



Wortprotokoll der 100. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 5. Oktober 2020, 10:00 Uhr
11011 Berlin, Platz der Republik
Reichstagsgebäude, Raum 2 M 001
(Großer Protokollsaal)

Vorsitz: Andrea Lindholz, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 6

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

BT-Drucksache 19/22504

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Berichterstatter/in:

Abg. Ansgar Heveling [CDU/CSU]
Abg. Mahmut Özdemir (Duisburg) [SPD]
Abg. Jochen Haug [AfD]
Abg. Konstantin Kuhle [FDP]
Abg. Friedrich Straetmanns [DIE LINKE.]
Abg. Britta Haßelmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



- b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Albrecht Glaser, Tobias Matthias Peterka, Jochen Haug, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

BT-Drucksache 19/22894

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berichterstatter/in:

Abg. Ansgar Heveling [CDU/CSU]

Abg. Mahmut Özdemir (Duisburg) [SPD]

Abg. Jochen Haug [AfD]

Abg. Konstantin Kuhle [FDP]

Abg. Friedrich Straetmanns [DIE LINKE.]

Abg. Britta Haßelmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Beate Walter-Rosenheimer, Britta Haßelmann, Annalena Baerbock, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 38)

BT-Drucksache 19/13512

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Berichterstatter/in:

Abg. Ansgar Heveling [CDU/CSU]

Abg. Mahmut Özdemir (Duisburg) [SPD]

Abg. Jochen Haug [AfD]

Abg. Konstantin Kuhle [FDP]

Abg. Friedrich Straetmanns [DIE LINKE.]

Abg. Britta Haßelmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	4
II. Sachverständigenliste	5
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	6
IV. Anlagen	

Stellungnahmen der Sachverständigen

Prof. (em.) Dr. Friedrich Pukelsheim, Universität Augsburg	19(4)584 A	32
Prof. Dr. Sophie Schönberger, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf	19(4)584 B	59
Dr. Robert Vehrkamp, Bertelsmann Stiftung; Berlin	19(4)584 C	69
Prof. Dr. Joachim Behnke, Zeppelin Universität Friedrichshafen	19(4)584 D	76
Prof. Dr. Bernd Grzeszick, Universität Heidelberg	19(4)584 E	125
Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau, Privatdozent	19(4)584 F	140

**Mitglieder des Ausschusses**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Amthor, Philipp Lindholz, Andrea Müller, Axel	Heveling, Ansgar
SPD	Özdemir (Duisburg), Mahmut	Breymaier, Leni
AfD	Glaser, Albrecht Haug, Jochen	
FDP	Kuhle, Konstantin	
DIE LINKE.	Jelpke, Ulla	Straetmanns, Friedrich
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		Haßelmann, Britta Walter-Rosenheimer, Beate
fraktionslos	Herrmann, Lars	



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 5. Oktober 2020, 10.00 Uhr
„Bundeswahlgesetz“

	benannt durch	Teilnahme
Professor Dr. rer. pol. Joachim Behnke Zeppelin Universität Friedrichshafen	FDP	Videokonferenz
Professor Dr. Bernd Grzeszick, LL.M. (Cambridge) Universität Heidelberg	CDU/CSU	persönlich
Professor (em.) Dr. Friedrich Pukelsheim Universität Augsburg	SPD	persönlich
Professorin Dr. Sophie Schönberger Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf	DIE LINKE.	Videokonferenz
Dr. Robert Vehrkamp Bertelsmann Stiftung; Berlin	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	persönlich
Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau Privatdozent	AfD	persönlich



Tagesordnungspunkt

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

BT-Drucksache 19/22504

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Albrecht Glaser, Tobias Matthias Peterka, Jochen Haug, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

BT-Drucksache 19/22894

c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Beate Walter-Rosenheimer, Britta Haßelmann, Annalena Baerbock, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 38)

BT-Drucksache 19/13512

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Einen wunderschönen guten Morgen. Hier im Raum können uns alle sehen und hören. Wir haben gerade schon die beiden Sachverständigen am Bildschirm gehört und auch gesehen. Ich hoffe, Sie verstehen uns auch gut. Ich darf heute unsere 100. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat in dieser Legislaturperiode eröffnen. Wir führen heute erneut eine Anhörung zur Änderung des Wahlrechts durch, vorliegend zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf der Bundestagsdrucksache 19/22504, zum Gesetzentwurf der Fraktion der AfD auf Bundestagsdrucksache 19/22894 sowie zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf der Bundestagsdrucksache 19/13512. Schön, dass Sie alle heute gekommen sind. Ich darf nochmal kurz erläutern: Per Video zugeschaltet sind Frau Professorin Schönberger und Herr Professor Behnke. Dann hier anwesend sind Herr Professor Grzeszick, Herr Professor Pukelsheim, Herr Dr. Vehrkamp und Herr Dr. Vosgerau. Ich darf fürs BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) ganz herzlich Herrn Dr. Griesbeck, Unterabteilungsleiter V I, bei uns heute Morgen begrüßen.

Wie immer wird die Anhörung per Live-Stream im

Parlamentsfernsehen übertragen. Die Fraktionen sind auch alle ausreichend vertreten. Wir haben bereits Stellungnahmen bekommen, dafür möchte ich mich ganz herzlich bedanken. Es gibt ein Wortprotokoll von dieser Anhörung, das hinterher als Gesamtdrucksache, zusammen mit den Stellungnahmen, zur Verfügung stehen wird. Das Protokoll wird zur Korrektur und Durchsicht übersandt. Wir haben für die Anhörung ein Zeitfenster von zwei Stunden vorgesehen, das heißt bis 12:00 Uhr. Ich bitte die Sachverständigen, eingangs ein fünfminütiges Statement an uns zu übermitteln. Ich denke, der Sachverhalt ist uns insgesamt klar, er ist ja auch sehr weit, oft, lang und hinreichend debattiert worden. Im Anschluss daran würde ich die Fraktionsrunde einleiten mit den Fragen der Berichterstatter. Hier ist es so, dass wir entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen gestatten oder zwei unterschiedliche Fragen an zwei unterschiedliche Sachverständige. Wenn es von Ihrer Seite aus keine Fragen gibt, würde ich in die Eingangsstatements eintreten und in alphabetischer Reihenfolge mit Herrn Professor Behnke beginnen.

SV Prof. Dr. rer. pol. Joachim Behnke (Zeppelin Universität Friedrichshafen): Erst einmal möchte ich mich für die Einladung bedanken und freue mich, dass ich hier wieder zum Wahlgesetz Stellung beziehen kann. Das wird vielleicht auch nicht das letzte Mal sein, könnte ich mir vorstellen. Also der Gesetzentwurf der CDU/CSU und SPD, um den es ja vor allem geht, verfolgt den Zweck einer deutlichen Reduktion der Vergrößerung des Bundestags, um Vergrößerungen, wie sie eben bei der letzten Wahl 2017 mit insgesamt 111 Sitzen dramatisch aufgetreten sind, zu vermeiden. Es werden insgesamt dazu drei Maßnahmen eingesetzt. Das Eine ist die Verrechnung von Überhangmandaten mit Listenmandaten, das Zweite sind die drei unausgeglichenen Überhangmandate, die zugelassen werden sollen und das Dritte ist die Reduktion der Wahlkreise von 299 auf 280, die allerdings erst nach 2024 in Kraft treten soll. Das Gesamtfazit lautet, der Entwurf ist leider in keiner Weise in der Lage seinen Zweck zu erfüllen. Das heißt, wir können nicht davon ausgehen, dass es mit einer hinreichend großen Sicherheit oder Wahrscheinlichkeit dazu kommt, dass die Vergrößerung des Bundestags vermieden wird. Es ist ganz im Gegenteil sogar so, dass man regelrecht Situationen konstruieren muss, die vor dem Hintergrund der aktuellen Situa-



tion eher unwahrscheinlich sind, um zu einer Situation zu kommen, die eher relativ harmlos ist.

Dazu kommt noch, dass die Situationen, in denen es mit dem neuen Gesetz nicht dramatisch wird, Situationen sind, unter denen es auch unter dem alten Gesetz nicht dramatisch geworden wäre. Das heißt, das Gesetz ist genau dann wirksam, wenn es eigentlich gar nicht nötig gewesen wäre. Zu den einzelnen Mechanismen kann man sagen, das Problem: der Mechanismus der Verrechnung von Überhangmandate mit Listenmandaten ist insofern nicht besonders hilfreich, weil er genau dann, wenn er besonders benötigt würde – also die Vergrößerung besonders stark ausfallen würde – gar nicht in Kraft tritt, weil in diesen Fällen vermutlich gar keine Listenmandate mehr zur Verfügung stehen werden. Drei unausgeglichene Überhangmandate halte ich für verfassungswidrig, weil sie natürlich ganz eindeutig gegen die Erfolgswertgleichheit verstoßen. Ihr Effekt ist äußerst beschränkt, in der Regel führt es nur zu einer Reduktion von sechs bis acht Mandaten, also auch sehr überschaubar. Aber vor allem ist entscheidend, dass dieser Belassung von drei unausgebalancierten Überhangmandaten eigentlich kein Gut, kein Wert entgegensteht, der in irgendeiner Form als besonders schutzwürdig befunden werden müsste. Der dritte Mechanismus, die Reduktion der Wahlkreise, funktioniert tatsächlich relativ gut, allerdings auch nur in einem sehr unzureichenden Ausmaß. Also, wenn man davon ausgeht, dass das nächste Bundestagswahlergebnis in dem Bereich zwischen den aktuellen Umfragen und dem letzten Wahlergebnis von 2017 liegt, dann reduziert sich der Bundestag eben durch die Reduktion auf 280 Wahlkreise nochmal um 40 Sitze gegenüber ungefähr 730/740 Sitze auf im Schnitt immer noch 690 Sitze, auch mit den 280 Wahlkreisen. Das ist natürlich definitiv keine Lösung des Problems und letztendlich sieht man, dass die 280 Wahlkreise immer noch viel zu wenig Reduktion sind oder man müsste hier zu einem grundsätzlich anderen Mechanismus greifen. Alles in allem zusammengenommen erfüllt der Entwurf seinen Zweck in keiner Weise.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Der nächste in der Runde ist Herr Professor Grzeszick.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Universität Heidelberg): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren. Die vorliegenden – insgesamt drei – Gesetze schlagen unterschiedliche Reformen

des Bundestagswahlrechts vor und zwei dieser Vorschläge versuchen das, indem sie verschiedene Dinge kombinieren, die mit den Wahlkreisen und den Sitzuteilungen zu tun haben. Was der Gesetzesentwurf der Regierungsfraktion vorsieht, hat Herr Behnke gerade skizziert und deswegen würde ich auch gerne zur verfassungsrechtlichen Bewertung dieser drei Elemente kommen. Zunächst einmal die Reduzierung der Wahlkreise: Das ist im Prinzip im Spielraum des Gesetzgebers. Es gibt eine Untergrenze, die dann unterschritten ist, wenn in den Wahlkreisen der intendierte Zweck der Personalwahl nicht mehr erfüllt werden kann, also im Ergebnis die politische Funktion ausgehöhlt ist, weil der Wahlkreis zu groß ist, zu weit auseinandergezogen. Das ist aber bei der Reduktion auf 280 Wahlkreise wohl nicht zu befürchten. Deswegen ist das verfassungsrechtlich in der Sache unproblematisch.

Der zweite Schritt, die Sache der Anrechnung, dass man also rechnerisch anfallende Überhangmandate, die entstehen, wenn man nach Ländern getrennt abrechnet, mit Listenmandaten in anderen Ländern vergleicht. Das ist eine weitere Maßnahme, die die sogenannten „internen Überhangmandate“ letztendlich dann zu verhindern versucht durch die hälftige Mittelwertanrechnung. Da kann man vielleicht überlegen, ob das deswegen problematisch ist, weil ja eine gewisse föderale Proportionsverzerrung im Zweitstimmenanteil hier eintritt im Erfolgswert, das ist aber im Ergebnis unerheblich, weil die Stimme letztendlich bei der Partei proportional ankommt, die man gewählt hat und für das Zweitstimmenverhältnis ist das bundesweite Gesamtverhältnis entscheidend. Deswegen ist auch das verfassungsrechtlich in der Sache tatsächlich unproblematisch.

Der dritte Punkt, die Überhangmandate, an dem sich einige reiben: Da kann und muss man auf die entsprechende Bundesverfassungsgerichtsentscheidung verweisen, die gesagt hat, dass eben hier bei einer personalisierten Verhältniswahl der Gesetzgeber bei einer Hausgröße von 598 bis zu 15 Überhangmandate zulassen kann. Er kann dies, er muss dies aber nicht. Er kann zwei verschiedene Ziele erfüllen, nämlich der Verhältnisproportionalität ist das eine Ziel – spricht dafür, das nicht zu tun oder ganz auszugleichen. Die Personalisierung ist das andere Ziel. Das kann dazu führen, dass er bis zu 15 Überhangmandate zulässt unter Vollaussgleich.

Das hat das Bundesverfassungsgericht auch klar



reingeschrieben. Das ändert daran nichts, weil das Verhältnis der Wahlkreismandate zu den Listenmandatsträgern verschoben wird, also die Personalisierung auch bei einem Vollaussgleich abgeschwächt wird. Das ist eigentlich der Entscheidung klar zu entnehmen und dementsprechend ist es unproblematisch. In der gleichen Entscheidung vorher wurde ein Wahlrechtsentwurf wegen negativem Stimmgewicht kassiert und anschließend kommt diese Passage, also geht das Bundesverfassungsgericht evident davon aus, dass Überhangmandaten, allein unausgeglichenen, kein unzulässiges negatives Stimmgewicht zu eigen ist. Anders lässt sich die Entscheidung inhaltlich nicht verstehen. Das ist argumentativ in der Sache ausgeschlossen.

