

Sekretariat des
Ausschusses für Inneres und Heimat

Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache

19(4)584 F

3. Oktober 2020

Vorab per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, BT-Drucks. 19/22504, zum Gesetzentwurf der Fraktion der GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 38), BT-Drucks. 19/13512 sowie zum Gesetzentwurf der Fraktion der AfD: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (BT-Drucks. 19/22894)

Anhörung im Ausschuß des Deutschen Bundestages für Inneres und Heimat am 5. Oktober 2020

I. Der Gesetzentwurf der Regierungskoalition

Zum Gesetzentwurf der Regierungskoalition ist als erstes zu bemerken, daß er so wenig verändert, daß man sich fragen kann, warum man überhaupt jetzt schon eine Gesetzgebungsinitiative startet und dies nicht auf einen späteren Zeitpunkt verlegt, zu dem man sich – etwa in der gemäß § 55 einzusetzenden Reformkommission – auf substantiierte inhaltliche Vorschläge geeinigt haben wird.

Die SPD hat in der Bundestagsdebatte am 18. September 2020 angekündigt (Abg. Breymaier), insofern einen wesentlichen Schwerpunkt auf die Einführung eines paritätischen Wahlrechts zu legen, durch das endlich „die Bevölkerung abgebildet“ werden soll. Will man aber nicht das Volk repräsentieren, sondern „die Bevölkerung abbilden“, so braucht man konsequenterweise gar keine Wahlen mehr, denn „Abbilden“ ist ein objektiv zu beurteilender Erkenntnisakt, eine Wahl hingegen eine subjektive *Entscheidung*. Die Repräsentation der „Bevölkerung“ (statt des Deutschen Volkes als Staats- und Wahlvolk) wäre offensichtlich verfassungswidrig, ebenso die Einführung eines Paritätsgesetzes; dies könnte auch durch eine Änderung des Grundgesetzes nicht geheilt werden, da das Demokratieprinzip der Selbstbestimmungsgarantie des Grundgesetzes (Art. 79 Abs. 3) unterfällt.

D.h., jedenfalls eine der antragenden Fraktionen scheint im Rahmen der Vorkehrung aus dem neuen § 55 BWahlG verfassungswidrige Ziele verfolgen zu wollen, die im Ergebnis ohnehin nicht realisiert werden könnten. Braucht man dann aber noch wirklich die Kommission?

Der wichtigste Teil der geplanten Reform, die Verringerung der Wahlkreise von derzeit 299 auf 280, soll erst zur übernächsten und nicht schon bei der nächsten Bundestagswahl gelten. Für die nächste Bundestagswahl bleibt übrig, daß bis zu drei Überhangmandate nicht ausgeglichen werden sollen. Aber es bleibt schon unklar, was das heißen soll: denn da die Bundestagsmandate aufgrund von Landeslisten vergeben werden und nicht aufgrund einer Bundesliste, gibt es „Überhangmandate“ immer nur in Bezug auf ein Bundesland und nicht in Bezug auf den Bund: ein Überhangmandat entsteht, wenn eine Partei in einem bestimmten Bundesland mehr Direktwahlkreise erringt, als ihr für dieses Bundesland gemäß dem Zweitstimmenergebnis an Listenplätzen zustehen würden.

Der Gesetzentwurf will aber offensichtlich nicht bis zu drei Überhangmandate *pro Bundesland* unausgeglichen lassen – das wären nach der einschlägigen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (E 131, 316 ff.) dann wohl auch zu viele –, sondern *drei Überhangmandate pro Partei und im Bund*, wobei dann eben Überhangmandate einer Partei faktisch mit Listenmandaten derselben Partei in einem anderen Bundesland verrechnet würden. Aber hiergegen spricht eben nicht nur die dadurch bewirkte Verzerrung des eigentlich vom Bundeswahlgesetz intendierten und auf die Bundesländer bezogenen Bevölkerungsproporz bei der Repräsentation; sondern hiergegen spricht v.a., daß es „Bundesüberhangmandate einer Partei“ begrifflich gar nicht gibt, sondern immer nur Überhangmandate in einem bestimmten Bundesland in Bezug auf das dortige Zweitstimmenergebnis.

