und Empfehlung

Insgesamt ist der vorliegende Gesetzesentwurf problematisch. Zugunsten des nicht durchweg überzeugenden Zieles der Begrenzung auf 630 Abgeordnete wird durch den Wegfall des Sitzkontingentverfahrens die föderale Gliederung des parteipolitischen Systems vernachlässigt. Darüber hinaus begünstigt die einseitige und unausgewogene Änderung der erheblichen Reduktion der Anzahl der Wahlkreise Bürgerferne, Schwächung der Kommunikation und geringe Responsivität des Parlaments, und führt sie zu einer Steigerung des Einflusses der Parteien. Sollte eine Änderung des Wahlrechts im Sinne einer Begrenzung der Parlamentsgröße für erforderlich gehalten werden, sind aus verfassungsrechtlichen und rechtspolitischen Gründen Optionen in den Blick zu nehmen, die die Wahlkreismandate nach Zahl bzw. Anteil und in ihrer Funktion nach Möglichkeit stärken, auf jeden Fall aber nicht weiter schwächen.

Bernd Grzeszick

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache

19(4)502 F

UNIVERSITÄT GREIFSWALD
Wissen lockt. Seit 1456



Universität Greifswald, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
D – 17487 Greifswald

**Rechts- und Staats-
wissenschaftliche
Fakultät**

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Sozial- und Gesundheitsrecht

Prof. Dr. iur. Heinrich Lang,
Dipl. Sozialpäd.

Telefon: +49 3834 86-2174
Telefax: +49 3834 86-2113
heinrich.lang@uni-greifswald.de

Greifswald, den

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen

FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 19/14672

Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 25. Mai 2020

I. Ziele des Gesetzentwurfs und Regelungsanlass

Ausweislich der Begründung verfolgt der Gesetzentwurf das Ziel, die Zahl der Überhangmandate und somit auch die Zahl der durch sie erforderlich werdenden Ausgleichsmandate deutlich zu reduzieren. Damit soll – so die Entwurfsbegründung – der erhebliche und unabsehbare Aufwuchs der Sitzzahl des Bundestages vermieden werden (BT-Drs. 19/14672, S. 6).

Regelungsanlass ist mithin ein rein zahlenmäßig als zu groß apostrophierter Bundestag. Dankenswerter Weise unternimmt die Gesetzesbegründung nicht den Versuch, die Hausgröße als in irgendeiner Weise verfassungsrechtlich problematisch zu bezeichnen (BT-Drs. 19/14672, dazu noch unten S. 9).

Um die skizzierten Ziele zu erreichen, setzt der Entwurf an zwei miteinander kombinierten Stellen an:

1. Er erhöht zunächst die Ausgangsgröße des Parlaments von derzeit 598 Abgeordneten (§ 1 Abs. 1 S. 1 BWG) auf dann 630 Abgeordnete und reduziert gleichzeitig die Anzahl der Wahlkreise von derzeit 299 (§ 1 Abs. 2 BWG) auf 250.
2. Der Entwurf will die sitzzahlmäßige Ausdehnung des Bundestags weiterhin dadurch bekämpfen, dass er die bisher in § 6 Abs. 2 BWG geregelten Sitzkontingente der Länder beseitigt und zugleich eine bundesweite Verrechnung von Überhangmandaten auf Listenmandate anordnet.

Das Sitzzuteilungsverfahren erfolgt anhand einer Ober- und einer Unterverteilung. Im Rahmen der sog. Oberverteilung (§ 6 Abs. 2 d.E.) ist nach dem vorgeschlagenen Modell für die Sitzverteilung allein das bundesweit erzielte Zweitstimmenergebnis entscheidend. Entsprechend des auch bisher praktizierten Berechnungsverfahrens wird dazu die Anzahl der abgegebenen und gültigen Zweitstimmen durch die Anzahl der infolge des Entwurfs erhöhten Sitzzahl (630) geteilt und auf diese Weise der Bundesdivisor ermittelt. Anhand des ermittelten Bundesdivisors wird anschließend für jede Partei die Anzahl der ihr bundesweit zustehenden Sitze errechnet (Zweitstimmenanteile der Partei geteilt durch Bundesdivisor).