Die Hauptbedenken deswegen sind, dass die erzielte Dämpfung im Ergebnis recht moderat ausfällt und dass es zu einem Legitimitätsverlust aus Sicht des Bürgers führen könne. Zwei Argumente dafür dass, der Bundestag nicht in der Lage sei, sich selbst zu reformieren. Das Zweite, es handele sich um eine Verschwendung von Steuergeldern. Ich glaube, die Kritik macht es sich ein Stück weit einfach, denn sie wird dem Sachproblem der bezweckten Reform nicht ganz gerecht. Die Aufgabe ist tatsächlich wohl anspruchsvoller als viele denken. Das Wahlrecht muss verschiedene Funktionen und Anforderungen erfüllen, politische und verfassungsrechtliche. Politische Demokratierealisierung, der permanente Prozess der Meinungsbildung muss überführt werden. Integrationsfunktion, die Willen der Wähler sollen abgebildet werden. Es soll im Ergebnis eine funktionsfähige Volksvertretung gebildet werden können und es muss eine legitimierende Rückkopplung stattfinden zwischen dem, was der Wähler will und was im Ergebnis im Parlament ankommt. Das sind nur vier politische Hauptfunktionen. Dazu kommen die verfassungsrechtlichen Vorgaben, vor allem aus Artikel 38 Absatz 1 mit den Wahlrechtsgrundsätzen, die müssten dazu gegeben werden. Und hinzu kommt die föderale Gliederung der Parteienlandschaft. Deswegen hat der Gesetzgeber sich ja für die personalisierte Verhältniswahl entschieden, die ein Kompromissystem ist und innerhalb dieses Systems wird nun versucht, zu reformieren. Im Ergebnis wird damit eine zwar nur moderate Dämpfung erreicht, aber die liegt weit unterhalb dessen, was verfassungsrechtlich geboten ist, weil der Bundestag ja auch offensichtlich mit über 700 Abgeordneten noch funktio-

niert. Und wenn man versucht, die widerstreitenden Interessen einigermaßen in Balance zu bekommen und sieht, dass die Bundestagsverkleinerung oder Nichtvergrößerung nur eines der vielen Ziele ist, da kann man sagen, dass dies auch legitimatorisch im Ergebnis kein Problem ist, wenn dann im Ergebnis Hausgrößen von 650/660 oder auch wieder 700 entstehen können. Das Ganze ist insoweit – denke ich – auch gut vertretbar.

Ganz kurz noch zu den beiden anderen Entwürfen, ich habe dies ausgeführt. Der Entwurf der AfD hat verschiedene verfassungsrechtliche Probleme, die ich in der Stellungnahme dargelegt habe. Ich denke, der ist verfassungsrechtlich nicht haltbar. Und die Herabsenkung des Wahlalters ist aus meiner Sicht eine rechtspolitische Frage, wäre verfassungsrechtlich zulässig.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann kommen wir als nächstes zu Herrn Professor Pukelsheim.

SV Prof. (em.) Dr. Friedrich Pukelsheim (Institut für Mathematik, Universität Augsburg): Sehr geehrte Frau Vorsitzende Lindholz, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete des Deutschen Bundestages, vielen Dank für die Gelegenheit hier bei Ihnen zur Meinungsbildung beitragen zu dürfen.

Der Kern des Wahlgesetzes ist sehr durchsichtig. Die 709 Mandate im amtierenden Bundestag werden unter die Parteien im Zweitstimmenproporz verteilt und innerhalb der Parteien im mit der Personenwahl verbundenen Zweitstimmenproporz. Das bedeutet, dass die Wahlkreissieger alle ein Direktmandat bekommen und dann proportional aufgefüllt wird. Wenn es also Unkenrufe geben sollte, es sei höchstens eine Handvoll Abgeordnete des Deutschen Bundestages, die das Wahlrecht erklären könnten, dann haben wir hier schon einen Fortschritt. Sie sind mehr als eine Handvoll, Sie können es jetzt erklären. Zwischen den Parteien im Zeitstimmenproporz und innerhalb der Parteien in einem Proporz, der die Direktmandate bewahrt, der die Wahlkreissieger mit einem Mandat ausstattet. Mein erster Punkt ist: Da ist eine Änderung drin in dem vorliegenden Gesetzentwurf, der die Wahlkreissieger – die es zu bewahren gilt an dieser Stelle – ersetzt durch Mindestsitze. Wenn es also darum geht, das Wahlrecht unfallfrei zu erklären, dann beginnt mit diesen Mindestsitzen eine Stelle



der unfallträchtigen Wegstrecke, die zu Schleudert trauma führen kann. Ich möchte jetzt nicht erläutern, wie es zu diesen Mindestsitzen kommt.

In meiner Anlage 1 habe ich ausgeführt, dass diese Bedingung die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen beeinträchtigt. Wenn Sie das vergleichen, was wir jetzt im geltenden Bundeswahlgesetz haben und das, was eingesetzt werden soll, dann ist das, was eingesetzt werden soll, ein Verstoß gegen die Erfolgswertgleichheit. Es betrifft nicht die Direktmandate. Dieses Beispiel, das ich ausgeführt habe, betrifft den Aufwuchs von Listenmandaten in proportionaler Weise. Der proportionale Aufwuchs muss dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen genügen. Das tut das Wahlgesetz, das wir seit 2013 haben. Das wird nicht erfüllt und wird verletzt von dem, was jetzt eingeführt werden soll.

Jetzt können Sie natürlich einwenden, da hat er sich ein Beispiel ausgesucht, wo er die Pointe machen kann. Dem ist nicht so, jeder andere Fall, der gleich gelagert ist, ist auch so. Das ist ein Vorteil der Mathematik, die Mathematik kann solche allgemeinen Aussagen machen. Es ist das, was wir in der Mathematik einen Satz oder ein Theorem nennen. Mathematik schafft bleibende Werte, Mathematik schimmelt nicht, das bleibt so. Die Erfolgswertgleichheit wird verletzt durch diese Bestimmungen, die da aufgenommen werden sollen.

Das bringt mich gleich zu meinem zweiten Punkt. Im § 1 des Bundeswahlgesetzes wird festgelegt, wieviel Wahlkreise wir haben und was die Sollgröße des Parlaments sein soll. Diese beiden Zahlen sind miteinander gekoppelt, und zwar durch das, was ich da formuliert habe als Vierzig-Prozent-Regel. Wenn wir eine Sollgröße haben, dann kann man 40 Prozent davon nehmen und einfügen als Wahlkreissitze oder als Direktmandate. Das habe ich schon vor 20 Jahren formuliert, das sage ich jetzt und in 20 Jahren wird es jemand anders formulieren. Wahrscheinlich ich nicht mehr, aber das ist auch wieder die Eigenschaft der Mathematik: Sie schafft bleibende Werte. Dieser Zusammenhang zwischen den beiden Variablen ist nicht einem politischen Ermessensspielraum überlassen, sondern in der politischen Situation mit der Auffächerung des Parteiensystems, das wir haben, im Wahlsystem angelegt. Es ist auch vielfach empirisch überprüft von anderen Kollegen in der Literatur.

Das bringt mich zum dritten Punkt. Diese Vierzig-Prozent-Regel würde bedeuten, dass, wenn 280 Wahlkreise eingerichtet werden sollen, damit eine Sollgröße von 700 Sitzen einhergeht oder wenn 250 Wahlkreise eingerichtet werden sollen, mit 630 Sitzen. Das ist der Gesetzentwurf der drei Oppositionsfraktionen. Das passt, das ist die Vierzig-Prozent-Regel. Wenn im Wahlgesetz die 598 Sitze als Sollgröße drin bleiben, dann entspricht das einer Anzahl von Wahlkreisen von 240. Aber selbst wenn das so aufeinander abgestimmt wird, wovon ich der Meinung bin, dass es getan werden sollte, wird im Moment die Sollgröße nicht eingehalten. Selbst wenn wir uns vorstellen, im Gesetzentwurf stünde 280 Wahlkreise und Sollgröße 700, dann würde trotzdem diese 700 nicht umgesetzt, weil im momentanen Wahlgesetz Vorkehrungen getroffen sind in dem, was da erste Verteilungen heißt, die immer über die Sollgröße hinausführen. Wenn man vorne eine Sollgröße hineinschreibt und dann im Gesetz Bestimmungen vorsieht, die nie dazu führen, dass man die Sollgröße umsetzt, dann finde ich, hat dieses Gesetz ein massives Defizit. Es mag nicht verfassungsmäßig angreifbar sein, aber es ist doch eine Selbstverpflichtung des Gesetzgebers, wenn er vorne 598 hineinschreibt, dass hinten 598 herauskommen sollen. Wenn er vorne 700 hineinschreibt, sollen hinten 700 rauskommen. Da haben wir ein Defizit. Das kann man dadurch beheben, dass die erste Verteilung durch eine zweckmäßigere Vorabkalkulation ersetzt wird.

Der letzte Punkt sind die Überhangmandate, die aus meiner Sicht – weil wir ja nicht nur Überhangmandate einführen, sondern auch diesen § 48 im Wahlgesetz haben, dass sie nicht nachbesetzt werden können, dass es keine Nachrücker in Überhangmandate gibt – die aus meiner Sicht retardierte Kappungsmandate sind. Ich habe das ausgeführt hier mit den letzten drei Bundestagswahlen. Da kann man nachgucken, wer wann ausgeschieden ist und dann werden die Überhangmandate dynamisch gekappt. Wenn ein Abgeordneter ans Bundesverfassungsgericht geht und gerade auf so einem Sitz saß, dann ist das ein Überhangmandat. Besonders makaber ist es, wenn eine Abgeordnete stirbt und hinterher heißt es, deshalb war es ein Überhangmandat. Das hat meiner Ansicht nach nichts miteinander zu tun. Dankeschön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Dr. Vehrkamp, bitte.



SV Dr. Robert Vehrkamp (Bertelsmann Stiftung, Berlin): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, ich werde mich in der gebotenen Kürze auf zwei Punkte konzentrieren. Erstens, erreicht der vorliegende Gesetzentwurf sein Ziel? Da ist natürlich zunächst einmal zu fragen, was ist sein Ziel? Das Ziel des vorliegenden Entwurfes ist aus meiner Sicht ein von vornherein sehr bescheidenes. Sie formulieren, dass Sie über die derzeitige Größe von 709 nicht hinausgehen möchten, weil Sie dann sozusagen eine Einschränkung der Arbeits- und Handlungsfähigkeit des Bundestages und eine Einschränkung der Akzeptanz befürchten würden. Das heißt also, es geht von vornherein gar nicht mehr um die gesetzliche Regelgröße, sondern von vornherein lediglich noch darum, nicht über den jetzt erreichten Vergrößerungsstand hinauszugehen. Das zeigt die Gewöhnungseffekte übergroßer Bundestage. Das zeigt auch: Je größer das Problem, umso geringer wird die Chance, es zu lösen. Aber erreicht denn der Entwurf zumindest dieses eher bescheidene Ziel? Die dazu von uns vorgelegten Simulationsrechnungen zeigen ganz eindeutig, nein, das tut er offensichtlich nicht.

Schon die ohne Wahrscheinlichkeiten auskommende schlichte Analyse von 1.000 Umfragewerten aus den letzten zehn Jahren zeigen, dass sie allein bei jedem siebten Umfrageergebnis nach dem vorliegenden Entwurf zu Bundestagen kommen würden, die noch einmal deutlich größer sind als jetzt die 709. Und Vorsicht, Häufigkeit alleine sagt Ihnen noch nichts über die Wahrscheinlichkeit aus. Betrachtet man beispielsweise auch in unseren Simulationen nur die Varianten von Wahlergebnissen, die sich in der Nähe der Umfrageergebnisse und Wahlergebnisse seit der letzten Bundestagswahl 2017 befinden und neutralisiert den Effekt von Stimmensplitting, dann würde auch in unseren Simulationen nach dem vorliegenden Entwurf für die kommende Bundestagswahl aus der fünfzehnprozentigen Häufigkeit eine mehr als neunzigprozentige Wahrscheinlichkeit, dass Sie nach dem vorliegenden Entwurf für die nächste Bundestagswahl einen Bundestag bekommen werden, der noch größer ist als der jetzige von 709. Eine ähnliche Dynamik zeigen auch die Simulationen auf der Grundlage von aktuellen Umfragewerten. Wenn Sie die letzten verfügbaren Umfragewerte nehmen, den jetzigen Entwurf der Koalition zugrunde legen und das Stimmensplitting neutralisieren, dann kommen Sie zu einem Bundestag von 750. Das zeigt, auch

mit dem vorliegenden Koalitionsentwurf bliebe die künftige Größe des Bundestages ein reines Vabanquespiel.

Zweiter Punkt. Wäre der Gesetzentwurf denn zumindest eine Verbesserung gegenüber der geltenden Rechtslage? Ich glaube, nein, und ich glaube das aus zwei Gründen. Erstens, im Gegensatz zum geltenden Recht ist der vorliegende Koalitionsentwurf verfassungsrechtlich aus meiner Sicht zumindest prekär und das aus drei Gründen: Erster Grund, er missachtet in krasser – und ich finde in fast schon provozierender Weise – das Ihnen vom Bundesverfassungsgericht sehr klar vorgegebene Ziel der Vereinfachung des Wahlrechts. Der Entwurf tut das Gegenteil. Er dreht die Schraube der Verkomplizierung nochmal drei oder vier Runden weiter. Zum anderen ist aus meiner Sicht die bewusste Einführung und Zuteilung unausgeglichener Überhangmandate verfassungsrechtlich zumindest fraglich. Proporzverzerrende Überhangmandate werden damit von einer unbeabsichtigten Nebenfolge des Wahlrechts zu einem bewussten Gestaltungselement. Und das halte ich für verfassungsrechtlich zumindest prekär. Außerdem – dritter Punkt – ermöglicht der Entwurf erneut das Auftreten negativer Stimmgewichte, wenn beispielsweise bei einer Nachwahl aus einem durch Zweitstimmen gedecktes ein durch Zweitstimmen nicht gedecktes Überhangmandat wird. Ein ähnliches Risiko also wie damals 2005 bei der Nachwahl in Dresden. Der zweite Grund, warum ich den vorliegenden Entwurf sogar für eine Verschlechterung gegenüber dem geltenden Recht halte, betrifft die Legitimität und Akzeptanz des Wahlrechts insgesamt. Vor allem die gezielte Wiedereinführung proporzverzerrender Überhangmandate würde mit sehr großer Wahrscheinlichkeit den bisher geltenden Konsens im Wahlrecht aufkündigen. Und was passiert, wenn Sie die Regeln der Wahl parteipolitisch dauerhaft strittig stellen? Das können wir derzeit in den USA beobachten. Davon scheinen wir natürlich noch meilenweit entfernt zu sein, aber verweist es uns nicht auf die fundamentale Bedeutung eines möglichst breiten gesellschaftlichen und parteipolitischen Konsenses, auch und gerade beim Wahlrecht? Meine abschließende Empfehlung lautet deshalb: Geben Sie den Versuch einer gemeinsamen und effektiven Lösung des Problems nicht auf. Mit Abstand betrachtet sind die Gemeinsamkeiten der jetzt ja aus allen Fraktionen vorliegenden Entwürfe und Vorschläge größer als die Diskussion



darüber es suggeriert. In Tarifverhandlungen würde man jetzt bei einer vergleichbaren Ausgangslage zumindest einen Schlichtungsversuch unternehmen. Warum nicht auch beim Wahlrecht? Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kommen wir jetzt zu Frau Professorin Schönberger.