Wie dem auch sei: der größere Wurf soll ja die – 2025 dann eintretende – Herabsetzung der Zahl der Wahlkreise sein. Es erscheint aber fraglich, ob man Einigkeit darüber wird erzielen können, welche Wahlkreise dann abgeschafft bzw. mit welchen anderen Wahlkreisen zusammengelegt werden könnten. Wenn dies also – neben der gesetzlich festgeschriebenen Forderung, erst einmal eine Reformkommission einzusetzen – das Kernstück der Reform ist, so sollten die beiden Fraktionen ihren Gesetzentwurf doch eher zu einem späteren Zeitpunkt nochmals einbringen, nämlich nachdem sie sich geeinigt haben, welche Wahlkreise wegfallen sollen.

Denn in seiner jetzigen Form vermittelt der Gesetzentwurf den Eindruck eines „gesetzesvertretenden Gesetzes“: es soll offenbar unbedingt vor der nächsten Bundestagswahl noch ein wahlrechtsänderndes Gesetz erlassen werden, obwohl man sich über dessen eigentlichen Inhalt in der großen Koalition noch längst nicht einig ist. Der tatsächliche Verkleinerungseffekt jedenfalls *vor* der Reduzierung der Wahlkreise (falls diese überhaupt je zu erwarten ist, s.o.) dürfte minimal sein.

Von diesen eher pragmatischen Überlegungen abgesehen, stößt der Gesetzentwurf jedoch auch auf verfassungsrechtliche Bedenken:

1. Ein Fehler soll mit einem anderen Fehler gerechtfertigt werden

Problematisch wirkt schon, wenn in der Gesetzesbegründung (S. 6 unten) ausgeführt wird:

„So wie der Entwurf künftig eine maßvolle Disparität zwischen Listenmandaten und Wahlkreismandaten sowie eine geringfügige Verzerrung des Parteienproporz durch die Inkaufnahme von bis zu drei unausgeglichen Überhangmandaten in Kauf nimmt, wird eine Verzerrung des föderalen Proporz durch Anrechnung von Direktmandaten auf Listenmandate in anderen Ländern teilweise in Kauf genommen.“

Eigentlich sollte man erwarten, daß eine Gesetzesbegründung erläutert, warum das vorgeschlagene Gesetz den verfassungsrechtlichen Anforderungen in praktischer Hinsicht auf bestmögliche Weise gerecht wird; hier wird indessen letztlich erklärt: wenn wir es im Hinblick auf den einen Aspekt mit der Verfassung nicht mehr so genau nehmen, dann können wir das im Hinblick auf einen anderen Aspekt eben auch machen.

In dieselbe Richtung weist auch der Redebeitrag des Abgeordneten Heveling in der Bundestagsdebatte vom 18. September 2020:

„Unser Wahlsystem kennt [...] bereits jetzt keine ganz strikte Zweitstimmenproportionalität. Diese ist bereits durch die Regelung zur Fünf-Prozent-Hürde und auch durch die Umrechnung der Stimmen in ganze Sitze nach dem Divisorverfahren durchbrochen. Die möglichen Proporzverschiebungen durch die drei ausgleichslose Überhangmandate sind in ihrer Wirkung nicht weit davon entfernt.“

Freilich kann man keine „perfekte“ Lösung verlangen. Aber die eigenen Äußerungen aus den antragenden Fraktionen scheinen bereits anzudeuten, daß diese ihren Gesetzesvorschlag auch selbst nicht für die bestmögliche Umsetzung der bestehenden verfassungsrechtlichen Anforderungen aus BVerfGE 131, 316 ff. halten, sondern eher für „gerade noch verfassungsgemäß“.

Wenn also einerseits die gesamte Opposition das Gesetz zornig ablehnt, wohingegen seine Initiatoren andererseits offenbar auch nicht von diesem Gesetz begeistert sind, sondern es wohl für „verfassungsrechtlich gerade noch vertretbar“ halten und sich im übrigen auf substantielle Reformen oder auch nur den späteren Neuzuschnitt der Wahlkreise nicht zu einigen vermochten – sollte dann der Bundestag wirklich dieses Gesetz beschließen? Das scheint doch unter keinem guten Stern zu stehen.