Gewinnt eine Partei bundesweit mehr Direktmandate als ihr nach der in § 6 Abs. 2 d.E. errechneten Sitzzahl zustehen, werden die „überhängenden“ Mandate über § 6 Abs. 3 d.E. mediatisiert. Dazu wird die zuvor ermittelte Sitzzahl durch Verkleinerung des

Zuteilungsdivisors (und unter Anwendung von Rundungsregelungen) so lange erhöht, bis jede Partei mindestens ihre Gesamtzahl der in den Wahlkreisen errungenen Sitzen erreicht (Vergabe von Ausgleichsmandaten). Die Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1 Satz 1 d.E.) erhöht sich entsprechend und die so ermittelten Sitzzahlen bilden das bundesweit erzielte Zweitstimmenergebnis der jeweiligen Partei proporzgerecht ab.

In der sog. Unterverteilung erfolgt die Verteilung der zuvor ermittelten Gesamtsitzzahlen der Partei auf die jeweiligen Landeslisten. Dazu wird zunächst der Parteidivisor gebildet und anschließend die Summe der von einer Partei im jeweiligen Land erzielten und zu berücksichtigenden Zweitstimmen durch den Parteidivisor geteilt. Die Direktmandate werden von der ermittelten Sitzzahl abgerechnet. Allerdings erhält eine Landesliste dabei – wie auch bislang – mindestens die Anzahl der von der betreffenden Partei in diesem Land errungenen Direktmandate. Wäre in einem solchen Fall die Anzahl der nach Zweitstimmen an die Landesliste zu vergebenden Mandate geringer gewesen als die Anzahl der Direktmandate der Partei in diesem Land, so wird dieser „Überhang“ zu Lasten von anderen Landeslisten dieser Partei intern ausgeglichen.

II. Lösungsansätze des Entwurfs und Bewertung

1. Wahlkreisreduzierung bei gleichzeitiger Anhebung der Gesamtsitzzahl

Weil allein die Anhebung der Gesamtsitzzahl des § 1 Abs. 1 S. 1 BWG keine Reduzierung der Bundestagsgröße garantiert, soll nach dem Entwurf durch eine Änderung von § 1 Abs. 2 BWG zugleich die Zahl der Wahlkreise von derzeit 299 auf 250 reduziert werden. Damit ist zunächst das Erfordernis eines Neuzuschnitts aller Wahlkreise verbunden. Das dürfte auch (partei-)politisch zu gegebenenfalls erheblichen Verwerfungen führen, was aber verfassungsrechtlich kein durchschlagender Belang ist.

Der gewählte Lösungsansatz wirft aber auch verfassungsrechtliche Fragen auf.

a) Keine sichere Zielerreichung

Ob das Modell überhaupt geeignet ist, eine Reduktion der Bundestagsgröße sicher zu garantieren, ist durchaus zweifelhaft. Über die Erhöhung der Sitzzahl bei gleichzeitiger Reduktion der Direktmandate kann mit Blick auf die derzeit vornehmlich Überhangmandate produzierenden bundesweit organisierten Parteien zwar ein vermehrtes Aufsaugen der Überhangmandate bewirkt werden. Probleme entstehen aber dann, wenn eine bundesweite Verrechnung ausgeschlossen ist. Angesprochen ist damit

die Sondersituation der CSU. Aufgrund der bisherigen Prognosen und Erfahrungen gilt es als wahrscheinlich, dass die CSU in Bayern mehr Direktmandate erringt als ihr nach dem Zweitstimmenproporz zugeteilt würden. Da es bei der CSU keine bundesweite Verrechnung geben kann, müssten alle CSU Überhangmandate über Ausgleichsmandate ausgeglichen werden. Das kann je nach Wahlergebnis (angenommen sei ein Zweitstimmenanteil der CSU zwischen 32% und 35% bei gleichzeitigem Gewinn aller Wahlkreise) zu einer deutlichen Erhöhung der Gesamtsitzzahl des Bundestages führen. In einem solchen Fall würde nach entsprechenden Modellberechnungen der Bundestag wohl in vergleichbarer Weise wie derzeit besetzt sein (Berliner Tagesspiegel vom 14. Oktober 2019, wo Berechnungen *Behnkes* zitiert werden, die zu 678 Sitzen führen würden).

b) Übergroße Wahlkreise konfliktieren mit Sinn und Zweck des Direktmandats

Wie schon erwähnt wurde, führt die Reduzierung der Anzahl der Wahlkreise notwendig zu einer Veränderung der Wahlkreisgrößen. Um hier etwa auftretende Spannungslagen zu skizzieren, ist ein kurzer Blick auf die Rechtsprechung zu einem parallelen Problemkreis hilfreich; es geht dabei um die Zulässigkeit unterschiedlicher Wahlkreisgrößen.