SV **Prof. Dr. Sophie Schönberger** (Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, ganz herzlichen Dank für die Einladung und die Möglichkeit, diesen Gesetzentwurf mit Ihnen zu diskutieren. Auch ich werde mich auf den Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen konzentrieren. Ich weiß nicht, wie viele von Ihnen mit Asterix und Obelix vertraut sind, denn in dem wunderbaren Film „Asterix erobert Rom“ ist eine der zwölf Aufgaben, die die beiden Helden erfüllen müssen, dass sie das Haus, das Verrückte macht, wieder verlassen. Daran habe ich häufig gedacht, als ich mir den Gesetzentwurf anschaut habe, denn für mich ist es das Gesetz, das Verrückte macht. Auch wenn man sich schon sehr lange mit dem Wahlrecht befasst, da hartgesotten ist und auch vor mathematischen Operationen keine Angst hat: Diesen Gesetzentwurf zu durchblicken, ist praktisch nicht mehr möglich. Von Bürgerverständlichkeit kann da überhaupt gar keine Rede sein. Also selbst wenn man wirklich hartgesotten ist, selbst wenn man sich wirklich damit beschäftigen will, ist es kaum noch möglich zu durchdringen, was hier geregelt werden soll. Da sind Ausnahmeregelungen drin und sonstige Formulierungen, die vollkommen unscharf sind. Ich habe es schon in meiner Stellungnahme geschrieben, die Art und Weise, wie überhaupt die unausgeglichene Überhangmandate zustande kommen, ist in der Formulierung mehr als vage. Manche Dinge fallen einem auch erst auf, wenn man es nochmal liest. Jetzt am Wochenende bin ich nochmal den Absatz 6 durchgegangen und habe festgestellt, dass da hinten und vorne überhaupt gar nichts mehr stimmt, dass die Regelung für die Partei, die Überhangmandate hat, so nicht anwendbar ist, dass die Anordnungen, die dort getroffen sind, nicht stimmen und dass sie im Grunde eine zweite Schleife haben von unausgebalancierten Überhangmandaten, die im Normtext stehen, die aber keinen Anwendungsbereich mehr haben. Das heißt, der Normtext stimmt vorne und hinten nicht, ist mit heißer Nadel gestrickt und wird den Anforderungen an ein

einfaches Wahlrecht schon mal gar nicht gerecht, aber er wird auch in dieser Form den Mindestanforderungen an ein klares und vollziehbares Gesetz meiner Meinung nach nicht gerecht. Was die Verkleinerungswirkung angeht: Das ist gesagt worden, die ist minimal mit diesem Entwurf. Ein weiteres Anwachsen des Bundestages kann nicht verhindert werden, es drohen noch deutlich größere Bundestage.

Und die weiteren verfassungsrechtlichen Probleme sind auch angesprochen worden, das möchte ich jetzt nochmal das Ganze ein bisschen ausführen. Das eine ist das negative Stimmgewicht. Herr Vehrkamp hat es ja gerade schon gesagt, wir haben auch mit diesem Entwurf die Möglichkeit, dass er die Nachwahlsituation Dresden, die ja überhaupt zu der ganzen Bundesverfassungsgerichtsrechtsprechung geführt hat, noch einmal produzieren kann, wenn wir nämlich in einer Nachwahlkonstellation die Möglichkeit haben, ein Direktmandat zu einem Überhangmandat zu machen, indem nicht genug Zweitstimmen für die entsprechende Partei abgegeben werden. Das ist genau die Konstellation, die das Bundesverfassungsgericht als unzulässig und verfassungswidrig bezeichnet hat. Jetzt hat Herr Grzeszick gesagt: Naja, aber das Bundesverfassungsgericht hat doch gesagt, unausgeglichene Überhangmandate sind verfassungsrechtlich möglich, das kann dann doch nicht am negativen Stimmgewicht scheitern, das ist doch ein logischer Widerspruch. Nein, ist es nicht. Denn logisch wäre es denkbar, dass man ein Einstimmenwahlsystem hat, in dem Überhangmandate auftreten können ohne negatives Stimmgewicht. Ein solches Einstimmenwahlrecht ist überhaupt nicht verfassungsrechtlich geboten, das will ich damit nicht sagen, aber es gibt eine logische völlig problemlose Möglichkeit, wie sie unausgeglichene Überhangmandate haben, ohne diese Form des negativen Stimmgewichts zu haben. Insofern ist das kein verfassungsrechtliches Argument.

Der vierte Punkt betrifft insgesamt nochmal dieses Problem der unausgebalancierten Überhangmandate, das – und das wurde hier schon gesagt – ganz klar die Erfolgswertgleichheit der Stimmen beeinträchtigt und meiner Meinung nach auch verletzt. Denn die ganze Argumentation, die Regelung der Überhangmandate sei zulässig, basiert auf einem Missverständnis der Karlsruher Rechtsprechung. Herr



Grzeszick hat ja auch hier gesagt, das Bundesverfassungsgericht habe entschieden, dass der Gesetzgeber bis zu 15 Überhangmandate zulassen kann. Das steht so in der Entscheidung nicht drin. In der Entscheidung steht drin, dass die Verzerrung der Erfolgswertgleichheit zugunsten der Personalisierung verfassungsrechtlich noch zulässig ist, wenn im Ergebnis nicht mehr als 15 Überhangmandate entstehen. Dabei stellt das Bundesverfassungsgericht aber auf ein tatsächliches Moment ab. Wenn die ganzen politischen Umstände so sind, dass aufgrund des zu erwartenden Wählerverhaltens eben nur 15 Überhangmandate entstehen, dann sei das hinnehmbar. Das ist aber etwas ganz anderes als zu sagen, der Gesetzgeber kann einfach fünfzehn, oder auch drei Mandate vorsehen als unausgeglichene Überhangmandate, was jetzt hier in diesem Gesetzesentwurf vorgenommen wird. Das wird auch aus einer anderen Perspektive klar, denn diese drei unausgegleichen Überhangmandate, die wir in diesem Gesetzesentwurf sehen, stellen keine Verzerrung der Erfolgswertgleichheit dar, die gerade die Personalisierung präsentiert. Was wir hier haben sind keine Überhangmandate der alten Schule, die der Personalisierung dienen, sondern das sind einfach Bonusmandate für die Überhangpartei, die einen minimalen Effekt bei der Verkleinerung des Bundestages bewirken. Das hat aber mit der alten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtfertigung von Überhangmandaten nichts zu tun. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Jetzt darf ich Herrn Dr. Vosgerau um sein fünfminütiges Eingangsstatement bitten.

SV **Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau** (Privatdozent): Danke für die Einladung. Erstens. Der Entwurf der Großen Koalition: Hier ist ja das Wesentliche schon gesagt worden, sodass ich es hier relativ kurz halten kann. Der Minimierungseffekt im Hinblick auf die Größe des Bundestages ist absolut minimal, wahrscheinlich gar nicht vorhanden, solange nicht wenigstens die Verringerung der Wahlkreise eintreten würde, was ja erst zur übernächsten Wahl geplant ist. Auch danach wäre der Minimierungseffekt allerdings absehbar sehr gering. Und es ist übrigens auch nicht wirklich so, dass die Wahlkreise verringert werden müssen, um den Bundestag zu verkleinern. Da gäbe es andere Methoden, das hat Hans Meyer zum Beispiel gezeigt von der Hum-

boldt-Universität. Weiterhin ist der Entwurf der Regierungskoalition verfassungsrechtlich mehr als zweifelhaft, auch das ist dargelegt worden. Wir haben ein starkes Problem der Ungleichbehandlung und wer hier sagen wolle, dass das Problem der Ungleichbehandlung im Falle der CDU und der SPD vielleicht gerade noch gerechtfertigt werden könnte, weil es ja nur drei Mandate seien, der müsste auf jeden Fall zugeben, dass es wohl gegenüber der CSU nicht mehr zu rechtfertigen ist, denn die hat derzeit sieben Überhangmandate, wenn davon drei als Bonus gutgeschrieben werden, die auch nicht irgendwie verrechnet werden können, weil die nur in Bayern antritt, dann wäre es ja fast die Hälfte. Und vor allem ist auch richtig, da kann ich mich nur anschließen, dass ein gesetzlich angeordnetes Bonusmandat etwas anderes ist als ein Überhangmandat, was eben beim Wahlsystem zufällig herauskommt, obwohl es eigentlich nicht beabsichtigt war. Und weiterhin haben wir eben das Problem des negativen Stimmgewichts. Ich habe da in meinem Gutachten noch etwas laviert und gesagt, ich sehe ein großes Problem. Im Ergebnis ist es natürlich negatives Stimmgewicht. Ich will das hier nicht länger ausführen, das war bereits dargelegt worden, ich habe das in meinem Gutachten so zu fassen versucht: Man kann das Überhangmandat – das kann man auch negativ beschreiben als Zweitstimmenmangel – und wenn man es so rum beschreibt, sieht man das Problem, dass die CSU deswegen sozusagen Bonusmandate kriegt, weil so wenige Leute sie mit Zweitstimme gewählt haben. Und dann liegt auf der Hand, dass das dann auch ein negatives Stimmgewicht ist. Und vor allem, das ist mir besonders wichtig, es ist so ein Dogma geworden, was nicht nur dauernd in der Zeitung steht, sondern mittlerweile auch in die Wissenschaft eingewandert ist und dort als unumstößliche Tatsache teilweise wiederholt wird, dass wer den Bundestag verkleinern will, zunächst einmal die Zahl der Wahlkreise herabsetzen muss. Das stimmt eben nicht. Das ist wichtig darauf hinzuweisen.

Zweitens: Der verfassungsändernde Gesetzesentwurf der Grünen, auch das will ich relativ kurz machen. Das haben wir übrigens auch schon einmal verhandelt, vor einem halben Jahr, kann ich mich erinnern. Ich bin mir ziemlich sicher, dass, wenn man das Wahlalter auf 16 Jahre herabsetzen will – das kann man ja gerne wollen, das ist ja in Ordnung – dann muss man eben die Volljährigkeit auf 16 Jahre herabsetzen. Denn es ist im Ergebnis einfach nicht



nachzuvollziehen, und meines Erachtens auch nicht verfassungsgemäß, dass ein und derselbe Staatsbürger einerseits im Hinblick auf das Staatsrecht ein reifer und gleicher Staatsbürger sein soll, im Hinblick auf das Strafrecht jedoch unreif und erziehungsbedürftig sein soll. Und das Jugendstrafrecht gilt ja in Deutschland bis 21 faktisch und nicht nur bis 18. Es kann auch nicht sein, dass das Zivilrecht einem Staatsbürger mangelnde Verstandesreife attestiert, weswegen er seine Verträge durch den Erziehungsberechtigten jederzeit widerrufen lassen kann, und gleichzeitig soll derselbe Staatsbürger voll wahlberechtigt sein. Und endlich ist es ein Paradoxon oder eine Absurdität, dass Staatsbürger bei der Bundestagswahl teilnehmen sollen, die einen Erziehungsberechtigten haben. Ein Sechzehnjähriger hat einen Erziehungsberechtigten. Man könnte die Frage aufwerfen, ob der Erziehungsberechtigte eigentlich berechtigt wäre zu Erziehungsmaßnahmen, wenn der sechzehnjährige Staatsbürger die falsche Partei gewählt hat. Also das ist absurd, das geht nicht, dann müssen Sie eben die Volljährigkeit herabsetzen.

Drittens, endlich der Gesetzentwurf der AfD. Den finde ich in der Tat beeindruckend, denn Sie müssen dazu wissen, das haben die sich offenbar nicht ganz alleine ausgedacht, sondern es handelt sich dabei um die Umsetzung von einer Reihe von Vorschlägen, die – soweit ich das erkennen kann – auf den Staatsrechtler Hans Meyer von der Humboldt-Universität zurückgehen, der viele Jahre lang als der wesentliche Experte in Deutschland für Wahlrecht galt. Der ist schon 2001 emeritiert worden, danach ist dann Morlok ein bisschen an seine Stelle getreten. Meyer hat sich also sehr stark mit dem Problem der Verkleinerung des Bundestages befasst und hat vor allem darauf hingewiesen, dass es gar nicht erforderlich ist, die Zahl der Wahlkreise, die ja 2013 mächtig reduziert worden ist, abermals herabzusetzen. Man kann das Problem ganz anders angehen, denn – und das ist die entscheidende – erstens, es wird davon ausgegangen, was richtig ist, das Grundgesetz, eben diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von 2012, gebietet nur, die Überhangmandate weitestgehend auszugleichen. Das Grundgesetz gebietet nicht, dass Überhangmandate überhaupt entstehen müssen. Und das heißt, dass die jetzige Regel in § 5 des Bundeswahlgesetzes, nach der der Kandidat, der im Wahlkreis die meisten Stimmen erhalten

hat, zwingend und denknotwendig ein Bundestagsmandat erhalten muss, kein Gebot der Verfassung ist. Das wird auch – soweit ich es übersehen kann – von keinem Rechtswissenschaftler behauptet. Ich habe allerdings schon öfter gehört, dass Politiker der CSU gerne behaupten, das sei verfassungswidrig, wenn man es abschaffen würde. Das halte ich nicht für plausibel. Das war intuitiv einigermaßen plausibel, solange wir ein Drei-Parteien-System hatten in der alten Bundesrepublik, wo der Erststimmenbewerber der SPD oder der CDU immer über 40 Prozent gekriegt hat. Wir haben aber derzeit 27 direkt gewählte Abgeordnete im Deutschen Bundestag, die weniger als 30 Prozent Erststimmenanteil haben und wir haben sogar zwei Bundestagsabgeordnete darunter, die haben weniger als 25 Prozent Erststimmenanteil. Es erscheint mir verfassungsrechtlich nicht zwingend zu sein, sondern eher noch verfassungsrechtlich zweifelhaft, dass dann auch solche Bewerber, gegen die im Ergebnis 70 Prozent in ihrem Wahlkreis gestimmt haben, zum Direktkandidaten oder zum Direktabgeordneten erklärt werden müssen. Dies kann man so angehen, wie in dem Vorschlag vorgeschlagen, dass die Direktmandate zugeteilt werden nach dem Stimmgewicht auch bei den Zweitstimmen. Es würden ja die, die ein starkes und überzeugendes Ergebnis haben im Wahlkreis, nach wie vor direkt gewählte Abgeordnete werden. Und hervorzuheben ist eben an diesem Modell vor allen Dingen, dass es – soweit ich das sehe – das einzige Modell ist, was hier infrage kommt, was ohne eine weitere Verringerung der Wahlkreise über 2013 hinaus auskommt. Das ist auch ein gewaltiger Vorteil gegenüber dem Modell der FDP, der Grünen oder Linkspartei, was hier jetzt unmittelbar nicht mehr zur Diskussion steht, aber was wir schon vor einem halben Jahr diskutiert haben. Und das ist besonders hervorzuheben. Deswegen finde ich eigentlich das hier vorgeschlagene Modell der AfD-Fraktion sehr gut. Es soll Abgeordnete des Deutschen Bundestages geben, die möchten ungern für AfD-Modelle stimmen, das kann ja sein. Es ist aber insofern kein AfD-Modell, es ist ein Hans-Meyer-Modell, und Hans Meyer ist nachweislich ein Mann der SPD. Und deswegen glaube ich, das also hier empfehlen zu können.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Wir kommen jetzt zur Fragerunde zu allen drei Gesetzentwürfen. Ich würde selbst mit einer Frage beginnen, und zwar hätte ich eine Frage an Herrn Professor



Behnke und die gleiche Frage auch an Herrn Professor Grzeszick. Ich würde gerne auf den letzten Punkt eingehen, der gerade angesprochen worden ist, nämlich auf den Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Absenkung des Wahlalters. Es würde mich interessieren, ob Sie es ebenfalls so sehen, dass wenn ich das Wahlalter herabsetze auch gleichermaßen die Volljährigkeit und jedes weitere Alter, das zugeordnet ist, anpassen müsste? Dann kommen wir zur Unionsfraktion, Herr Heveling.

