

## Stellungnahme zu den Leitfragen für die 14. Kommissionssitzung am 10. November 2022

### Wahlkreiszuschnitte

1. Sollten die in § 3 Absatz 1 Satz 1 Bundeswahlgesetz (BWG) normierten Grundsätze zur Wahlkreiseinteilung ergänzt oder verändert werden?

Die Grundsätze stellen einen Mindestkatalog dar, der sich bewährt hat. Auch ohne gesetzliche Novellierung bleibt dem Gesetzgeber viele Freiheiten, die Normen besser umzusetzen als bisher.

2. Sind insbesondere die konkreten Toleranzgrenzen des § 3 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 BWG weiterhin verfassungsrechtlich zu rechtfertigen?

Die Toleranzgrenzen in Satz 1 Nr. 3 betreffen die Abweichung der Bevölkerungszahl eines Wahlkreises vom Bundesdurchschnitt der deutschen Bevölkerung pro Wahlkreis.<sup>1</sup>

- Die Abweichung soll die "Sollschranke" von 15 Prozent nicht überschreiten.
- Wenn die Abweichung mehr als die "Mussschranke" von 25 Prozent beträgt, dann muss eine Neuabgrenzung des Wahlkreises vorgenommen werden.

Die Europäische Kommission für Demokratie und Recht (Venedig-Kommission) empfiehlt in ihrem Verhaltenskodex für Wahlen engere Toleranzgrenzen, nämlich als Sollschranke 10 Prozent und als Mussschranke 15 Prozent.<sup>2</sup> Allerdings kommt einer Stellungnahme einer internationalen Organisation im innerstaatlichen Bereich keine unmittelbare Bindungswirkung zu.<sup>3</sup>

Zudem adressieren die Empfehlungen der Venedig-Kommission Systeme reiner Mehrheitswahlen und nicht Systeme von mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahlen. Insbesondere zielt die von den Ampelobleuten für das BWG vorgeschlagene Variante einer verbundenen Mehrheitsregel darauf ab, dass *sich das mehrheitswahlrechtliche Element somit voll und ganz in das verhältniswahlrechtliche Verteilungsprinzip einfügt* – wie der Bayerische Verfassungsgerichtshof für das bayerische Landeswahlgesetz formuliert.<sup>4</sup> Angesichts der Einfügung der Wahlkreisvertretungen in die Verhältniswahlergebnisse erscheinen mir die bisherigen Toleranzgrenzen vertretbar.

Auch ohne die Toleranzgrenzen enger zu ziehen, bleibt es dem Gesetzgeber unbenommen, sie weit sparsamer als derzeit auszuschöpfen, wie bei der nächsten Leitfrage erläutert wird.

3. Sollte die Beachtung der Grenzen der Bezirke in den Stadtstaaten im Gesetz aufgenommen werden?

Der Gesetzgeber ist auch ohne gesetzlichen Zwang frei, die Bezirksgrenzen in den Stadtstaaten besser als derzeit zu beachten. Dies ist eines der Ergebnisse der Arbeit von Goderbauer und Lübbecke.<sup>5</sup> Die Autoren vergleichen zwei Einteilungen des Bundesgebiets in 299 Wahlkreise:

- a. die tatsächliche 2019 geltende Einteilung, und
- b. eine optimierungsbasierte Einteilung, die von den Autoren mit Unterstützung durch mathematische Optimierung bestimmt wurde.

<sup>1</sup> Für die Wahl 2021 betrug der Bundesdurchschnitt  $73.113.483 / 299 = 244.526,7$  Einwohner pro Wahlkreis, siehe Bericht der Wahlkreiscommission [BT-Ds. 19/7500](#) (31. Januar 2019), Seite 92.

<sup>2</sup> Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission): Verhaltenskodex für Wahlen – Leitlinien und erläuternder Bericht. [CDI-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Seite 18.

<sup>3</sup> [BVerfGE 151 \(2020\) 152–173](#), Rn. 48.

<sup>4</sup> [VerfGH 65 \(2012\) 189–218](#), Seite 211.

<sup>5</sup> Siehe Abschn. 3.2 und Abbildung 4 in Sebastian Goderbauer / Marco Lübbecke: Reform der Bundestagswahlkreise: Unterstützung durch mathematische Optimierung. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 50 (2019) 3–21.