Wahlkreisgrößen berühren eine Grundfrage des mehrheitswahlrechtlichen Teilelements unseres Systems der personalisierten Verhältniswahl. Sie haben die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte in den letzten Jahren zunehmend beschäftigt. Dabei ging es meist um das wahlgleichheitsrechtliche Erfordernis annähernd gleicher Wahlkreise. Hier ist die Rechtsprechung zunehmend restriktiver geworden, hat insbesondere von der früheren als zulässig erachteten Abweitungstoleranz von $33 \frac{1}{3}$ Abstand genommen. Das Bundeswahlgesetz hat in § 3 Abs. 1 Nr. 3 BWG diese Rechtsprechung in der normativen Umsetzung eines gewissen Abweitungskorridors (15% bis 25%) aufgenommen. Klarstellend ist darauf hinzuweisen, dass sich das Gebot annähernd gleicher Wahlkreise weder auf das von einem Wahlkreis umfangene Gebiet noch auf die Anzahl der dort lebenden Menschen bezieht, sondern auf die möglichst gleiche Anzahl von Wahlberechtigten innerhalb der Wahlkreise.

In den einschlägigen Entscheidungen zum Themenkomplex Wahlkreisgröße hat das BVerfG aber nicht nur das wahlgleichheitsrechtliche Erfordernis möglichst annähernd gleich großer Wahlkreise aufgestellt, sondern sich auch zu Sinn und Zweck der Direktmandate und der mit ihnen besonders verbundenen Nähebeziehung zwischen

Wähler und Gewähltem verhalten. Auch diese Rechtsprechung hat der Gesetzgeber aufgegriffen. § 3 Abs. 1 BWG soll deshalb sicherstellen, dass sich die Wahlkreise als „zusammengehörendes und abgerundetes Ganzes“ bzw. „organisches Gebilde“ darstellen (BVerfGE 130, 212/228; *Hahlen*, in Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 3 Rn 27).

Das Gesetz differenziert diesen Grundsatz in § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 BWG weiter aus und verpflichtet dazu, bei der Wahlkreiseinteilung die Ländergrenzen einzuhalten, dem Erfordernis möglichst gleich großer Wahlkreise gerecht zu werden, etwaige Abweichungstoleranzen nicht zu überschreiten, den Wahlkreis als ein zusammenhängendes Gebiet zu bilden und die Grenzen der Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte nach Möglichkeit einzuhalten. Mit dieser Akzentuierung räumlicher Einheiten soll an die natürlichen, insbesondere an die administrativen und politischen, kulturellen u.ä. Gegebenheiten angeknüpft und betont werden, dass der Wahlkreisabgeordnete eine in sich geschlossene und unter vielen Gesichtspunkten miteinander verbundene Bevölkerungsgruppe repräsentieren soll (vgl. BVerfG, B. v. 18. Juli 2001, Az 2 BvR 1252/99 u.a., Rn. 22).

Ratio der Regelungen ist also nicht die Sicherstellung eines räumlichen Zusammenhangs um seiner selbst willen. Hinter der Regelung steht vielmehr die Idee, dass sich mit der räumlichen auch eine politische Zusammengehörigkeit verbindet, die dann auch auf eine Identifikation mit dem direkt gewählten Abgeordneten im Sinn der Repräsentation des jeweiligen Wahlkreises durch „seinen“ Abgeordneten übergeht (vgl. BVerfG, B. v. 18. Juli 2001, Az 2 BvR 1252/99 u.a., Rn. 22).

Vor diesem Hintergrund ist der beschriebene räumliche Zusammenhang angereichert; die Wahlkreise sollen die historische, wirtschaftliche, kulturelle und auch konfessionelle Zusammengehörigkeit regionaler Bevölkerungsgruppen berücksichtigen und gewährleisten. Denn bei der Mehrheitswahl repräsentiert der Inhaber des Direktmandats nach dem Gesagten eben kein beliebiges Konglomerat von Wählern (BVerfG, B. v. 18. Juli 2001, Az 2 BvR 1252/99 u.a., Rn. 22). Zwar ist der in den Bundestag Gewählte – wie Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG formuliert – stets Vertreter des ganzen Volkes, er fungiert aber zugleich auch als Repräsentant seines Wahlkreises. Die damit skizzierte Nähebeziehung zwischen Wähler und Wahlkreisbewerber bei der Direktwahl (BVerfGE 130, 212/228) dient auch dazu, den repräsentativen Status des Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes auch und gerade bei dem Wahlkreisbewerber zu sichern, der eben nicht (bloß) Exponent einer politischen Partei ist (BVerfGE 95, 335/352 f.).