Abg. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, liebe Kolleginnen und Kollegen. Wir haben uns ja in der Tat schon häufiger mit dem Wahlrecht befasst und jetzt liegen wieder neue Gesetzentwürfe vor. Beim Gesetzentwurf der Koalitionsfraktion geht es auch letztlich darum, einen Reformansatz zu finden, der sich im System der personalisierten Verhältniswahl bewegt, was natürlich gleichzeitig automatisch bedeutet, dass man keine feste Obergrenze festlegen kann, so wie das im Übrigen auch der Gesetzentwurf der Oppositionsfraktion, den wir schon behandelt hatten – der auch im System der personalisierten Verhältniswahl operiert – ja auch nicht mit einer festen Größe tun kann. Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Grzeszick. Die erste Frage bezieht sich auf die Ausführungen von Herrn Dr. Vehrkamp und Frau Professorin Schönberger, die letztlich drei verfassungsrechtliche Bedenken artikuliert haben. Herr Dr. Vehrkamp hat von prekärer verfassungsrechtlicher Situation gesprochen. Zum einen den Punkt der verfassungsrechtlichen Vorgabe der Simplifizierung des Wahlrechts, das Thema Überhangmandate, bei dem Frau Professorin Schönberger davon gesprochen hat, das seien in dem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen eben keine Überhangmandate der alten Schule und deswegen sei das verfassungsrechtlich problematisch. Und der dritte Punkt, die Sorge, dass negatives Stimmengewicht zum Tragen kommen könnte, was eben auch verfassungsrechtlich nicht zulässig sei. Wenn Sie zu diesen verfassungsrechtlichen Bedenken noch einmal Stellung nehmen könnten.

Die zweite Frage bezieht sich auf die angesprochene Vierzig-Prozent-Regel, zu der Professor Pukelsheim ausgeführt hat. Da würde ich bitten, auch nochmal darauf einzugehen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt, ob es für diese Vierzig-Prozent-Regel eine verfassungsrechtliche normative Grund-

lage gibt oder ob das eben aus der Empirie abgeleitet ist und sich dann natürlich auch gänzlich anders darstellen könnte bei anderen Wahlergebnissen. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Heveling, vielen Dank. Dann Herr Glaser.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD): Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Ich richte eine Frage an Herrn Professor Pukelsheim, bezogen auf seine Bemerkung, dass der Artikel 1 Nr. 3 b) bb) Bundeswahlgesetz ersatzlos zu streichen sei aus verfassungsrechtlichen Gründen, und zwar wegen des Erfolgswertthemas. Wenn Sie das vielleicht noch einmal erläutern würden, weil es natürlich ein entsprechend sehr markanter Punkt ist. Und dann – wenn das zeitlich funktioniert – Herrn Grzeszick noch einmal die Frage, weil Sie ja gewissermaßen ohne weiteren Hintergrund darzustellen gesagt haben, dass das Kernstück des AfD-Entwurfs, nämlich die sogenannte Kappung, verfassungswidrig sei. Die Diskussion poppt ja häufig hoch, die hatten wir auch hier das letzte Mal schon und ich erinnere mich sehr gut, dass in der Tat eine Mehrheit von Sachverständigen anderer Meinung war. Nach wie vor empfinde ich auch den wunderbaren Aufsatz von Meyer – 33/35 Seiten im Archiv für öffentliches Recht von November 2018 – als außerordentlich erhellend als ein – sagen wir mal – gehobener Fußsoldat des Wahlrechts und Leser und einigermaßen durchgebildeter Jurist, sodass mich schon außerordentlich erstaunt, in welcher Stringenz Sie das jetzt einfach mal so in den Raum stellen. Vielleicht könnten Sie das mal etwas tiefer erläutern. Herzlichen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Herr Özdemir.

Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich möchte meine Fragen an Professor Pukelsheim stellen, ihm die Zeit für die relevante Stellungnahme gerne verlängern und stelle ihm folgende Fragen: In Ihrer Stellungnahme schreiben Sie, die erste Verteilung sei unzweckmäßig und müsste durch eine zweckmäßigere Bestimmung ersetzt werden. Welchen Zweck erfüllt die erste Verteilung heute überhaupt noch und wie könnte eine alternative Regelung aussehen? Des Weiteren enthält Ihre Stellungnahme auch diverse Berechnungen des neuen Modells. Für die Bundestagswahl 2017 stellen Sie 686 Mandate anstatt 709 fest.



Ist es dann richtig, dass diese Berechnung sich lediglich auf den ersten Reformschritt beziehen und um wie viele Mandate würde sich das Ergebnis – sofern Sie das abstrakt oder konkret beantworten können – nach dem zweiten Reformschritt der Reduzierung der Wahlkreise verändern beziehungsweise verringern („Dämpfung“ als Stichwort)? Vielen Dank, Frau Vorsitzende.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir zu Herrn Kuhle.

Abg. **Konstantin Kuhle** (FDP): Vielen Dank. Wir haben ja immer wieder das Vergnügen, miteinander in diesem Format zusammensitzend und über Fragen des Wahlrechts zu diskutieren und ich möchte gerne zwei Fragen stellen zum Entwurf der Koalition. Hier gibt es ja – wie von Ihnen auch dargestellt – im Wesentlichen drei Hebel: Einmal die Einführung dreier unausgeglichener Überhangmandate, der neue Verrechnungsmodus, die Reduktion der Wahlkreise. Alle diese drei Hebel sind aus meiner Sicht zunächst auf die Frage der Geeignetheit hin abzuklopfen und dann auf die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit. Und dann muss man noch einmal die Gesamtmelange aus allen drei Hebeln miteinander auf die Geeignetheit abklopfen und auch nochmal auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit.

Was die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Überhangmandate angeht, würde ich sagen, ist es nicht ganz so einfach, wie es eingangs dargestellt worden ist. Sowohl Herr Dr. Vehrkamp als auch Frau Professorin Schönberger haben dargestellt, dass das durchaus umstritten ist. Die Große Koalition muss aber – weil, sie werden das durchziehen mit den drei Unausgeglichene – wissen, ob das wirklich so sinnvoll ist mit einem derart umstrittenen Wahlrecht in diesen Bundestagswahlkampf und in diese Wahlauseinandersetzung und Zusammensetzung des nächsten Bundestages zu gehen. Aber das müssen Sie wissen, ob das wirklich klug ist. Ich will deswegen zwei Fragen stellen zur Geeignetheit und die eine knüpft an den neuen Verrechnungsmodus an und hier möchte ich Herrn Professor Behnke gerne fragen, ob dieser Verrechnungsmodus denn überhaupt geeignet ist, vor dem Hintergrund der aktuellen Umfragelage der zu erwartenden Wahlergebnisse im kommenden Jahr, zu einer Reduktion beizutragen. Sie deuten das an in Ihrer schriftlichen Stellungnahme an, dass es da zu

Schwierigkeiten kommt. Ist dieser Modus einschlägig, wenn er dringend gebraucht wird oder fällt er dann gerade aus?

Und meine zweite Frage geht an Herrn Professor Pukelsheim. Sowohl Herr Dr. Vehrkamp als auch Herr Professor Behnke haben hier dargestellt und stellen in ihrer schriftlichen Stellungnahme dar, dass die Gesamtzusammenstellung der drei Hebel überwiegend wahrscheinlich nicht geeignet ist, zu einer Reduktion des Bundestages zu kommen. Wird aus Ihrer Sicht der nächste Deutsche Bundestag – wenn wir das diese Woche beschließen – mehr oder weniger Abgeordnete haben als 709? Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir jetzt zu Herrn Straetmanns.

Abg. **Friedrich Straetmanns** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende und vielen Dank auch an die Sachverständigen für die zur Verfügung gestellte Expertise. Ich habe zwei Fragen an Frau Professorin Schönberger. Ich möchte da vorwegschicken, dass wir in Ihrer Ausarbeitung wie auch in der von Professor Grzeszick eine Auseinandersetzung mit einem ganz konkreten Wahlrechtsurteil des Bundesverfassungsgerichts finden und da geht ja immer die Frage bei Zitaten, wie weit die Zitate gehen oder ob ausschnittsweise aus Urteilen zitiert wird. Vor diesem Hintergrund die zwei folgenden Fragen: Wie viele Ausgleichsmandate erwarten Sie, die durch den Nichtausgleich von drei Überhangmandaten eingespart werden beziehungsweise halten Sie das daraus resultierende ungleiche Stimmgewicht für einen akzeptablen Kollateralschaden, vor dem Hintergrund, dass ja auch drei Mandate zu einer Regierungsmehrheit führen können? Die zweite Frage: Wie bewerten Sie es verfassungsrechtlich, dass die Verrechnung der Überhangmandate mit Listenmandaten anderer Landesverbände bei der CSU wegfällt? Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Den Schluss in der Runde macht Frau Haßelmann.

Abg. **Britta Haßelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe jeweils eine Frage an Herrn Vehrkamp und eine Frage an Herrn Grzeszick. Die erste Frage an Herrn Vehrkamp: Nach unseren Berechnungen der Fraktionen – wir haben sehr viele Modellrechnungen gemacht in Bezug auf das alte Bundestagswahlergebnis 2017 und auf sämtliche Umfragen der letzten



Zeit – haben wir herausgearbeitet, dass es kaum Dämpfungseffekte bei diesem Gesetzentwurf der Koalition gibt. Können Sie aus Ihrer Sicht sagen und Ihren Berechnungen, dass die vorliegende Reform vor dem Hintergrund der Tatsache, dass das Wähler*innenverhalten sich ändert, sicherstellen, dass es bei dem Koalitionsgesetzentwurf zu einer Verkleinerung des Bundestages gegenüber seiner jetzigen Größe kommen würde?

Die zweite Frage an Herrn Grzeszick. Sie haben in Ihrer Stellungnahme auf Seite 11 geschrieben, dass die Regelungen im Ergebnis noch „...hinreichend verständlich und klar sind, wurde im Rahmen der vorstehenden Ausführungen und Auslegungen zu den einzelnen Normen jeweils dargelegt.“ Können Sie mir beantworten, ob dieses Fazit, das Sie hier ziehen, auch auf das neue Sitzzuteilungsverfahren zutrifft? Die Berechnung der Sitzzuteilung wird durch die angestrebte Reform deutlich komplizierter und komplexer und für den Laien immer weniger verständlich. Das ist ja auch ein Grundsatz, den uns das Bundesverfassungsgericht mit aufgegeben hat: Ein verständliches, nachvollziehbares Wahlrecht. Können Sie uns vielleicht mit einfachen und eigenen Worten beschreiben, wie die Sitzverteilung, leicht verständlich in Bezug auf das Sitzkontingentverfahren in der neuen Modifikation darstellbar ist und somit der Öffentlichkeit und dem Laien auch verständlich ist, Herr Grzeszick?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir jetzt zur Antwortrunde in alphabetischer Reihenfolge. Wir fangen mit Herrn Behnke an.

SV Prof. Dr. rer. pol. Joachim Behnke (Zeppelin Universität Friedrichshafen): Vielen Dank. Ich gehe zuerst auf die Frage von der Vorsitzenden Frau Lindholz ein, die sich auf das Wahlalter 16 bezog. Einer der Gründe, warum ich jetzt heute nicht da bin ist, dass ich heute Nachmittag meine Vorlesungen über politische Philosophie habe. Und dort spielt natürlich das Grundmodell, ‚was macht Demokratie überhaupt aus‘ eine entscheidende Rolle. Und die Antwort aus meiner Sicht kann nur lauten, dass Betroffenheit Mitbestimmungsrechte generiert. Das heißt, die Idee, dass in einer Demokratie alle mit abzustimmen haben oder zumindest gehört werden müssten in irgendeiner Form hängt damit zusammen, dass politische Entscheidungen klassischer Weise auch für alle Konsequenzen haben. Also „Quod omnes tangit ab omnibus approbetur“ – wie es so schön heißt. Es gibt auch einen vom

Rechtsphilosophen Raz eine Definition von Recht und die sagt, Rechte sind immer dann einzuführen, wenn es um grundlegende Interessen bestimmter Gruppen geht, die dazu führen, dass dadurch Verpflichtungen von dritter Seite, also entweder einer Person oder im Staat, entstehen. Und wenn man das alles berücksichtigt, dann ist ganz klar, dass natürlich so weitgehend wie möglich alle, die in irgendeiner Form betroffen sein könnten, eingeschlossen werden müssen bei den entsprechenden Entscheidungen, zum Beispiel durch Wahlen. Und die Einschränkung, die sich natürlich ergeben könnte, wäre dann die Frage der Urteilsfähigkeit. Und da ist es allerdings so, dass eigentlich alle empirischen Untersuchungen, die ich kenne, also das sind zum Beispiel die von der Bertelsmann-Stiftung von Herrn Vehrkamp oder die von Faas und Leininger, relativ deutlich in die Richtung zeigen, dass die politische Urteilsfähigkeit von Sechzehn- bis Achtzehnjährigen nicht geringer ist als die von über Achtzehnjährigen oder auch älteren, sondern ganz und gar vergleichbar. Das heißt, es gibt hier kein starkes Argument, warum man nicht für eine Herabsetzung des Wahlalters sein sollte, weil die Betroffenheit ist ja unmittelbar gegeben.

Des Weiteren gibt es natürlich ein unmittelbares pragmatisches und auch demokratietheoretisches Argument. Das bezieht sich auf die Wahlbeteiligung. Nämlich soweit es untersucht worden ist, in Bremen, Hamburg, Brandenburg, Sachsen deutet doch einiges darauf hin, dass die Wahlbeteiligung zunimmt, wenn man das Wahlalter herabsetzt und vor allem, dass das einen bleibenden Effekt hat. Wenn also die Leute relativ früh sozialisiert werden zu wählen, bleibt das auch für die folgenden Wahlen weiterhin erhalten. Und das ist natürlich unter anderem darauf zurückzuführen, dass man, wenn man mit sechzehn wählt, das in den Schulen auch sehr gut in politischen Bildungsunterricht zum Beispiel einbetten kann. Also das alles spricht aus meiner Sicht tatsächlich definitiv für eine Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Darf ich da kurz noch einmal einhaken? Meine Frage war: Müsste ich aus Ihrer Sicht dann auch die Volljährigkeit auf das 16. Lebensjahr herabsetzen?