2. Ungleichbehandlung

Problematisch ist weiter erstens, daß die Hinnahme von unausgeglichene Überhangmandaten die großen Parteien – also v.a. die antragenden Fraktionen selbst – begünstigt, weil diese fast alle Direktmandate und jedenfalls alle Überhangmandate zu gewinnen pflegen. Wird demgegenüber darauf verwiesen, daß die Begünstigung – weil sie sich auf „drei Überhangmandate pro Partei und im Bund“ beschränkt, die es aber eben (s.o.) rein technisch eigentlich gar nicht gibt – so ist zweitens dazu zu sagen, daß jedenfalls die CSU außerhalb aller Proportion begünstigt wird, eben weil sie nur in einem einzigen Bundesland eintritt, wo sie zudem die Wahlkreise völlig dominiert und daher stets viele Überhangmandate (derzeit sieben!) gewinnt. Die Überhangmandate der CSU können dann aber nicht mit Listenmandaten in anderen Bundesländern „faktisch verrechnet“ werden.

Wenn es also auch denkbar erscheint, daß das Bundesverfassungsgericht die leichte Begünstigung der CDU und der SPD durch die Nichtausgleichung von bis zu drei Überhangmandaten noch hinnehmen würde, so erscheint es eigentlich kaum vorstellbar, daß die durch das Gesetz wieder vertiefte Sonderrolle der CSU verfassungsrechtlich Bestand haben kann. Denn die politischen Parteien müssen ja zu gleichen Bedingungen zur Bundestagswahl antreten; die Bedingungen sind aber nicht gleich, wenn die Überhangmandate aller Parteien faktisch teilweise mit Listenmandaten (aus anderen Bundesländern) verrechnet werden, nur die der CSU aber nicht.

3. Gefahr des negativen Stimmgewichts?

Die Problematik des „negativen Stimmgewichts“ gehört zu den schwierigsten und verworrensten Themen des Wahlrechts. Eine abschließende Aussage darüber, ob der Gesetzesentwurf zu einem verfassungsrechtlich relevanten Auftreten negativer Stimmgewichte führen würde, scheint daher schwer. Die vom Bundesverfassungsgericht 2012 zu entscheidende Problematik hatte sich an einer Nachwahlsituation entzündet; es besteht aber Einigkeit darüber, daß die

Problematik des negativen Stimmgewichts (sofern eben entsprechende Ausgleichsmechanismen bestehen) natürlich *immer* besteht, und durch die Nachwahlsituation in einem einzelnen Wahlkreis (aufgrund derer z.B. ein per Landesliste bereits gewählter Abgeordneter aus einem anderen Bundesland sein Mandat wieder verliert) nur *sichtbar* gemacht wird.

Hier liegt es jedenfalls so: es sollen Überhangmandate einer Partei partiell mit Listenmandaten derselben Partei, aber aus anderen Bundesländern „verrechnet“ werden. Nun war es genau diese Konstellation der „doppelt übergreifenden Verrechnung“ – nämlich einmal bundeslandübergreifend, und einmal „mandatsartenübergreifend“, so daß also der Wegfall eines Listenmandats ein neues Direktmandat ausgleichen sollte – der im 2012 vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall das Problem des negativen Stimmgewichts sichtbar gemacht hatte (denn ein CDU-Bundestagsabgeordneter der rheinland-pfälzischen Landesliste verlor sein Mandat im Nachhinein wieder, weil in Mecklenburg eine CDU-Wahlkreiskandidatin ihren Wahlkreis gewonnen hatte, worauf sie gar nicht angewiesen gewesen war, weil sie ebenfalls bereits per Landesliste im Bundestag saß; das CDU-Wählen mit Erststimme in Mecklenburg hatte also faktisch zum *Wegfall* eines CDU-Mandats im Bundestag geführt).

Es könnten hier also ähnliche Effekte denkbar sein.

Oder, noch einfacher: man könnte „Überhangmandate“ (positive Umschreibung) ja auch als „Zweitstimmenmangel“ (negative Umschreibung) beschreiben, man könnte also sagen: „die CSU hat in Bayern keine Überhangmandate, sie hat Zweitstimmenmangel!“. Das ist so lange kein Problem (nur eben im Hinblick auf die Größe des Bundestages!), wie alle Überhangmandate ausgeglichen werden. Nun aber sollen drei Überhangmandate (und das heißt dann im Hinblick auf die CSU: drei Überhangmandate *allein in Bayern* und nicht, wie bei allen anderen, drei Überhangmandate im Bund!) *nicht mehr* ausgeglichen werden. D.h., im Ergebnis bekommt die CSU unausgeglichen deutlich mehr Mandate, als ihr eigentlich zustehen (beim gegenwärtigen Wahlergebnis von 2017: drei von sieben!), *weil so wenige Leute mit Zweitstimme CSU gewählt haben*.