Mit diesen Anforderungen an die Wahlkreiseinteilung werden zugleich zentrale Funktionen des Wahlaktes selbst geschützt. Das betrifft etwa die Kommunikationsfunktion der Wahl, die Verwirklichung des Demokratieprinzips sowie die Sicherstellung der Integrationsfunktion der Wahl. Beim Zuschnitt der Wahlkreise muss mithin vermieden werden, dass die erforderliche Kommunikation zwischen den Wählern untereinander sowie mit den Mandatsbewerbern erschwert und damit die politische Willensbildung beeinträchtigt ist (BVerfG, B. v. 18. Juli 2001, Az 2 BvR 1252/99, Rn. 27). Das käme nach der Rechtsprechung – namentlich in Flächenstaaten – etwa dann in Betracht, wenn infolge der gesetzlichen Regelung kein zusammenhängendes Wahlkreisgebilde entstehen würde.

Dieser skizzierte Zusammenhang von Wähler und Gewählten wird bei der Wahlkreiseinteilung aber nicht nur in den inkriminierten Fällen des sog. Gerrymandering herausgefordert, sondern hat auch für die Gestaltung der Größe des Wahlkreises selbst Bedeutung. Ist nämlich ein Wahlkreis so zugeschnitten, dass eine kommunikative Beziehung zwischen den Wählern und den Abgeordneten des Wahlkreises nicht mehr möglich ist, wird die Kommunikationsfunktion der Wahl gestört, die persönliche Beziehung zwischen dem Wahlkreisabgeordneten und den Bewohnern seines Wahlkreises in Frage gestellt und damit der Zweck der Mehrheitswahl vereitelt (*H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: Oktober 2019, Art. 38 Rn. 124).

Die Grenze im skizzierten Sinne unzulässiger übergroßer Wahlkreise dürfte bei 250 Wahlkreisen in vielen Fällen nicht erreicht sein. Für – zumal wenig dicht besiedelte – Flächenländer wie Mecklenburg-Vorpommern, das derzeit rein flächenmäßig schon den größten Wahlkreis aufweist, kann sich eine erforderliche Neugestaltung der Wahlkreise, deren Gleichheitsanforderungen sich ja auf die Bevölkerungs- resp. Wählerzahl beziehen, im Hinblick auf die Nähebeziehung zwischen Wähler und Direktkandidat als problematisch erweisen. Jedenfalls dürfte eine über den Entwurf deutlich hinausgehende weitere und noch stärkere Reduktion der Wahlkreise verfassungsrechtlich problematisch werden.

2. Übergang zu einem „Kompensationsmodell“

Auch der zweite Lösungsansatz des Entwurfs wirft verfassungsrechtliche Probleme auf. Der Entwurf will die sitzzahlmäßige Ausdehnung des Bundestags weiterhin dadurch verhindern, dass die bisherigen Sitzkontingente der Länder beseitigt und zugleich eine

bundesweite Anrechnung von Überhangmandaten auf Listenmandate erfolgt. Damit wird zum einen der dem bisherigen Wahlrecht stets zugrundeliegende Gedanke eines auch föderalen Proporz herausgefordert und zugleich erfolgswertrelevante Beeinträchtigungen generiert.

a) Beeinträchtigung des föderalen Proporz

Wenn Überhangmandate durch Anrechnung der Direktmandate auf alle Sitze der Partei nach der Oberverteilung vermieden werden („Kompensation“), kommt es schon im „Normalfall“ zu föderalen Spannungen, die sich in föderaler Perspektive zu kaum noch hinnehmbaren Verwerfungen summieren können.

Da die in einem Land errungenen Direktmandate auf Listenmandate anderer Landeslisten angerechnet werden müssten, würde sich das Gewicht der Landesverbände und Wähler der betroffenen Partei verschieben. Zugleich träte eine Verschiebung in der Repräsentanz der Bevölkerung der verschiedenen Länder ein. Denn die Kompensation beseitigt nicht die in manchen Ländern angefallenen Überhangmandate, sondern kaschiert sie nur in der bundesweiten Betrachtung durch Abzug in anderen Ländern, verdoppelt dadurch aber die föderale Proporzverzerrung (vgl. dazu BVerfGE 121, 266/302). Auch könnte es dazu kommen, ja ist geradezu unabdingbar mit dem Modell verbunden, dass eine Landesliste einer Partei für das schlechte Abschneiden bei den Zweitstimmen einer anderen Landesliste dieser Partei „büßen“ müsste, indem von ihr in der Wahl nach Landeslisten eigentlich zustehenden Listen-Mandate abgezogen werden müssten und dieser Landesverband somit gleichsam „unverschuldet“ im Bundestag schwächer vertreten wäre als es seinem Zweitstimmenanteil im Land entspricht.