SV Prof. Dr. rer. pol. Joachim Behnke (Zeppelin Universität Friedrichshafen): Nein, das würde ich auf keinen Fall so sehen. Es gab ja auch verschiedene Vorstöße im Bundestag, zum Beispiel über



das Kinderwahlrecht, also Renate Schmidt, Hermann Otto Solms und auch Thierse waren ja große Befürworter. Das kann man natürlich sehr gut trennen und entscheidend ist doch, ob diejenigen, die sozusagen in dem Fall gefragt würden, zumindest in der Lage sind, sich ein verlässliches Urteil über ihre eigenen Interessen bilden zu können und das ist für Sechzehnjährige gegeben. Ich sehe da keinen zwingenden Zusammenhang oder Verknüpfung mit der Volljährigkeit hinsichtlich andere rechtliche Verantwortlichkeiten, die sich dadurch ergeben. Ganz im Gegenteil, eigentlich müssten wir sogar Kinder fragen. Das geht halt nicht, weil dort ist die Urteilsfähigkeit definitiv eingeschränkt. Aber wenn das eben nicht der Fall ist, dann sollten wir die Grenze natürlich so niedrig setzen wie möglich und sechzehn ist definitiv möglich.

Dann komme ich zu Herrn Kuhle mit der zweiten Frage. Das bezog sich auf die Verrechnungsmethoden, die im neuen Wahlgesetzentwurf von CDU/CSU und SPD vorgesehen sind und inwiefern die geeignet sind, vor dem Hintergrund aktueller Umfragen tatsächlich eine Verbesserung herbeizuführen hinsichtlich einer Vergrößerung. Das habe ich ja schon angedeutet und Herr Vehrkamp hat das ja auch noch einmal klargemacht mit dem Begriff der Wahrscheinlichkeit. Wenn wir die aktuellen Umfragen heranziehen, dann ist es vollkommen offensichtlich: Dann werden wir sogar einen größeren Bundestag haben als es derzeit der Fall ist, auch unter dem neuen Gesetz; die Effekte werden sehr geringfügig sein und sie werden eine Vergrößerung des Bundestages nicht verhindern. Natürlich können wir nicht davon ausgehen, dass die nächste Wahl genauso ausgehen wird wie die aktuellen Umfragen, sondern wir müssen davon ausgehen, dass es hier gewisse Abweichungen gibt, weil es halt Unsicherheiten auch in den Umfragen gibt und weil natürlich auch die politischen Verhältnisse sich nochmal ändern können. Entscheidend aber ist, wenn man versucht zu modellieren, was ungefähr wahrscheinlich an Veränderungen ist, komme ich trotzdem in meinen Simulationen, die Sie ja in meiner Stellungnahme mit drin haben, zu dem Schluss, dass es wahrscheinlicher ist, dass der Bundestag nochmal zunehmen wird als dass er abnehmen wird nach diesem Vorschlag eines Gesetzesentwurfs. Selbst wenn das nicht der Fall wäre – selbst wenn die Wahrscheinlichkeit, dass er größer werden würde, wesentlich kleiner wäre – wäre natürlich ein Handlungsbedarf gegeben. Ich verwende

da auch immer gerne das Bild des Elchtests. Sie müssen ja ein Gesetz – genauso wie ein Auto – so entwerfen, dass es in den Fällen funktioniert und wirksam ist, die nicht die idealen Fälle sind. Ja, Sie brauchen kein Auto entwerfen, das funktioniert, wenn die Leute alle mit 40 oder 50 km/h unterwegs und die Straßen trocken sind, sondern Sie müssen ein Auto so entwerfen, dass es funktioniert, wenn die Leute mit 80 und 90 km/h unterwegs und die Straßen nass sind. Und dementsprechend muss das Wahlsystem ja auch dann akzeptable Ergebnisse hervorbringen können, wenn die Ergebnisse eben nicht so harmlos und ideal sind, dass es erst gar nicht zu einer Vergrößerung kommen kann, also sprich, wenn eben viele Direktmandate und viele Überhangmandate entstehen für eine Partei. Und unter diesen Umständen kann man sagen, ist das jetzige Gesetz oder der Vorschlag von CDU/CSU und SPD gänzlich ungeeignet, dieses Problem mit einer hinreichenden Sicherheit zu bewältigen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir zu Herrn Dr. Grzeszick.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Universität Heidelberg): Vielen Dank. Die erste Frage kam von Ihnen, Frau Vorsitzende. Die Frage, wie sieht es aus, wenn man denn das Wahlalter auf 16 Jahre senkte. Müsste man dann aus Gründen der Kohärenz tatsächlich die Volljährigkeit im BGB auch dementsprechend herabsetzen. Ich glaube, im Ergebnis ist das nicht der Fall, weil es eigentlich verfassungsrechtlich bislang nicht gelungen ist und auch nicht gelingen wird, ein umfassendes Kohärenzgebot für Altersgrenzen über alle Rechtsgebiete hinweg zu streuen. Und man hat es ja auch am konkreten Beispiel gesehen, was eben kam. Das Strafrecht wurde angeführt. Das hat eine andere Grenze als das BGB. Die Berechtigung zum Führen von Kraftfahrzeugen sieht anders aus, im Wahlrecht sieht es anders aus, man lässt auf Kommunal- und Landesebene 16 Jahre zu und so weiter und so fort. Das heißt, maßgeblich ist, dass man Regelungen findet, die dem Sachbereich gerecht werden. Das ist der entscheidende Faktor. Und deswegen die Frage rechtspolitisch und verfassungsrechtlich nur ganz eng begrenzt: Sind denn diejenigen, die wählen dürfen – vielleicht auch dann gewählt werden dürfen – in der Lage, damit so vernünftig umzugehen, dass größere Ausreißer vermieden werden? Also, Verstandesreife ist der Begriff, der da auftaucht. Darauf kommt es eigentlich an. Und die Verstandesreife,



Handlungsreife muss eben auf das Sachgebiet bezogen werden. Und da gibt es Unterschiedlichkeiten. Deswegen: Kein Gebot der umfassenden Gleichbehandlung. Und deswegen relativ klar: Nein, man kann tatsächlich verschiedene Altersgrenzen im Recht bestimmen an dieser Stelle.

Dass Friktionen bleiben, ist klar, rechtspolitische Wertungsfriktionen. Es ist nicht unbedingt so ganz leicht verständlich, warum denn jemand dann Entscheidungen treffen darf, die andere mitbetreffen, was beim Wahlrecht automatisch der Fall ist, wenn man das dann im Zivilrecht bei kleineren Verträgen anders sieht, beim Führen von Kraftfahrzeugen auch. Aber das ist eine Frage der rechtspolitischen Einschätzung. Und mein Vorschlag – ich habe es ja angedeutet in der Stellungnahme – war, dass man vielleicht danach differenzieren kann, wie umfangreich und komplex die Sachprobleme sind. Ist man konkret an der Lebenswelt der Beteiligten, kann man das vielleicht eher machen. Je weiter es wegrückt, desto älter kann derjenige vielleicht sein. Und dementsprechend Kommunalwahlen: Ja. Landtagswahlen: Vielleicht. Bundestagswahlen: Verfassungsrechtlich zulässig. Ob es muss, ist eine rechtspolitische Frage. Um das mal zu skizzieren.

Dann kommen zwei Fragen, wobei die erste Frage relativ umfangreich war von Herrn Heveling. Die erste Frage überschneidet sich ein bisschen mit dem, was Frau Haßelmann gefragt hat, nämlich die Frage der Verständlichkeit, wozu ich gleich noch ausführlich Stellung nehme. Deswegen nur ganz kurz. Ich habe es versucht, anzudeuten. Verständlichkeit von Normen steht immer im Spannungsverhältnis. Normen müssen verständlich sein, das heißt, möglichst einfach und kurz. Die müssten aber auch hinreichend bestimmt sein, damit die Verwaltung genau weiß, was sie zu tun hat, was der Gesetzgeber von ihr wollte. Und je schwieriger der zu regelnde Sachverhalt ist, desto komplexer muss die Norm im Regelfall sein, um den Bestimmtheitsanforderungen gerecht zu werden. Und das ist eben gerade bei Sitzzuteilungsverfahren der Fall, die ein Stück weit Mathematik einfangen müssen. Und dementsprechend kann es eben schwierig werden. Die Details kommen gleich noch mit auch einem Vorschlag der möglichen Antwort, die man geben könnte.

Die Frage der Überhangmandate, über die wir ja auch schon im Mai länger diskutiert haben: Tat-

sächlich ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts glaube ich relativ klar. Und zwar ist sie auch insoweit klar, als dass sie in den entsprechenden Passagen davon ausgeht, dass es ein personalisiertes Verhältniswahlrecht gibt und dass dementsprechend Proporz und Personalisierung in Widerstreit geraten. Und dementsprechend – jetzt kommt der entscheidende Punkt – der Gesetzgeber aufgefordert ist, einen Ausgleich zu finden und dann – auch aktivisch formuliert – dies tun kann, indem er dieses oder jenes macht. Er kann ausgleichen, er muss es aber nicht. Das heißt, das Bundesverfassungsgericht geht mindestens davon aus, dass der Gesetzgeber hier bewusst eine rechtspolitische Entscheidung trifft. Es ist aktivisch formuliert. Man kann es in der Entscheidung genau sehen in der Passage. Und in der Sache muss er es auch tun. Tut er dies nicht, dann hat er ein Problem mit der Bestimmtheit. Also, deswegen ist es nicht nur eine Nebenfolge, die man hinnehmen muss. Nein, er soll sich sehenden Auges dafür entscheiden, das hinzunehmen im Wahlrecht, was damals getan wurde, und jetzt auch wieder getan wird. Das heißt, die Anforderung wird genau erfüllt. Es ist kein zufälliger Nebeneffekt, sondern das Ergebnis zweier konfligierender Ziele, die in der personalisierten Verhältniswahl angelegt sind und die bewusst vom Gesetzgeber in dem Spielraum zwischen 0 und 15 bei 598 aufgelöst werden kann. Und der Vorteil bleibt, der wird auch nicht durch die Vergrößerung hinweggeschoben. Man kann ja sagen, naja, wir vergrößern eben insgesamt wie es eben jetzt ist, dann haben wir keine verzerrenden Effekte. Aber dann ist der Anteil der Direktmandatskandidaten am Gesamthaus natürlich kleiner. Und genau das hat das Bundesverfassungsgericht genau in der entscheidenden Passage eingefangen und hat gesagt, das konfligiert dann eben auch mit dem Ziel. Und deswegen muss der Gesetzgeber auch keinen vollständigen Ausgleich eben vornehmen. Damals schon vorhergesehen in der Entscheidung. Also insoweit tatsächlich sehr weit an der Stelle vorausgedacht.

Negatives Stimmgewicht. Da müssten wir wahrscheinlich ein Stück weit noch diskutieren, was negatives Stimmgewicht ist. Was für mich entscheidend ist, dass wir einen inversen Effekt haben, das heißt, es reicht nicht, wenn eine Egalisierung eintritt, wenn also mehr Zweitstimmen nicht zu mehr Mandaten führen, sondern mehr Zweitstimmen



müssen zu weniger Mandaten führen. Wir brauchen den inversen Effekt. Deswegen ist die Aufzehrung von Mandaten dadurch, dass Überhangmandate durch Zweitstimmen unterlegt werden, kein inverser Effekt. Umgekehrt, das Abziehen von Zweitstimmen mit der Entstehung von Überhangmandaten ist auch kein inverser Effekt. Das alleine reicht noch nicht – ich brauche im Ergebnis eine Sitzverschiebung. Erst dann habe ich hier an dieser Stelle einen inversen Effekt. Und dann komme ich nochmal auf die Entscheidung zurück, weil sie da auch sehr klar ist. Die Entscheidung legt über 20, 30, 40 Seiten dar, was negatives Stimmgewicht ist und dass das damalige Wahlrecht dem nicht genügt. Und dann legt die Entscheidung auf 10 Seiten dar, dass unausgeglichene Überhangmandate zulässig sind und, wie wir Sachverständige in den Stellungnahmen ja auch zutreffend festgestellt haben, nicht ausgeglichene Überhangmandate insoweit notwendigerweise zur Gefahr von negativen Stimmgewichten führen. Und wenn das Bundesverfassungsgericht beides so nebeneinander stellt und im zweiten Schritt die unausgebalancierten Überhangmandate explizit für verfassungsrechtlich zulässig erklärt, sind die damit notwendigen verbundenen Effekte eben auch verfassungsgemäß. Und an dem Schritt kommt man dann eben doch tatsächlich nicht vorbei.

Man kann sich noch eine zweite Konstellation überlegen, und zwar diese Nachwahlkonstellation, der Dresden-Fall, der ja Anlass der damaligen Entscheidung war. Und da ist der entscheidende Punkt ja der, dass das negative Stimmgewicht keines war, was im Überhangmandatsland auftrat, sondern was in einem anderen Bundesland hätte auftreten können. Also die föderale Verschiebung innerhalb der Parteien. Und dann ist die Frage: Kann das noch passieren? Das eine ist, dass man bei der Erstverteilung und Oberverteilung schon feste Zuteilungen und Kontingente hat. Das ist eine Sache, das zu verhindern. Aber auch dann können wir noch zwischen den Parteilisten föderale Verschiebungen möglicherweise haben, die das auch auslösen können. Und dann schaue man sich den wunderbaren § 6 Absatz 5 und § 6 Absatz 6, Satz 2, 2. Halbsatz, diese Garantiebestimmung, an, die eben tatsächlich den Zweitteil der Landesliste garantiert. Und diese Bestimmung führt im Ergebnis tatsächlich dazu, dass der Dresdener Nachwahleffekt der föderalen Verschiebung, der in einem anderen Bundesland auftreten kann, so nicht mehr vorkommen kann,

weil die Landesliste insoweit nichts mehr abgeben muss. Also tatsächlich ist der Gesetzesentwurf dann, wenn man sich das Ganze in Ruhe mal anschaut, wirklich ziemlich NSG-fest. Ich will nicht ausschließen, dass es hundertprozentig der Fall ist. Da müsste man ganz viele mathematische Modellrechnungen machen. Kann aber auch sein. Das Bundesverfassungsgericht hat gesagt, es muss etwas sein, was nicht nur ganz außergewöhnlich auftritt. Wir haben da also schon eine Art Disclaimer eingebaut, das heißt, wenn wir wirklich dann den Computer heiß laufen lassen müssten, um darauf zu kommen, wird das ein Bereich, der vielleicht rechtlich nicht relevant wäre. Es ist sehr komplex. Sehen Sie es mir nach, aber NSG ist sehr komplex, da muss man eben so tief darangehen.