D.h., vermutlich sind die unausgeglichenen Überhangmandate nicht *nur* eine Ungleichbehandlung zugunsten der erststimmestarken Parteien im allgemeinen und der CSU im besonderen, sondern u.U. stellt sich dann hier *auch wieder* die Problematik des „negativen Stimmgewichts“!

Daher bestehen große Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs.

II. Der verfassungsändernde Gesetzentwurf der GRÜNEN-Fraktion

Die politische Forderung, das Wahlalter abzusenken, ist nicht neu. Sie wird seit Jahrzehnten vor allem aus dem politisch linken Lager immer wieder erhoben, weil dieses sich davon eine Erhöhung des eigenen Wähleranteils bei Bundestagswahlen zu versprechen scheint. Daß die Forderung nun wieder erhoben wird, dürfte mit dem medialen Erfolg der so genannten „Fri-

days for Future“-Bewegung zusammenhängen. Diese ist ironisch als „Kinderkreuzzug“ beschrieben worden. In der Tat: wer zum Beispiel als Erwachsener um seinen Arbeitsplatz in der Autoindustrie fürchtet, schon weil er mehrere Kinder zu versorgen hat, wird eine nur geringe Neigung zeigen, für die Deindustrialisierung Deutschlands zu demonstrieren. Jugendliche unter dem Einfluß grüner Lehrer sind hier unvoreingenommener. Soweit bekannt, kommen die „Fridays for Future“-Kinder und -Jugendlichen (bei denen Mädchen stark überrepräsentiert sind und Personen mit sogenanntem „Migrationshintergrund“ praktisch nicht vorkommen, weswegen die „Fridays for Future“-Bewegung kaum „die Gesellschaft abbildet“) zum allergrößten Teil aus wohlversorgten Akademikerfamilien. Wer noch nie eine Stromrechnung bezahlt hat, weil hierfür tolerante Doppelverdienereltern im öffentlichen Dienst zuständig sind, tut sich leicht mit der Behauptung, der Strom sei heute aus Klimaschutzgründen viel zu billig; eine alleinerziehende Mutter im Hartz-IV-Bezug hat diesen Eindruck wohl nicht und wird daher bei „Fridays for Future“-Demonstration auch nicht gesehen.

Nun sollen die Klimakinder also nicht nur demonstrieren, sondern auch wählen dürfen. Im Zusammenhang mit diesem Anliegen wäre mit seinen Vertretern zunächst eine *Vorfrage* zu klären. Unter anderem der Jugendforscher Klaus Hurrelmann fordert seit geraumer Zeit ein Wahlrecht bereits ab zwölf Jahren (!), sagt aber selbst, daß diese Absenkung politisch nie auf einen Schlag wird erfolgen können, sondern eben nur im Rahmen einer Salamtaktik im Wege *schrittweiser* Absenkung, bei der sich die Bürger in den Phasen zwischen den Absenkungsschritten an die „neue Normalität“ gewöhnen können. Zugleich werden auf diese Weise die gleichheitspolitischen Argumente für eine weitere Absenkung nebenher und wie von selber erzeugt, nämlich (1) „wenn 18-jährige wählen dürfen, dann müßten es 16-jährige doch eigentlich auch dürfen, denn sie sind ja kaum weniger vernünftig“, (2) „wenn 16-jährige wählen dürfen, dann müßten es 14-jährige doch eigentlich auch dürfen, denn sie sind ja kaum weniger vernünftig“, usw. usf.; diese Entwicklungsreihe mit automatischer Gleichheitsargumenterzeugung muß keineswegs denkwortwendig beim zwölften Lebensjahr enden.

Wenn also die Mitglieder des Deutschen Bundestages über die Frage nachdenken, ob sie für oder gegen den Antrag der GRÜNEN-Fraktion stimmen wollen, so sollten Sie ihre grünen Kollegen zwecks richtiger politischer Einschätzung des Antrages sehr ernsthaft danach fragen, ob nach ihrer Überzeugung die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre (die in der Öffentlichkeit heute ja erstaunlich viele Befürworter findet) das „Ende der Fahnenstange“ sein soll, oder ob man *eigentlich* sehr wohl die Absenkung des Wahlalters zum Beispiel auf zwölf Jahre im Sinn hat, die man eben im Wege einer „Salamtaktik“ über etliche Jahre hinweg umzusetzen gedenkt. Denn die Klärung dieser Vorfrage dürfte für die politische Einschätzung der Zustimmungsfähigkeit des Antrages aus Sicht der anderen Bundestagsabgeordneten jedenfalls nicht völlig bedeutungslos sein.