Für die tatsächliche Einteilung a sind die Bevölkerungsabweichungen über den gesamten Zulässigkeitsbereich von –25 Prozent bis +25 Prozent gleichmäßig verteilt. Die Abweichungen geben keinerlei Hinweis darauf, dass das BWG eine Sollschränke von  $\pm 15$  Prozent nennt. Die "administrative Konformität", d.h. Übereinstimmung der Grenzen von Kommunen (Gemeinden, Kreise, kreisfreie Städte, Regierungsbezirke bzw. Stadtbezirke) und der Grenzen von Wahlkreisen wird von etwa der Hälfte der Wahlkreise erreicht, bei der anderen Hälfte streut sie ohne Struktur.

Ganz anders zeigt sich die optimierungsbasierte Einteilung b. Von den Wahlkreisen weichen mehr als die Hälfte weniger als 5 Prozent von der durchschnittlichen Wahlkreisgröße ab, mehr als vier Fünftel halten die 10-Prozent-Schränke ein. Lediglich drei Wahlkreise weichen über 15 Prozent ab, bleiben aber unter 17 Prozent:

- (1) Dies betrifft einen der zwei Wahlkreise in Bremen. Das Überschreiten der Sollschränke ist hier jedoch durch die Zuteilung auf die Bundesländer erzwungen. Beide Bremer Wahlkreise halten dafür perfekt die Grenzen der Stadtteile ein.
- (2) Ein Wahlkreis im Regierungsbezirk Niederbayern weicht um 15,1 Prozent vom Durchschnitt ab, wobei eine regierungsbezirksscharfe Einteilung hier schon eine Abweichung von 13,7 Prozent unvermeidbar macht.
- (3) Ein Wahlkreis in Nordrhein-Westfalen umfasst 16,8 Prozent mehr Bevölkerung als ein Durchschnittswahlkreis. Der Wahlkreis besteht genau aus der kreisfreien Stadt Bielefeld und weist somit perfekte administrative Konformität vor.

Ungefähr die Hälfte der Wahlkreise in Einteilung b erreicht hundertprozentige administrative Konformität, bei der anderen Hälfte weisen die meisten Wahlkreise mehr als achtzig Prozent Konformität auf. Die Übereinstimmung von kommunalen Grenzen und Wahlkreisgrenzen ist weitaus besser erreicht als bei der tatsächlichen Einteilung a.

Für eine schrittweise Annäherung an eine optimierungsbasierte Wahlkreiseinteilung sind politische Vorgaben und tatkräftiger Gestaltungswille ausreichend; auf Ergänzungen oder Veränderungen der Gesetzesnormen kann verzichtet werden.

Es sei aber darauf hingewiesen, dass in § 3 Absatz 1 Satz 1 BWG der Grundsatz Nr. 1, die Ländergrenzen einzuhalten, in Konflikt steht mit Grundsatz Nr. 3, die Abweichung der Bevölkerungszahl eines Wahlkreises am Bundesdurchschnitt zu orientieren. Zum Beispiel kann für die beiden Wahlkreise in Bremen nicht mehr Gleichheit erzielt werden, als dass jeder Wahlkreis 281 392 Einwohner umfasst. Sachgerecht wäre, als Orientierungswerte je nach Land den Landesdurchschnitt vorzugeben.<sup>6</sup> Die Orientierung am Bundesdurchschnitt  $73.113.483 / 299 = 244.526,7$  lässt außer Acht, dass schon die Verteilung der Wahlkreise auf die Länder Unschärfen nach sich zieht, die bleibend sind.<sup>7</sup>

4. Sollte in großen Flächenwahlkreisen ein Flächenfaktor berücksichtigt werden, um die Erreichbarkeit, Mobilität und Bürgernähe von Abgeordneten zu sichern?

Flächenwahlkreise mit großer räumlicher Ausdehnung erfordern von je her eine andere politische Basisarbeit als kompakte Wahlkreise in Ballungsgebieten. Dieser Unterschied ist struktureller Natur und kann durch die Berücksichtigung eines Flächenfaktors nicht weggezaubert werden. Wenn dem unterschiedlichen Aufwand in der politischen Arbeit Rechnung getragen werden soll, dann eher durch eine Anpassung der pauschalierten Leistungen für Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, Arbeitsmittel, Wahlkreisbüro(s) etc.