Zur 40-Prozent-Regel. Da war die Stellungnahme glaub ich von Herrn Pukelsheim – ich hoffe, ich tue ihm nicht unrecht – relativ klar. Das war eine Beschreibung dessen, was aufgrund des Wahlverhaltens so wie es jetzt ist, unter dem Wahlrecht im Regelfall ungefähr rauskommt. Das heißt, eine empirische Beschreibung dessen, was da passiert, die im Gesetz nicht angelegt ist und nicht verfassungsrechtlich angelegt ist, also normativ sozusagen gar nicht den Anspruch hat, sondern nur sagt, wo man denn hinkommt, wenn man tatsächlich das hier durchrechnet. Das heißt, da müsste man solche Verschiebungen vornehmen und da kommt man bei diesen und jenen Hausgrößen dann ungefähr raus. Das hat sich in der Überschlagsrechnung einigermaßen bestätigt. Und das müsste sich dann auch mit anderen Wahlergebnissen weiterverschieben, das heißt, den Spielraum könnte man dann auch verlassen. Man müsste eben dann hypothetisches Wahlverhalten unterstellen, das außerhalb dieses Bereiches liegt. Ob das wahrscheinlich ist oder nicht, das müssen die Prognostiker des Wahlverhaltens sagen, gegebenenfalls nach der Abrechnung. Das ist also eine empirische Beschreibung dessen, was da in der Sache dahintersteht.

Herr Glaser hat eine Frage gestellt, und zwar, woher denn meine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Kappung kommen. Das eine ist die Diskussion, die wir am 25. Mai lange geführt haben, nämlich die, ob denn, was überwiegend in der verfassungsrechtlichen Literatur angenommen wird, das Mehrheitswahlrecht erfordert, dass der Mehrheitssieger tatsächlich das Mandat bekommt. Wenn Sie mir es erlauben, würde ich gerne als Antwort



darauf nochmal verweisen. Wir haben ja damals lange debattiert, da sind die Argumente auch da. Wenn es nicht genügt, bin ich aber gern nochmal bereit, hier auszupacken. Dann müsste ich wieder ein bisschen größer und weiter ausholen. Nur so: Das Mehrheitswahlrecht lebt davon, dass derjenige, der die Mehrheit hat, auch den Wahlkreis gewinnt und nachher einziehen kann. Wenn ich diese Regel entwerfe, unterlaufe ich den Grundzweck des Mehrheitswahlrechts. Ganz spitz gemacht, wäre das richtig, es gäbe keine verfassungsrechtliche Grenze, könnten Sie eine Regel entwerfen, die sagt, Mehrheitswahlrecht ja, aber nur, wenn derjenige 80 Prozent der Stimmen bekommt. Das wäre verfassungsrechtlich ohne jede Rechtfertigungslast dann zulässig, obwohl das im Ergebnis eine Parodie wäre, die ich Ihnen nicht unterstellen möchte. Aber das zeigt, dass das verfassungsrechtlich so ohne weiteres nicht geht. Es gibt noch zwei weitere Probleme. Das eine ist der Verteilungsmechanismus. Zum einen haben Sie das Problem, dass die Kapung nur dann greift bei Parteien mit Überhangmandatsgefahr und Überhangkonstellationen. Und damit wird der Erfolg des Wahlkreisbewerbers vom Zweitstimmenergebnis direkt abhängig gemacht. Das ist ein Eingriff in die Erfolgchancengleichheit des Wahlkreisbewerbers. Der muss gerechtfertigt sein. Und daran fehlt es, weil der Bundestag auch mit 700 noch funktioniert. Das heißt, da gibt es relativ klar ein Problem. Und es gibt ein Problem, weil es andere Entwürfe gibt, die mildere Mittel sind, die die Gleichheit weniger beeinträchtigen und im Ergebnis auch zu einem funktionsfähigen Bundestag führen. Das heißt, auch da gibt es ein Problem.

Letzte Gegenfrage: Ein knapp gewonnener Wahlkreis kann gerade Ausdruck auch einer politischen Leistungsfähigkeit sein. Also, auch darüber müsste man vielleicht nochmal nachdenken.

Abg. **Britta Haßelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Meine Frage noch.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Universität Heidelberg): Frau Haßelmann, ich versuche es mal. Die Wahlkreisgewinner gehen auf jeden Fall in den Bundestag.

Abg. **Britta Haßelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Das ist unstrittig.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Universität Heidelberg): Ihre Situation ist mir klar. Sie sind im Wahlkreis oder in einer Parteiveranstaltung und werden dort angesprochen: „Wie ist denn das neue Wahlrecht?“ Und dann müssten Sie das erklären. Das ist natürlich super unangenehm.

Abg. **Britta Haßelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Das Sitzkontingentverfahren.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Universität Heidelberg): Das Sitzkontingentverfahren. Gut, lassen wir die raus. Das Sitzkontingentverfahren können Sie nur dann sinnvoll erklären, wenn Sie die föderale interne Parteiverteilung vorab erklärt haben mit den Zuteilungen. Wenn Sie das Rausrechnen der drei Überhangmandate eben da rausnehmen und wenn Sie das Festmachen der Zuteilung im ersten und zweiten Unterverteilungsschritt insoweit mit hineinnehmen. Das heißt, das müssten Sie.

Abg. **Britta Haßelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Das sind jetzt mehr Schritte.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Universität Heidelberg): Ja, es sind mehr Schritte. Es kommt tatsächlich durch die Mittelwertbildung ein Rechenschritt hinzu und Sie haben die drei nichtausgeglichenen Überhangmandate. Das heißt, es wird um die zwei Elemente tatsächlich insoweit nochmal aufgeladen. Die Absenkung der Zahl ist kein neuer Schritt. Es wird komplizierter, da stimme ich Ihnen sofort zu. Die Frage ist: Ist es verfassungsrechtlich ein Problem? Wenn man technische Normen gestaltet – und Sitzzuteilungsverfahren sind technische Normen –, steht man immer im Spannungsfeld zwischen Verständlichkeit und Bestimmtheit. Ein Beispielfall: Vergleichen Sie das zum Beispiel mit den Vorschriften des Umweltschutzrechts/Emissionschutzrechts. Die sehen ähnlich komplex aus, weil auch diese versuchen, mathematische Gesetzmäßigkeiten und Grenzwerte in rechtliche Normen umzusetzen. Das heißt, diese Normen werden dann aus sich heraus wegen des Sachgebietes relativ komplex. Und die Frage ist: Kann man durch eine vernünftige Auslegung am Gesetzesentwurf der Begründung systematikorientiert zu den Ergebnissen kommen, die hinreichend bestimmt sind oder nicht? Und das habe ich eben versucht, vorab dazustellen. Dass es anspruchsvoll ist, sehr anspruchsvoll, zugestanden ja. Auch das ist das Ergebnis, weil der Gesetzesentwurf eben ein Kompromissentwurf ist, der versucht, die Dinge einzufangen.



Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ebenfalls recht viele Fragen wurden an Herrn Professor Pukelsheim gerichtet, an den ich jetzt das Wort übergeben darf.

SV Prof. (em.) Dr. Friedrich Pukelsheim (Institut für Mathematik, Universität Augsburg): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Als erstes zur Frage vom Herrn Abgeordneten Glaser. Das war die Frage nach dem Verstoß gegen die Erfolgswertgleichheit durch diese ominöse Nummer bb). Das hatte ich vorge-rechnet am Beispiel der Unterteilung an die CDU-Landeslisten. Vielleicht kommentiere ich das nochmal am Beispiel der letzten Wahl. Da hat die CDU 185 Direktmandate errungen. Der momentane Entwurf würde der CDU dafür noch zusätzlich neun Listenmandate geben. Also, wir haben die Direktmandate, die ja eingefügt werden sollen und bewahrt werden sollen. Dazu kommen jetzt neun Listenmandate, die dann nach den Grundsätzen der Verhältniswahl da aufgerechnet werden. Eine volle Verhältnismäßigkeit kann mit den Vorgaben der Wahlkreissitze nicht mehr erreicht werden, aber in Richtung Verhältnismäßigkeit soll es gehen. Die Gegenüberstellung, die ich vorgenommen hatte, war das bisherige Bundeswahlgesetz. Das nimmt dazu dieses Divisorverfahren mit Standardrundung her, das im Bundestag unter dem Namen Sainte-Laguë/Schepers läuft. Herr Schepers war damals ein Mitarbeiter beim wissenschaftlichen Dienst. Also da lobt der Bundestag sich selber. Das ist ja auch gut so. Dieses Verfahren wurde 2008 eingeführt. das war einer der Lichtblicke in dem ganzen Reformverfahren für das Bundeswahlgesetz. Denn dieses Verfahren setzt den Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen bestmöglich um. Es ist das, was aus Sicht der Mathematik das erfolgswertoptimale Verfahren ist.

Wenn man davon abweicht – und das würde der Gesetzentwurf tun mit dieser Nummer bb) –, dann ist das eine Abweichung vom Gleichheitsgrundsatz. Die sollte begründet werden. Die Begründung muss man suchen. Wenn man unter dem Buchstaben selber guckt, dann steht da: „Auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe a) wird verwiesen.“ Gemeint ist wohl hier ein Halbsatz, dass erfolgreiche Landeslisten nicht ganz ohne Listenmandate bleiben. Also von den neun zusätzlichen Listenmandaten für die CDU soll etwas an Landeslisten gehen, die keine Direktmandate haben, aber viele Stimmen. Beispiel dafür ist immer Hamburg.

Hamburg hat 250.000 Zweitstimmen. Die haben Gewicht, die sollen nicht ohne Vertretung bleiben im Parlament. Versteht jeder. Aber dieses erfolgswertgleiche Verfahren, dieses Divisorverfahren mit Standardrundung, was Sie eh schon haben seit 2008, ist so sensibel, dass es als erstes sieht, wenn Hamburg keinen Sitz bekommt, dann haben die 250.000 CDU-Wähler in Hamburg null Erfolgswert. Von den neun Sitzen gibt das Verfahren den ersten, den es in die Hand nimmt, nach Hamburg, weil da das Defizit am größten ist. Insgesamt gehen von den neun Sitzen drei nach Hamburg, Das schlaue Mindestsitzverfahren, was jetzt eingeführt werden soll, würde Hamburg nur zwei Sitze geben. Also, so toll ist das nicht. Die erfolgswertoptimale Rechnung wäre günstiger für Hamburg.

Warum ist das alte Verfahren besser als das neue? Das liegt eben an dieser ersten Verteilung. Die erste Verteilung erzeugt länderspezifische Sitzkontingente und guckt auf jedes unserer 16 Bundesländer für sich. Die Erfolgswertoptimalität erstreckt sich aber über das gesamte Bundesgebiet. Was ich in Anlage 1 bunt unterlegt habe, vergleicht also jetzt ein CDU-Wähler in Hamburg mit einem CDU-Wähler in Niedersachsen, mit einem CDU-Wähler in Nordrhein-Westfalen. Die Erfolgswertgleichheit wird durch das alte Verfahren länderübergreifend hergestellt. Das kann der Reformentwurf hier nicht leisten, weil er mit der ersten Verteilung länderspezifisch rechnet, das dann festschreibt und als Mindestsitze an das endgültige Verfahren übergibt. Im Ergebnis kommt es dann eben zu diesem Defizit, diesen Verstoß gegen die Erfolgswertgleichheit.

Die zweite Frage war von Herrn Abgeordneten Özdemir zur ersten Verteilung, wozu die überhaupt da ist, weil ich gesagt hatte, sie sei unzweckmäßig, und welchen Zweck sie denn erfüllt. Meiner Ansicht nach erfüllt sie zwei Zwecke. Ich hatte gesagt, das Wahlsystem, was wir haben, lässt sich schön beschreiben in zwei Sätzen oder in anderthalb Sätzen: In der Zuteilung an die Parteien folgt es dem Zweitstimmenproporz und bei der Besetzung dieser Sitze in den parteiinternen Unterteilungen an die Landeslisten folgt es einem mit der Personenwahl verbundenen Zweitstimmenproporz. Also ein Zweitstimmenproporz, der die Wahlkreissieger honoriert und bewahrt. Wenn ich etwas einfügen möchte, wenn ich die 185 Wahlkreissieger von der CDU einfügen möchte in die Gesamtrechnung,



muss da Platz sein, dass ich 185 auch hineinbringen kann. Wenn ich was in eine Schublade legen will, muss die Schublade groß genug sein, dass ich das auch hineinbringe. Also ist im Bundeswahlgesetz richtig eine Vorkehrung getroffen, dass erst eine Überschlagsrechnung gemacht wird, dass genügend Sitze da sind, um hinterher diese Einfügung der Direktmandate vornehmen zu können. Das ist der Schritt, der die Bundestagsgröße im Moment nach oben treibt. Das ist ein Zweck der ersten Verteilung, der zweckmäßiger erreicht werden könnte.

Das war auch eine Frage: Wie es zweckmäßiger ginge? Das ist schon in der Diskussion, für die Beratungen jetzt hatte die SPD einen Vorschlag gemacht. Ein Zweck der ersten Verteilung ist also, Raum zu schaffen für Listenmandate, damit nicht Landeslisten ganz leer ausgehen. Wenn das der Zweck ist, dann sagen wir: Jede Partei bekommt als Mindestsitze ihre Direktmandate – die wollen wir ja schützen, die Wahlkreissieger – plus fünf Sitze oder neun Sitze, das liegt im Ermessensspielraum des Gesetzgebers. Neun Listenmandate, um zu verhindern, dass irgendjemand leer ausgeht, weil dieses erfolgswertoptimale Verfahren diese Zusatzliste automatisch passend und angemessen platzieren würde. Das ist der eine Zweck. Nach meinem Verständnis ist ein zweiter Zweck dieser ersten Rechnung, Überhangmandate zu erzeugen. Dieser Gesetzentwurf ist so ein bisschen manisch konzentriert darauf, Überhangmandate zu erzeugen. Der Gesetzentwurf selber sind ja nur neun Seiten, davon gehen zwei Seiten drauf für den Gesetzestext, bleiben sieben Seiten. Raten Sie mal, wie oft auf den sieben Seiten der Begriff Überhangmandate vorkommt. Dreißigmal!

Überhangmandate müssen erzeugt werden, weil die endgültige Verteilung keine Überhangmandate kennt. Ich habe Ihnen das System in einem Satz zusammengefasst. Zwischen den Parteien geht es nach dem Zweitstimmenproporz. Innerhalb der Parteien an die Landeslisten geht es in einem mit der Personenwahl verbundenen Zweitstimmenproporz. Da kommen keine Überhangmandate vor. Wir haben zwei Wahlen gehabt ohne Überhangmandate.