Im übrigen sind auch die Argumente gegen ein Wahlrecht für Kinder und Jugendliche bekannt. Dahingehende Forderungen sind gerade zu offensichtlich widersinnig und von grotesker in Konsequenz, wenn sie eben nicht – was sie aber nie tun – mit der Forderung nach einer allgemeinen Absenkung des *Volljährigkeitsalters* also auch etwa im Hinblick auf zivilrechtliche Rechtsgeschäfte sowie darüber hinaus eigentlich auch mit der weiteren Forderung nach einer Abschaffung des Jugendstrafrechts einhergehen.

In Deutschland wird das Jugendstrafrecht nicht nur bis zum 18., sondern in der Regel bis zum 21. Lebensjahr angewandt. Sollte das Wahlrecht auf 16 Jahre abgesenkt werden, so wäre schon die reguläre Anwendung des Jugendstrafrechts bis zum 18. Lebensjahr inkonsequent und eigentlich unbegreiflich, denn es kann ja eine Person nicht einerseits als Staatsbürger und unter dem Gesichtspunkt des Staatsrechts vollverantwortlich und gleichzeitig als Straftäter und unter dem Gesichtspunkt des Strafrechts unreif und erziehungsbedürftig sein. Das darüber hinaus sogenannte Heranwachsende, also Erwachsene bis zum 21. Lebensjahr, strafrechtlich *ebenfalls* unter das Jugendstrafrecht fallen, liegt an folgendem: zwar sieht der Wortlaut von § 105 Jugendgerichtsgesetz (JGG) eigentlich vor, daß die Anwendung des Erwachsenenstrafrechts auf über 18-jährige der Regelfall und die Anwendung des Jugendstrafrechts auf Heranwachsende die Ausnahme sein soll. Dieser Rechtssatz kommt jedoch in der Praxis nicht zur Anwendung und kann nicht zur Anwendung kommen (er ist insofern eine gesetzgeberische Fehlleistung), weil er mit der strafprozessualen Fundamentalregel „*in dubio pro reo*“ kollidiert.

Denn nach dieser Regel muß die mangelnde sittliche Reife eines Heranwachsenden natürlich nicht zweifelsfrei erwiesen werden, um die Anwendung des Jugendstrafrechts zu rechtfertigen; vielmehr muß jeglicher Zweifel an der sittlichen Reife des Heranwachsenden bereits zur Anwendung des Jugendstrafrechts führen. Solche Zweifel bestehen aber eigentlich *immer*, da sie ja eben durch die Straftat *selber*, die angeklagt ist, indiziert werden. Daher könnten Heranwachsende in Deutschland allgemein bei Straftaten mit der Anwendung des Jugendstrafrechts rechnen. Daran wollen die GRÜNEN offenbar nichts ändern. Sie wollen aber Wähler an die Wahlurne bringen, die staatsrechtlich als vollwertige gleichberechtigte Bürger zu gelten haben, gleichzeitig aber noch fünf Jahre strafrechtliche „Narrenfreiheit“ genießen sollen, weil ihre sittliche Reife sich auf die Teilnahme an Wahlen beschränkt und nicht auch im Hinblick auf mögliche Straftaten angenommen werden darf.

Zivilrechtlich gilt: ein 16-jähriger, der sich irgendwie einen Geldkredit beschafft und das ganze Geld sofort verjuxt, wird von jeder Rückzahlungspflicht frei, wenn er seinen Erziehungsberechtigten erklären läßt, dieser sei mit der Kreditaufnahme niemals einverstanden gewesen. Die Kreditsumme könnte auch nicht kondiziert werden (§ 812 BGB), wenn sie verbraucht worden ist (§ 818 Abs. 3 BGB). Der 16-jährige wird also rechtlich durchaus anders behandelt als ein volljähriger Schuldner. Die GRÜNEN wollen auch hieran nichts ändern, weil sich die mangelnde Verstandes- und Entwicklungsreife, die die Zivilrechtsordnung dem Jugendlichen zum Nachteil erwachsener Vertragspartner zugesteht, irgendwie auf Rückzahlungspflichten beschränkt und die *staatsbürgerliche* Reife zugleich nicht berührt.

