

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.**