Wenn Herr Grzeszick sich auf frühere Verfassungsgerichtsurteile beruft, dann ist das noch aus der Zeit, wo ein Satz kolportiert wurde, auch innerhalb des Verfassungsgerichts, 'Überhangmandate seien

eine notwendige Folge des personalisierten Wahlsystems'. Diesen Begriff der notwendigen Folge benutzt das Bundesverfassungsgericht seit 20 Jahren nicht mehr. Der kommt seit 2000 in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr vor. Er wurde dann ersetzt von dem Teil des Verfassungsgerichts, das in diese Richtung argumentierte, durch das Argument, wir haben eine vorgeschaltete Mehrheitswahl, deren Ergebnisse es einzufügen gilt. Das machen wir. Wir haben bei zwei Bundestagswahlen demonstriert, dass es möglich ist, diese vorgeschaltete Mehrheitswahl einzufügen – ohne Überhangmandate. Wenn die jetzt wiederbelebt werden sollen, dann müssen sie irgendwo erzeugt werden. Und sie werden erzeugt in der ersten Verteilung. Sie werden erzeugt nur mit Blick auf die Bundesländer. Sechzehnmal. Wenn ich das rechne, muss ich jedes Bundesland nach und nach durchgehen. Das füllt hinten diese letzten Seiten im Anhang, die Sie sicherlich nur durchgeblättert haben, da sie auch nicht sonderlich lesbar sind.

Die Vorschriften selber mit der ersten Verteilung, die also jetzt zwei Ziele hat, einmal einen gewissen Aufwuchs für die Listenmandate zu sichern, und einmal diese Überhangmandate zu erzeugen, machen aus dem vom Bundesverfassungsgericht kritisierten, kaum noch verständlichen Regelungsgeflecht ein absolut undurchdringliches Regelungsdiickicht. Und wenn man sagt, es muss alles kompliziert sein, bin ich anderer Meinung. Man kann es auch einfach machen, und dann ist man dieses Problem los.

Die zweite Frage von Herrn Özdemir war die nach dem zweiten Reformschritt, was ich denn glaube, was dann herauskommt mit den 280 Wahlkreisen. Da hatte ich schon gesagt, das müsste ungefähr in der Größenordnung von 700 liegen, weil das eben mit dieser 40-Prozent-Regel dann harmoniert. Da gibt es andere Proberechnungen. Dieser Schritt wird deutlich wirksamer sein, als die anderen kleinen Schritte. Was genau herauskommt, weiß ich nicht.

Herr Kuhle hat gefragt, was ich denn meine mit dem nächsten Bundestag. Ob es mehr oder weniger ist. Ich bin ja ein sportlicher Mensch, also habe ich auch schon gewettet. Ich sage das Mal hier, was ich gewettet habe, nämlich – ich bin ein Anhänger von Schnapszahlen – 777. Das war vor Weihnachten. Vor Weihnachten waren die Umfragen etwas sehr beunruhigend hinsichtlich der Auswirkungen auf



die Größe des Bundestages. Dann kam Corona. Das hat die Welt verändert. Unsere Welt hat es auch verändert. Meinen Schätzwert wird es auch verändern, aber den habe ich nun mal, für den muss ich bezahlen. Es ist nur eine Runde Bier, es ist machbar. Der Bundestag selber wird deutlich teurer werden.

Abg. **Konstantin Kuhle** (FDP): Auf jeden Fall mehr als 709.

SV **Prof. (em.) Dr. Friedrich Pukelsheim** (Institut für Mathematik, Universität Augsburg): Mehr als 709, ja. Für den Bundestag wird es teurer als für meine Wettschulden. Dankeschön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Wenn man Ihnen zuhört, dann versteht man, warum sich auch die Politik schwertut, gemeinsam eine Lösung zu finden. Die nächste in der Runde wäre dann Frau Professorin Schönberger.

SV **Prof. Dr. Sophie Schönberger** (Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf): Vielen Dank. Zuerst zu der Frage, wie sieht das aus mit der Verrechnung von Listenmandaten, dass ich das nur machen kann, wenn tatsächlich eine Partei auch mit mehreren Listen antritt. Das ist natürlich ein Problem, dieser Schritt, der zur Verkleinerung gedacht ist, indem ich diese leichte Verrechnung vorsehe, greift natürlich nicht bei der CSU. Das ist völlig klar, da haben Sie nur eine Landesliste, da können Sie nichts verrechnen. Das ist nun mal so. Also, wenn Sie keine andere Liste haben, können Sie auch nichts verrechnen. Es zeigt halt ein bisschen, wie gestückelt das ganze Konzept ist und dass es letztlich eine Regelung ist, die natürlich vor allen Dingen nach der jetzigen politischen Situation relativ singular auf die CDU zugeschnitten ist. Selbst da muss man allerdings sagen, ist es gar nicht so klar, ob das denn noch in dieser Form wirklich greift. Denn bei der letzten Bundestagswahl waren es überhaupt nur noch 18 Listenmandate, die für die CDU entstanden sind. Da ist schon nach dem Wahlergebnis nicht mehr viel zu verrechnen gewesen. Wenn man als Wahlergebnis jetzt andere Prognosen, andere Umfragewerte zugrunde legt, schmilzt dieser Anteil immer weiter zurück. Wenn man dann auch nur noch die Hälfte dieser Listenmandate verrechnen kann, kommen Sie zum Ergebnis, dass möglicherweise vielleicht ein oder zwei Listenmandate intern verrechnet werden können und der Effekt ist außerordentlich gering.

Die zweite Frage, wie viele Ausgleichsmandate werden eigentlich eingespart durch die ausgleichslosen Überhangmandate? Lohnt das überhaupt die Verzerrung in der Erfolgswertgleichheit? Herr Behnke hat es ja auch schon gesagt. Das ist nach den jetzigen Prognosen etwa ein einstelliger Betrag. Ich glaube, wenn wir über CSU-Überhangmandate reden, ist es vielleicht noch ein bisschen mehr. Die sind immer besonders anfällig, weil da eben weniger zum Gegenrechnen ist. Aber der Effekt, der dadurch ausgelöst wird, was die Dämpfung des weiteren Anwachsens angeht – man kann ja nicht von einer Verkleinerung sprechen, das ist ja nur ein Dämpfen des weiteren Anwachsens – ist relativ klein, vor allen Dingen, wenn man es damit in Verbindung bringt, dass tatsächlich – wie Herr Straetmanns gesagt hat – auch drei Mandate mehrheitsentscheidend sein können und drei Mandate darüber entscheiden können, ob eine Bundesregierung eine Mehrheit hat oder nicht. Anders als in der Presse mitunter behauptet wird, gab es die Konstellation auch noch nicht, dass Überhangmandate tatsächlich eine Regierungsmehrheit gesichert hätten. Aber das gibt mir vielleicht die Möglichkeit, noch einmal ganz kurz meinen Punkt zu machen, wie ist das überhaupt mit diesen Überhangmandaten, diesen ausgleichslosen Überhangmandaten? Sind das echte Überhangmandate in dem Sinne, wie wir es kennen? Und das sind sie eben nicht. Das sieht man schon an der Formulierung. Sie fallen rechnerisch an. Herr Pukelsheim hat das ja vorhin auch gerade erläutert: Das ist im Grunde eine Rechengröße bei der Berechnung der Gesamtgröße des Bundestages und hat keine direkte Verbindung zur Personalisierung. Es ist eine willkürlich gesetzte Zahl, die ich rausgegriffen habe, ab der ich dann eine Proporzverzerrung hinnehme. Und es sind Mandate, die ich auch als solche gar nicht mehr identifizieren kann. Und das merkt man dann an einer interessanten Frage, die nur am Rande auftaucht. Herr Pukelsheim hatte auch die schon kurz angesprochen, nämlich die Frage: Werden Überhangmandate nachbesetzt? Bevor wir die großen Wahlrechtsreformen hatten, war völlig klar, Überhangmandate werden nicht nachbesetzt, die fallen weg. Diese Regelung hat man bei der letzten Wahlrechtsreform gestrichen, als man alle Überhangmandate ausgeglichen hat. Jetzt will man sie wieder einführen. Nur braucht man dafür eine Regelung, die tatsächlich genau benennen kann, wel-



ches Mandat denn dieses unausgeglichene Überhangmandat ist. Ich habe mit verschiedenen Leuten, die sich mit dem Wahlrecht wirklich auskennen, den Gesetzesentwurf diskutiert. Ich habe drei verschiedene Varianten gehört, wie man den Gesetzesentwurf auslegen kann. Entweder man sagt, man nimmt einfach die ersten drei Direktmandate der Überhangpartei. Die entfallen. Und die entfallen dann halt ersatzlos. Das ist sicherlich das, was gewollt ist, ist meiner Meinung nach aber eigentlich im Normtext so nicht angelegt. Man kann das Ganze deswegen eigentlich auch so lesen, wenn man böswillig ist, und sagen, bei der Überhangpartei werden Wahlkreismandate nie nachbesetzt. Das wäre dann ein absurdes Ergebnis, weil die Überhangpartei dann bestraft würde. Oder man kann es so lesen, die Mandate, die laut Gesetzeswortlaut nicht nachbesetzt werden sollen, gibt es eigentlich gar nicht. Das hieße dann, dass immer nachbesetzt werden würde, was zu dem absurden Ergebnis führen würde, dass die Überhangpartei selbst dann noch den Überhang hätte, wenn nur noch Listenkandidaten für sie im Plenum sitzen würden, weil alle Wahlkreismandate ausgeschieden sind. Also Sie sehen, Sie kriegen diese ausgleichslosen Überhangmandate nicht in den Griff. Sie kriegen sie nicht in Verbindung mit einem Personalisierungselement, weil es sich letztlich um Bonusmandate handelt.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, dann hätten wir noch Herrn Dr. Vehrkamp.

SV **Dr. Robert Vehrkamp** (Bertelsmann Stiftung, Berlin): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich bin nochmal gefragt worden nach der Wahrscheinlichkeit, mit der der vorliegende Koalitionsentwurf zu Bundestagsgrößen führen würde, die größer sind als die 709. Und meine Antwort ist: Mit übergroßer Wahrscheinlichkeit ist das der Fall. Ich persönlich würde vermuten, mit einer über 90-prozentigen Wahrscheinlichkeit. Und ich will Ihnen auch nochmal erläutern, warum das der Fall ist. Der vorliegende Koalitionsentwurf hat eigentlich nur einen einzigen Hebel, der einen Beitrag zur Dämpfung leisten könnte, und das ist die interne Kompensation. Die drei Überhangmandate, die können Sie vergessen, was den Dämpfungseffekt angeht, die können Sie wirklich vergessen. Die haben andere Gründe, die hier schon angeführt worden sind. Und die Wahlkreisreduktion ist verschoben worden auf die übernächste Bundestagswahl. Das

heißt, der einzige Mechanismus, der wirken könnte, ist die interne Kompensation. Die interne Kompensation setzt aber voraus, dass die Partei mit den meisten Direktmandaten überhaupt noch Listenmandate verfügbar hat. Und das ist eben extrem unwahrscheinlich, dass das der Fall sein wird. Und ich habe Ihnen versucht auch nochmal zu erläutern, warum das zunehmend unwahrscheinlich wird. Das hängt mit dem Splittingverhalten zusammen. Das Splittingverhalten hat einen riesen Hebel auf die Frage der Bundestagsvergrößerung. Und in historischen Analysen haben wir uns immer darauf verlassen, dass Wähler kleiner Parteien zugunsten Wähler größerer Parteien splitten. Das waren traditionell in Deutschland die FDP-Wähler, die zugunsten der Union gesplittet haben. Und das waren traditionell die Wähler der LINKEN und vor allem Wähler der GRÜNEN, die zugunsten der SPD gesplittet haben. Aber, ich bitte Sie, wie realistisch ist das denn, von einer solchen Annahme für die nächste Bundestagswahl noch auszugehen, dass ein Drittel oder die Hälfte der Wählerinnen und Wähler der GRÜNEN zugunsten der SPD splitten, die im Moment nach Umfragelage, was die Zweitstimmen angeht, deutlich unterhalb der GRÜNEN liegt? Das ist doch eine total unrealistische Annahme. Und wenn Sie da mitgehen, heißt das, dass der einzige Hebel, den Sie im Koalitionsentwurf einsetzen, vollkommen unwirksam wird. Und deshalb nochmal: Mit übergroßer Wahrscheinlichkeit wird dieser Entwurf zu einem Bundestag führen, der noch einmal deutlich größer sein wird als der jetzige.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann hätten wir jetzt die Möglichkeit, nochmal eine kurze Nachfragerunde zu machen. Wir beginnen mit der Union. Herr Amthor.

Abg. **Philipp Amthor** (CDU/CSU): Lieber Herr Grzeszick, ich würde gerne nochmal nach der Diskussion und den Punkten, die wir eingewendet haben, zwei Punkte auswerfen. Auf die Nachfrage von Herrn Glaser hat Herr Professor Pukelsheim nochmal ausgeführt zu der Beurteilung der Erfolgswertgleichheit. Sie haben dazu in Ihrem Thesenpapier ja nochmal vertreten, dass es eher auf eine bundesweite Betrachtung ankommt. Wenn wir das vielleicht nochmal vertieft hören könnten, wäre das denke ich wichtig, weil wir immer wieder auch in den Debatten die Diskussion gehört haben, wie ist jetzt der Unterschied, ist die Stimme aus Altötting jetzt wirklich so viel mehr wert als die Stimme aus



Bielefeld und ist das verfassungsrechtlich erheblich? Wenn Sie dazu kurz ausführen könnten. Und nochmal ein zweiter Punkt, der in der Stellungnahme von Herrn Pukelsheim aufgeworfen wurde und in der Diskussion gerade eben auch von Frau Professorin Schönberger. Die Frage, ob man die Überhangmandate konkreten Landeslisten zuordnen kann oder nicht. Auch dazu haben Sie ja in Ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass man das könne. Wenn Sie diese beiden Punkte nochmal aufgreifen könnten, wäre das sicherlich für unsere Diskussion nochmal ganz gewinnend. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Glaser.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD): Ich habe eine Frage an Frau Schönberger und dann eine zweite an Herrn Vosgerau. Frau Schönberger, wenn man Ihren wunderbaren Kommentar zum Parteiengesetz und zum Wahlrecht liest und viel mit ihm arbeitet, dann hat man irgendwann mal die feste Überzeugung, dass der Satz, der glaube ich so ähnlich bei Ihnen auch irgendwo steht im Kommentar, dass die einfache Mehrheit das demokratische Minimum sei für alle diese Prozesse, etwa für auch innerparteiliche Kandidatenaufstellungen und für Vorstandswahlen und Pipapo. Und das Gleiche gilt natürlich übertragen auch auf das Wahlrecht. Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof hat dieser Tage im Zusammenhang mit der Kommunalwahl und den Kommunalwahlbeamten so wunderschön gesagt: Je höher der zu erwartende Anteil der obsiegenden Kandidaten ist, die im einzigen Wahlgang lediglich eine weit von der absoluten Mehrheit – da ist wohl die einfache gemeint – entfernte Mehrheit erreichen, umso mehr ist das demokratische Prinzip der Mehrheitswahl tangiert. Ich frage Sie deshalb noch einmal, weil wir ja erkennbar das Problem haben, dass die relative Mehrheit ein Legitimationsproblem von fundamentaler Höhe erzeugt und natürlich auch diese Quantität der Kandidaten. Ist das wirklich sozusagen so hinnehmbar oder müsste man nicht eigentlich an der Wurzel herumoperieren mit dieser problematischen Legitimität, mit solchen niedrigen Wahlergebnissen Wahlkreise zu gewinnen. Und nochmal an Sie, Herr Vosgerau, die Frage, die natürlich prickelnd ist in diesem ganzen Zusammenhang, weil der kluge Herr Kollege Meyer und der Fußsoldat der Juristerei wie ich in dieser Frage fundamental einer Meinung sind, und das unabhängig voneinander, bleibt noch einmal die

Frage: Gibt es wirklich eine substantielle Begründung für die Verfassungswidrigkeit, wie wir Sie von Herrn Grzeszick gehört haben? Mir persönlich hat sie nicht eingeleuchtet, aber das liegt vielleicht an meiner Uneinsichtigkeit. Danke sehr.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Breymaier.