Im übrigen ist ja auch schon die Grundidee geradezu absurd, daß bei einer Bundestagswahl Staatsbürger an die Urne schreiten sollten, die – ganz offiziell und von Gesetzes wegen – einen *Erziehungsberechtigten* (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG; §§ 1626, 1631 BGB) haben. Dürfte ihr Erziehungsberechtigter eigentlich erzieherische Maßnahmen ergreifen, wenn der zu erziehende Staatsbürger seines Erachtens bei der Bundestagswahl die falsche Partei gewählt hat?

Daher gilt: wer befürwortet, daß 16-jährige Staatsbürger an Bundestagswahlen teilnehmen, der muß eben die *Volljährigkeitsgrenze* auf 16 absenken, das Jugendgerichtsgesetz ebenfalls entsprechend dahingehend ändern, daß ab 16 Jahren das Erwachsenenstrafrecht gilt und die Anwendung des Jugendstrafrechts auf Heranwachsende gänzlich abschaffen. Alles andere wäre eine nicht zu begründende rechtliche Ungleichbehandlung von Bürgern je nachdem, ob dem einfachen Gesetzgeber ihre Gleichbehandlung situativ opportun erscheint. Schon nach geltendem Recht ist die regelmäßige Anwendung des Jugendstrafrechts auch auf Heranwachsende inkonsequent und eigentlich kaum zu erklären, solange sie nicht – was ja nicht der Fall ist – mit einer zeitweisen *Sperrung des Wahlrechts* aufgrund der gerichtlichen Erkenntnis der mangelnden sittlichen Reife eines Heranwachsenden verbunden wird.

Eine Ausweitung des Wahlrechts auch auf Personen, die zivilrechtlich nur beschränkt geschäftsfähig sind mit den oben beschriebenen Konsequenzen, kann jedenfalls bei vernünftiger Betrachtungsweise nicht dem grundgesetzlichen Gleichheitssatz genügen (Art. 3 Abs. 1 GG). Denn die rechtliche Regel „ein Minderjähriger hat Anspruch auf Gleichbehandlung mit Erwachsenen, wenn es für ihn vorteilhaft ist (Wahlrecht), und er hat Anspruch auf Ungleichbehandlung mit Erwachsenen, wenn es für einen volljährigen Vertragspartner nachteilig ist (Rückzahlung des Kredits)“ könnte kaum dem Satz „alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“ genügen.

III. Der Gesetzentwurf der AfD-Fraktion

Der umfangreiche Gesetzentwurf der AfD-Fraktion zu einer „systemischen Änderung“ des personalisierten Verhältniswahlrechts zu dem Ende, daß Überhangmandate nicht mehr ausgeglichen werden müssen, weil keine Überhangmandate mehr entstehen, muß jeden Verfassungsrechtler faszinieren. Denn es kommt nur sehr selten vor, daß der in den Fachzeitschriften durch Experten geführte fachwissenschaftliche Diskurs unmittelbar auf Gesetzgebungsvorhaben durchschlägt, indem also nicht nur im Wege einer öffentlichen Anhörung Sachverständige zu einem vorliegenden und ohne ihr Zutun gefertigten Gesetzentwurf Stellung nehmen, sondern bereits der wissenschaftliche Diskurs unmittelbar auf die Formulierung des ersten Entwurfs durchschlägt, weil eine Bundestagsfraktion einen Gesetzentwurf aufgrund der Lektüre von Fachzeitschriften fertigt.

Denn so liegt es offenbar hier. Denn der Gesetzentwurf der AfD-Fraktion erweist sich bei verständiger Lektüre als weitgehende Umsetzung der Wahlrechtskritik und der entsprechenden Verbesserungsvorschläge Hans Meyers, die dieser noch 2018 im „Archiv des öffentlichen Rechts“ (AöR 143 [2018], 531 ff.) zusammengefaßt hat („Welche Medizin empfiehlt sich gegen einen adipösen Bundestag?“). Nur das direktdemokratische Element des Vorschlages, nämlich die Einführung dreier „Bewerberstimmen“, läßt sich bei Meyer so nicht finden (dieser hat sich, wohl auch generationell bedingt, für direkt-demokratische Elemente im Verfassungsrecht nie vertieft interessiert). Meyer, *1933, war Professor für Öffentliches Recht an der Humboldt-Universität (und zeitweilig ihr Präsident) und galt jahrzehntelang eigentlich als wichtigster deutsche Wahlrechtsexperte. (Seit seiner Emeritierung bereits 2001 ist dann schrittweise Martin Morlok aus Düsseldorf in diese Position eingerückt, der nun seinerseits

