

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 Regulationsanlass

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).

Regulationsanlass 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.