Zugleich wäre die Wählerschaft dieses Landes im Bundesparlament unterrepräsentiert. Die Rücksichtnahme auf die bundesstaatliche Gliederung und auf die ihr folgende Organisation der Parteien auch im Wahlrecht wurde vom Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung aber stets ausdrücklich als verfassungsrechtlich legitimiert angesehen (BVerfGE 131, 316/342; 95, 335/350).

Die Berücksichtigung föderaler Elemente im Bundeswahlgesetz dadurch, dass die Struktur der Parteien und ihre Gliederung in Landesverbände beachtet werden, entspricht aber auch einem praktischen Bedürfnis bei der Durchführung der Wahl. Die Aufteilung in Landeslisten fördert zudem eine größere Überschaubarkeit des politischen Diskurses für die wahlberechtigten Bürger (BVerfGE 121, 266/303) und sichert damit auch die Integrationskraft der Wahl (BVerfGE 131, 316/343).

Das Kompensationsmodell kann zudem bei Parteien, die regelmäßig viele Direktmandate erringen, wie es derzeit vor allem bei der CDU vorkommt, dazu führen, dass der Partei überhaupt keine Listenmandate mehr zugeteilt werden. Denn wenn Überhangmandate durch Anrechnung der Direktmandate auf alle Sitze der Partei nach der Oberverteilung vermieden werden, gibt es in der sog. Unterverteilung weniger oder gar keine Listenmandate mehr. Kann in einem bestimmten Bundesland – kein Kandidat einer bestimmten Partei ein Direktmandat erringen, – etwa in Hamburg oder Bremen die Bewerber der CDU – und werden die dort an sich durch Zweitstimmen abgedeckten Listenplätze der Partei für die Unterlegung von in anderen Bundesländern entstandenen Überhangmandaten aufgebraucht, kann es vorkommen, dass die erwähnten Bundesländer im Bundestag mit keinem Kandidaten der betroffenen Partei vertreten sind. Man hat insoweit plastisch von regionalen Verödungen gesprochen. Dieser Aspekt wird in der Gesetzesbegründung kurz thematisiert und mit dem bloßen Hinweis weggewischt, es handele sich um eine Wahl auf der Ebene des Bundes, so dass das Interesse der Parteien, nicht nur mit Direktmandaten, sondern auch mit Listenmandaten im Bundestag vertreten zu sein, hinter dem Interesse der Vermeidung eines zu großen Bundestages zurückstehen müsse (BT-Drs. 19/14672, S. 6). Abgesehen davon, dass dieses Zurückstehenmüssen nur behauptet wird, weist das Kompensationsmodell mit Blick auf die Idee eines kohärenten Wahlrechts Spannungen auf. Denn das Bundestagswahlrecht nimmt in der föderalen Gliederung des Bundes ihren Ausgangspunkt und intendiert damit auch föderale Gleichheit. Der Entwurf unterminiert jene dadurch, dass das Verrechnungsmodell dazu führen kann, dass bestimmte Parteien nur noch Direktmandate und keine Listenmandate mehr erhält, dadurch in einigen Ländern und Regionen gar nicht mehr mit eigenen Abgeordneten im Deutschen Bundestag vertreten ist. Das dürfte nicht nur den Wählern der betroffenen Bundesländer politisch kaum vermittelbar sein. Die skizzierten föderalen Spannungslagen haben auch in der Vergangenheit stets dazu geführt, dass derartige Kompensationsmodelle sich nicht durchgesetzt haben.

b) Erfolgswertrelevante Beeinträchtigungen

Dem vorliegenden Gesetzentwurf vergleichbare Modelle – ähnliche Vorschläge waren ja bereits 2011 und 2013 eingebracht worden – sind indes nicht nur wegen föderalen Spannungslagen, sondern auch aufgrund verfassungsrechtlicher Überlegungen stets abgelehnt worden. Mit dem Kompensationsmodell sind auch erfolgswertrelevante Beeinträchtigungen verbunden. Werden Überhangmandate durch Anrechnung der

