



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