emeritiert worden ist). Er wird politisch eindeutig der SPD zugerechnet und galt in der Staatsrechtslehrervereinigung auch insofern als der eigentliche Antipode Josef Isenees (*1937).

Der Gesetzentwurf beruht auf der zutreffenden Idee, daß zwar der weitestgehende Ausgleich von Überhangmandaten verfassungsrechtlich geboten ist, nicht aber die Möglichkeit der Entstehung von Überhangmandaten. Die Idee des *Ausgleichs* von Überhangmandaten darf heute als verfassungsrechtlich gescheitert gelten; so weist Hans Meyer in seinem erwähnten Aufsatz (teilweise im Rückgriff auch auf Joachim Behnke; a.a.O., S. 528) nach, daß bereits ein einziges Überhangmandat der CSU nach geltendem Recht bis zu 20 Ausgleichsmandate nach sich ziehen kann. Von daher ist eine signifikante Verkleinerung des Bundestages auch durch Verringerung der Zahl der Direktwahlkreise wohl nicht zu erreichen; schon von daher müßten die Überlegungen sich heute auf die Vermeidung von Überhangmandaten richten und nicht auf die Verringerung der Zahl der Wahlkreise.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Gesetzentwurf bestehen nicht.

Insbesondere enthält das Grundgesetz kein Gebot, nach dem im Rahmen des personalisierten Verhältniswahlrechts ein Wahlkreisbewerber, der in einem Wahlkreis die meisten Erststimmen erhält, zwingend ein Direktmandat im Bundestag erwerben muß (vergl. § 5 Satz 2 BWahlG geltende Fassung). Ein solches Verfassungsgebot wird, soweit erkennbar, heute zwar nicht von Rechtswissenschaftlern, aber in den Medien von Vertretern der CSU gelegentlich behauptet.

Die Annahme eines entsprechenden Verfassungsgebots hatte früher, d.h. vor allem, während in der Bundesrepublik ein stabiles Drei-Parteien-System bestand (also vor 1983) und Wahlkreise immer von Vertretern der damaligen beiden großen Volksparteien mit normalerweise eindeutigen Ergebnissen gewonnen wurden, eine gewisse intuitive Plausibilität. Heute erscheint hingegen aufgrund der Diviersifizierung des Parteiensystems und oft uneindeutiger Erststimmenergebnisse v.a. in den Großstädten die Regel aus § 5 Satz 2 BWahlG nicht nur nicht verfassungsrechtlich geboten, sondern sogar verfassungsrechtlich zweifelhaft zu sein.

Denn derzeit gehören dem Bundestag 27 direkt gewählte Abgeordnete an, die in ihren Wahlkreisen jeweils weniger als 30% Erststimmenanteil erreicht haben; zwei davon haben weniger als 25% Erststimmenanteil erreicht. Es erscheint aber nicht nur nicht verfassungsrechtlich geboten, sondern eher als verfassungsrechtlich zweifelhaft, einen Kandidaten, *gegen* den mehr als 70% in seinem Wahlkreis gestimmt haben, zwingend zum Inhaber des Direktmandats zu erklären. (Dies würde man ja z.B. bei Bürgermeistern auch nicht machen; hier müßte zumindest eine Stichwahl stattfinden).