---

<sup>6</sup> Der Landesdurchschnitt für Bremen beträgt  $562.784 / 2 = 281.392$  Einwohner pro Wahlkreis, siehe Bericht der Wahlkreiskommission (Fn. 1).

<sup>7</sup> Siehe Abschn. 6.4 in Friedrich Pukelsheim: Sitzzuteilungsmethoden – Ein Kompaktkurs über Stimmenverrechnungsverfahren in Verhältniswahlsystemen. Springer-Verlag, Berlin 2016.

5. Gibt es verfassungsrechtliche (Unter- und Ober-)Grenzen für die im Bundeswahlgesetz normierte Zahl der Wahlkreise oder deren Größe?

Aus den in § 3 BWG normierten Grundsätze zur Wahlkreiseinteilung ergeben sich an die Wahlkreisanzahl praktische Anforderungen, die Goderbauer und Lübbecke diskutieren. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass mit den von ihnen benutzten Bevölkerungszahlen eine Anzahl von 248 Wahlkreisen besonders günstig wäre. Ob angesichts der Volatilität von Bevölkerungszahlen daraus verfassungsrechtliche Bindungen erwachsen, erscheint mir ungewiss.

6. Ob und inwieweit spielte und spielt das Phänomen der Wahlkreisschiebung im Zusammenhang mit dem Bundeswahlrecht eine Rolle und auf welche Weise wäre das Phänomen gänzlich auszuschließen?

Mit dem "Phänomen der Wahlkreisschiebung" ist wohl eine Wahlkreiseinteilung gemeint, die unter Missachtung der Wahlgrundsätze einer herrschenden Partei Vorteile sichern soll (engl. *gerrymandering*). Dank der sachgerechten, gründlichen und verlässlichen Arbeit der Wahlkreiskommission spielte und spielt dieses Phänomen beim Bundestagswahlrecht keine Rolle.

### **Transparenz der Arbeit der Wahlkreiskommission**

1. Welche Erwägungen sprechen für oder gegen die Erhöhung der Transparenz der Arbeit der Wahlkreiskommission?

Die Arbeit der Wahlkreiskommission ist Teil des gesamten Wahlgeschehens. Transparenz in der Wahlvorbereitung fördert die Akzeptanz der Wahl als Ganzes.

2. Sollten neben dem Bericht insbesondere auch die Sitzungen der Wahlkreiskommission/die Niederschriften der Sitzungen der Öffentlichkeit zugänglich sein?

Die technischen Möglichkeiten für öffentliche Sitzungen werden von dieser Reformkommission erfolgreich eingesetzt. Warum sollte die Wahlkreiskommission davon *keinen* Gebrauch machen?

5. Besteht die Gefahr des Einflusses von Parteien oder Parteiakteuren auf die Arbeit der Kommission? Sind und auf welche Weise werden Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der Kommissionsmitglieder gewährleistet?

Von "Gefahr" zu sprechen, halte ich für unpassend. Aus meiner Sicht ist es legitim, dass Parteien und Parteiakteure die Arbeit der Wahlkreiskommission verfolgen, kommentieren und ihre Vorstellungen formulieren. Das Ernennungsverfahren durch den Bundespräsidenten sollte hinreichende Garantie bieten, dass Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der Kommissionsmitglieder gewährleistet sind, auch wenn Beiträge von außen eingebracht werden.

### **Begründungspflicht bei abweichenden Voten des Bundestages gegenüber dem Vorschlag der Wahlkreiskommission**

- Welche Erwägungen sprechen für oder gegen eine Begründungspflicht des Bundestages bei einem abweichenden Votum gegenüber dem Vorschlag der Wahlkreiskommission?

Die Wahlkreiskommission leistet vorbildliche Arbeit. Insbesondere haben wir dank ihres Einsatzes bei Bundestagswahlen keine Probleme mit politischer Wahlkreisgeometrie (*gerrymandering*). Alle Änderungen, die sie periodisch vorschlägt, sind in ihren Berichten solide begründet.

M.E. gebietet es die Hochachtung, die sich demokratische Institutionen gegenseitig erweisen sollten, dass der Bundestag bei Abänderungen des Vorschlags der Wahlkreiskommission die Gründe dokumentiert, weshalb er seinen Beschluss für vorzugswürdig hält.

08.11.2022 / Friedrich Pukelsheim