Direktmandate auf alle Sitze der Partei nach der Oberverteilung vermieden, gibt es in der Unterverteilung weniger oder keine Sitze mehr für Listenmandate. Die betroffenen Landeslisten und Länder haben im Ergebnis weniger Sitze als ihnen nach Zweitstimmen und Wählerzahl in diesen Ländern zustehen. Der Erfolgswert der Stimmen für diese Landeslisten sinkt, im Extremfall bis auf null. Soweit ersichtlich hat das BVerfG über derartige Beeinträchtigungen der Wahlgleichheit noch nicht judiziert. Sie stehen aber in deutlichem Spannungsverhältnis zu der auch in der Gesetzesbegründung zu Recht deutlich herausgestellten Gleichwertigkeit von Erst- und Zweitstimmen (BT-Drs. 19/14672, S. 6).

3. Bundestagsgröße und Funktionsfähigkeit

Als Anlass der vorgeschlagenen Neuregelung führt die Begründung aus, die Beibehaltung der bisherigen Rechtslage könne keine Alternative darstellen, weil sie angesichts der Entwicklung der Parteienlandschaft zu einem übergroßen und in seiner Größe unvorhersehbaren Bundestag führen würde (BT-Drs. 19/14672, S. 1 und 2).

Lobenswerter Weise behauptet der Entwurf damit erst gar nicht, oder allenfalls subkutan, dass der Bundestag infolge der Erhöhung gegenüber der aktuell in § 1 Abs. 1 S. 1 BWG genannten Sitzzahl in seiner Arbeitsfähigkeit beeinträchtigt sei. Das wird in der veröffentlichten Meinung fast durchweg als Evidenzappell („fast wie chinesischer nationaler Volkskongress“) vorgetragen und auch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum gelegentlich behauptet. Dabei dürfte die Behauptung vermeintlicher Funktionsunfähigkeit des Bundestags bei 709 oder mehr Abgeordneten auch auf einer durchaus hinterfragbaren Bewertungsmatrix beruhen. Bei einem aus CDU/CSU, SPD und FDP bestehenden Bundestag mag eine solche Größe Probleme aufwerfen, bei einem Parlament, das sechs Fraktionen aufweist, ließe sich mit Fug und Recht auch vertreten, dass ein größerer Bundestag jedenfalls nicht dsyfunktional ist.

Zudem zeigt schon das gegenwärtige Parlament, dass jedenfalls bei einer Sitzzahl von 709 Abgeordneten von einer Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments keine Rede sein kann. Die vermeintlich fehlende Arbeitsfähigkeit wird insofern auch nur behauptet und nicht belegt. Konkrete Grenzen eines (zulässigen) zahlenmäßigen Aufwuchses werden nicht genannt; sie können ohne dezisionistische Verkürzung wohl auch nicht genannt werden. Nur am Rande sei vermerkt: Im europäischen Vergleich liegt der Größe nach geordnet der Deutsche Bundestag auf Platz 26 von jetzt 27; nur das spanische Parlament ist noch kleiner, die Spitze bilden bei dieser Betrachtung Malta,

Belgien und Luxemburg. Das delegitimiert das gesetzgeberische Ziel nicht, es relativiert aber das Gewicht des in die Abwägung einzustellenden Belangs, wenn es infolge der Reform zu Beeinträchtigungen des gewachsenen wahlrechtlichen Systems kommt.

III. Fazit

Der vorliegende Gesetzentwurf weist auf der Habenseite die Tendenz einer Absenkung der Sitzzahl im Deutschen Bundestag auf. Der Preis für den Ertrag, den die Reform sicher bietet, ist indes zu hoch. Die Kombination von gesetzlicher Sitzzahl und Absenkung der Wahlkreismandate hat zwar eine Tendenz Überhangmandate zu verringern, kann eine Vergrößerung des Bundestages aber nicht sicher ausschließen. Die oben skizzierten Verwerfungen, die mit einer bundesweiten Verrechnung von Überhangmandaten einhergehen, fordern das föderale Prinzip heraus, beinhalten eine Tendenz zu regionalen Verödungen und erfolgswertrelevanten Beeinträchtigungen, wenn der Erfolgswert der für eine bestimmte Landesliste abgegebenen Stimmen absinkt. Schließlich unterminieren zu groß geschnittene Wahlkreise den Sinn der Direktwahl und bergen Gefahren für die vom Bundesverfassungsgericht betonte Kommunikationsfunktion der Wahl.