Positiv hervorzuheben ist ferner, daß der Gesetzentwurf ohne jede Verkleinerung der Zahl der Wahlkreise auskommt. Das Dogma „Wer den Bundestag verkleinern will, muß viele Wahlkreise abschaffen!“ hatte sich mittlerweile so in die Köpfe gefressen, daß es nicht nur von Politikern und Journalisten, sondern auch von manchen Rechtswissenschaftlern als feststehende, unumstößliche Tatsache angenommen worden ist. Der Gesetzentwurf zeigt im Anschluß an Meyer a.a.O., daß dies gar nicht stimmt. Ein Verzicht auf eine Verringerung der Zahl der

Wahlkreise und auf die Abschaffung bzw. Zusammenlegung etlicher Wahlkreise ist zunächst schon aus rein praktischen Gründen unbedingt zu befürworten. Denn Versuche in diese Richtung führen absehbarerweise zu endlosem, nicht aufzulösendem Streit v.a. zwischen den politischen Parteien, die Direktwahlkreise zu gewinnen pflegen und daher der Abschaffung eines „ihrer“ Wahlkreise nie zustimmen werden. Daher haben solche Projekte auch stets etwas Utopisches an sich und ihre rechtzeitige Umsetzung muß mehr als zweifelhaft bleiben. Aber auch aus sachlichen und politischen Gründen ist der Erhalt der derzeitigen Wahlkreise – ihre Zahl ist ja schon im Rahmen der Wahlrechtsreform von 2013 beträchtlich abgesenkt worden! – besser als die Abschaffung und Zusammenlegung bestehender Wahlkreise. Denn mehr und überschaubare Wahlkreise sorgen natürlich für Bürgernähe.

Ebenfalls nachhaltig zu befürworten ist das durch die Möglichkeit von bis zu drei „Bewerbestimmen“ eingeführte direkt-demokratische Element, das die Verhältniswahl weiter und zusätzlich personalisiert. Auf den ersten Blick mag man bedauern, daß die Entwurfsverfasser weitere Möglichkeiten wie das Kumulieren und Panaschieren, die aus dem bayerischen Landesrecht geläufig sind, ausgeschlossen wissen wollen. Macht man sich aber – wiederum bei Meyer – kundig, so findet man, daß dieser Ausschluß nun einmal systematisch erforderlich ist, um dem demokratischen Fundamentalgebot „one man, one vote“ gerecht zu werden.

Will man das Gebot „one man, one vote“ völlig konsequent und gewissermaßen „radikal“ umsetzen, so dürfte es eigentlich stets nur *eine* Wählerstimme geben. Dann müßte dieses Gebot zwingend und vollständig in Geltung sein. Aber das Grundgesetz sieht eben, auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ein personalisiertes Verhältniswahlrecht vor. D.h., es müssen irgendwie immer zwei Elemente einer Abstimmung zugänglich gemacht werden, das Kollektiv-Parteilich-Verhältnismäßige und das Personale. Daher gibt es mehr als eine Stimme.

Immer, wenn ein Wähler mehr als eine Stimme hat, können die Konsequenzen der unterschiedlichen Möglichkeiten der Verteilung der Stimmen, stets in Ansehung des Wahlverhaltens der anderen Wähler, zu Verzerrungen der Stimmgleichheit führen. Dies ist bei einem personalisierten Verhältniswahlrecht in einem gewissen Maße eben hinzunehmen, da dieses eben ein Zwei-Elemente-Wahlrecht verlangt (s.o.). Aber beim Kumulieren und Panaschieren verstärken sich diese Effekte enorm. Bei Panaschieren wird dies ganz deutlich: kann der Wähler seine Stimmen auf mehrere Parteien verteilen, so kann *ein* Wähler unter Umständen und idealerweise sogar *zwei* Kandidaten ins Parlament bringen; wer hingegen mit beiden oder allen Stimmen CSU wählt, bringt immer nur *einen* Kandidaten ins Parlament, nämlich entweder den Direktkandidaten oder den Listenkandidaten, je nach dem. Daher müssen kumulieren und panaschieren hier entfallen (auch wenn es natürlich eine Freude ist, wenn die bayerischen Landtagswähler Helmut Markwort vom aussichtslosen Platz 16 der FDP-Liste Oberbayern auf Platz 1 katapultieren können).

IV. Ergebnis

Daher empfehle ich den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, die Gesetzentwürfe der Koalitionsfraktionen und der GRÜNEN abzulehnen – zumal der Gesetzentwurf der Regierungskoalition ist eine groteske gesetzgeberische Fehlleistung! – und den Gesetzentwurf der AfD unverändert anzunehmen. Es ist übrigens, wie schon gesagt, in wesentlichen Teilen ein Hans-Meyer-Entwurf, und der ist ein SPD-Mann. Die Klimakinder (s.o.) fordern ja, man solle „der Wissenschaft folgen“. Hier stimmt das wirklich. Also folgen Sie der Wissenschaft, folgen Sie Hans Meyer.