Abg. **Leni Breymaier** (SPD): Ich hätte eine Frage an den Herrn Professor Pukelsheim. Wir haben ja im Gesetzentwurf auch drin stehen, dass wir die Reformkommission einsetzen wollen, die sich ja mit Vielem befassen wird, nämlich mit der Frage des Wahlrechts ab 16, mit der Dauer der Legislaturperiode, der Modernisierung der Parlamentsarbeit, der Parität. Das sind ja nur einige Stichworte. Jetzt wäre die Frage an Sie als Fachmann in Sachen Wahlrecht: Welche weiteren Fragen des Wahlrechts muss diese Kommission aus Ihrer Sicht noch beantworten?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kämen wir zu Herrn Kuhle.

Abg. **Konstantin Kuhle** (FDP): Vielen Dank. Ich will direkt anknüpfen an die Frage zur Reformkommission. Ich will das vielleicht mal vorweg schicken: Ich finde das rechtstechnisch, aber mehr noch rechtsästhetisch, sehr unglücklich, dass die Reformkommission sozusagen als Absichtserklärung ins Gesetz reingeschrieben werden soll in § 55 neu. Ich hätte mir gewünscht, dass man etwas entweder macht oder nicht macht, aber sozusagen ins Gesetz reinschreiben, worauf man sich nicht politisch einigen konnte, finde ich seltsam.

Ich habe in dem Zusammenhang eine Frage an Frau Schönberger: In der Formulierung des § 55, wie er jetzt reinkommen soll ins Bundeswahlgesetz, stehen ja die unterschiedlichen Gegenstände dieser Reformkommission drin: Wahlrecht 16, Parität, Reform der Parlamentsarbeit. Und dann steht ganz unten im letzten Satz, dass der Bundestag unverzüglich einen Einsetzungsbeschluss auf den Weg bringen muss. „Unverzüglich“! Das soll diese Woche beschlossen werden. Unverzüglich heißt für mich dann spätestens nächste Sitzungswoche. Verstehe ich das richtig? Also, wenn wir diese Woche in § 55 Bundeswahlgesetz reinschreiben, es muss unverzüglich die Reformkommission anfangen zu arbeiten, dann verpflichten wir uns hier selber, das zu machen. Oder verstehe ich das falsch? Das wäre meine erste Frage an Frau Professorin Schönberger.



Und die zweite Frage knüpft noch einmal an die unausgeglichene Überhangmandate an. Da gibt es die Formulierung in § 6 Absatz 5 Satz 4 Bundeswahlgesetz, neue Fassung, in dem Entwurf. Und sowohl Frau Professorin Schönberger als auch Herr Behnke sagen in ihrer Stellungnahme ganz klar, der ist so unverständlich formuliert, dass man auch daraus ziehen könnte: Ja, eigentlich sind es drei Überhangmandate pro Partei oder pro Landesliste jeder Partei. Jetzt sagen Sie, Herr Professor Grzeszick, in Ihrer schriftlichen Stellungnahme: Nein, denn die Begründung und die Genese sind eindeutig. Die politische Einigung sind drei. Aber die Frage ist: Müssen wir wirklich sozusagen die historische und die teleologische Auslegung vorweg nehmen? Können wir nicht einfach auch diese Norm klar fassen? Also, das wäre meine zweite Frage an Sie. Gibt es irgendeine Möglichkeit, indem man vielleicht reinschreibt: „Die Gesamtzahl“, „die jeweilige Landesliste“ oder „insgesamt“ – das waren drei Vorschläge, die ich im Berichterstattergespräch gemacht hätte – dass wir auch im Wortlaut klar haben, die politische Einigung sind drei unausgeglichene Überhangmandate. Das wäre doch schon schöner, oder?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Straetmanns.

Abg. **Friedrich Straetmanns** (DIE LINKE.): Ja, die Diskussion ist hochinteressant und die Wahlrechtsreformkommission finde ich deshalb auch ein schönes Thema. Nur ich habe die Angst, dass es sich doch eher um eine Mogelpackung handelt. Und deshalb eine Frage an Frau Professorin Schönberger: Kann man überhaupt rechtlich eine jetzt einzusetzende Reformkommission verbindlich verpflichten, ein neues Wahlrecht zu schaffen? Welche rechtlichen Hürden begegnen uns da? Zweite Frage geht an Professor Behnke als Politikwissenschaftler: Wir kämpfen ja im Moment stark um die bessere Akzeptanz der parlamentarischen Demokratie. Und für mich als Politiker ist da auch die Frage der Abbildung des Willens der Bevölkerung in den Wahlen ein ganz wichtiges Thema. Jetzt hatte ich neulich ein Radiointerview und musste lang und breit und sehr kompliziert das deutsche Wahlrecht erklären, woraufhin der Reporter zu mir sagte: „Glauben Sie eigentlich, dass ein solches Wahlrecht, das so kompliziert ist, überzeugend ist?“ Und deshalb die Frage an Sie, Professor

Behnke: Wäre es nicht Aufgabe der Wahlrechtskommission, auch ein leicht zu verstehendes, transparentes Wahlrecht zu schaffen mit Blick auf bessere Akzeptanz der parlamentarischen Demokratie? Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Haßelmann noch.

Abg. **Britta Haßelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe zwei Fragen an zwei Sachverständige, nämlich an Frau Schönberger und Herrn Behnke. Und zwar zum einen an Herrn Behnke, ob Sie nochmal Bezug nehmen können zu der Frage Verstoß gegen Erfolgsgleichheit und dem Bruch mit unseren Wahlrechtsgrundsätzen, dem Vollaussgleich, weil immer wieder in Rede steht, dass das Verfassungsgericht uns ausdrücklich dazu ermuntert, 15 Überhänge zu machen. Ich lese das Verfassungsgericht vollkommen anders an dieser Stelle. Ich will das jetzt wegen der Zeit nicht näher ausführen. Und an Frau Schönberger die Frage nach der Reformkommission und der Rechtssystematik: Ich teile ausdrücklich die beabsichtigten Ziele, nämlich Wahlalter 16 und Parität, aber ich frage mich, Diskontinuität bei Einsetzung: Kann man nicht eigentlich durch einen Einsetzungsbeschluss im Deutschen Bundestag das gleiche Ziel verfolgen? Was sucht rechtssystematisch dieser § 55 in einem Wahlgesetz?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Wir beginnen mit Herrn Dr. Vosgerau im Alphabet jetzt rückwärts.

SV **Dr. Ulrich Vosgerau** (Privatdozent): Ich hatte die eine Frage von Herrn Glaser. Ja, Herr Kollege Grzeszick hat also gegen mein Gutachten die Verfassungswidrigkeit des Umstandes behauptet, wenn ein Kandidat, der die meisten Stimmen in einem Wahlkreis erhält, nicht denknötwendig auch Abgeordneter wird. Er hat aber dafür eigentlich gar keine Begründung geliefert. Weder substantiiert noch unsubstantiiert, sondern hat zur Begründung einen alternativen Rechtsfall gebildet, nämlich was ist, wenn der einfache Gesetzgeber sagen würde, man braucht schon 80 Prozent, um gewählt zu sein – und alle anderen sind nicht gewählt. Ich kann jetzt diesen hypothetischen Alternativrechtsfall auch nicht lösen. Ich müsste nämlich den Sachverhalt genauer kennen. Ich müsste zum Beispiel wissen, was ist mit all den Wahlkreisen, wo keiner 80 Prozent hat? Kriegen die gar keinen Abgeordneten?



Wir müssen ja diesen Fall auch nicht lösen, weil er sich nicht stellt und weil er eben nicht aufgeworfen ist. Es ist so: Das Interessante ist, bei einer Bürgermeisterwahl kommt ja auch keiner auf die Idee, dass die relative Mehrheit auf jeden Fall genügt. Also wenn Herr Kollege Grzeszick Recht hätte, dann könnten wir ja bundesweit Millionen und Abermillionen sparen – jedes Jahr aufs Neue –, indem wir keine Stichwahlen mehr bei Bürgermeisterwahlen stattfinden lassen. Wir sagen ganz einfach, in einer Stadt treten sechs Kandidaten an, der Stärkste hat 24 Prozent, und der wird dann zum Oberbürgermeister erklärt. Herr Grzeszick sagt, das muss so sein. Ich sage, nicht nur, dass das nicht so sein muss. Es sollte auch nicht so sein.

Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Das eine ist ein Parlament, das andere ein kommunales Spitzenmandat. Das ist schon ein Unterschied.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir jetzt zu Frau Professorin Schönberger, an die jetzt die meisten Fragen gingen.

SV **Prof. Dr. Sophie Schönberger** (Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf): Ich versuche, mich kurz zu fassen. Vielleicht an dem Punkt direkt nochmal: Wie sieht das aus mit der einfachen Mehrheit, die immer knapper wird in den Wahlkreisen? Also, ich sehe tatsächlich auch kein verfassungsrechtliches Problem damit, solche schwachen Mandate zu kapfen. Das kann der Gesetzgeber vorsehen. Ich finde auch, er könnte vorsehen, dass nur mit 80 Prozent das Mandat zugeteilt wird. Wir haben ja auch in anderen Regionen, zum Beispiel in Frankreich, die Regelung, dass man im ersten Wahlgang nur mit 50 Prozent das Mandat gewinnt. Niemand würde sagen, das würde der Mehrheitswahlsystematik widersprechen. Und das ist im gewissen Umfang vielleicht ein Problem der Legitimität, aber vor allen Dingen auch eines der Personalisierung, die ja hier immer wieder vorgetragen wird als das zentrale Argument auch für die Erfolgswertgleichheit.

Damit bin ich bei der Frage von Frau Haßelmann. Wie ist es mit der Erfolgswertgleichheit? Wie gesagt, ich lese das Urteil des Bundesverfassungsgerichts dezidiert anders als Herr Grzeszick. Das Bundesverfassungsgericht hat nicht gesagt, macht einfach bis zu 15 Überhangmandate, die könnt ihr einfach reinschreiben, sondern sie haben gesagt, wenn die entstehen als besonderer Ausdruck der Perso-

nalisation und das entsprechende politische System so ist, dann kann das tolerierbar sein. Das ist etwas ganz anderes als das, was hier jetzt vorgesehen wird. Dann die Fragen zur Reformkommission. Die Frage von Herrn Kuhle. Da kann ich nur sagen: Ja, unverzüglich bedeutet, ohne schuldhaftes Zögern. Das müsste also spätestens in der nächsten Sitzungswoche der Fall sein. Und was jetzt die Aufgabe, die gesetzlich festgeschrieben ist, angeht. Tatsächlich ist regelungstechnisch der neue § 55 sehr eigenwillig, weil er die Kommission einerseits ins Gesetz schreibt, vermutlich, um sie über die Schwelle der Diskontinuität drüber zu heben, gleichzeitig die Kommission aber an einen Einsetzungsbeschluss bindet, der dann wiederum der Diskontinuität wohl unterliegen würde. Das heißt, eigentlich ist die Regelungssystematik hier widersprüchlich und es ist so ein bisschen unklar, ob jetzt die Kommission dann nach der Wahl etwa neu zusammengesetzt werden soll und alle Ergebnisse, die jetzt noch innerhalb eines Jahres erreicht werden, dann dahin sind. Das wäre seinerseits ziemlich widersinnig. Und vorschreiben, zu welchem Ergebnis die Kommission kommt, das kann man natürlich rechtlich ohnehin auf gar keinen Fall.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir zu Herrn Professor Pukelsheim.

SV **Prof. (em.) Dr. Friedrich Pukelsheim** (Institut für Mathematik, Universität Augsburg): Ich antworte auf die Frage von der Frau Abgeordneten Breymaier nach der Arbeit der Kommission. Meine Bitte an Sie als Abgeordnete des Bundestages wäre, der Kommission ein weites Mandat zu geben. Es ist jetzt 10 Jahre her, dass der Bundestag es nicht geschafft hat, eine ordentliche Regelung auf den Weg zu bringen. Das vorherige Gesetz war undurchdringliches Regelungsgeflecht. Jetzt wird es zum Regelungs dickicht.

Wenn die Kommission starten sollte mit Denkverboten, was sie alles nicht machen darf und was sie nicht andenken darf, dann bin ich der Meinung, ist das ein sehr unerfreuliches Amt, das die Kommissionsmitglieder übernehmen sollten. Denn es ist ja auch denkbar, aufgrund der geänderten Zeiten unser Wahlsystem abzulösen durch ein anderes Wahlsystem. Ich habe gerade mit Kollegen zusammen im Auftrag des wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments eine Zusammenstellung der letzten Europawahl gemacht. Sehr interessant. Die 27 Mitgliedsstaaten haben alle unterschiedliche



Systeme. Man kann also über die Landesgrenze hinaus schauen und sich überlegen: Haben wir etwas, was zu unserer momentanen politischen Landschaft besser passen würde als das, was überliefert ist.

Deshalb wäre es aus meiner Sicht sehr wünschenswert, dass Sie der Kommission ein weites Mandat geben. Sie soll ja auch noch andere Rahmenbedingungen abklopfen, wie eben paritätische Besetzungen und andere Sachen. Ich würde mich freuen, wenn Sie eine Kommission einsetzen und sich davon eine Zuarbeit erhoffen, die Ihnen etwas bringt. Dass Sie nicht von vornherein Denkverbote erteilen, was die Kommission zu sehr einschränken würde. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Und dann haben wir Herrn Grzeszick.

SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick (Universität Heidelberg): Zwei Fragen habe ich mir notiert. Herr Amtshor hatte gefragt, wie sieht es denn aus mit der Frage dieser föderalen parteiinternen Erfolgswertungleichheit, dass aufgrund der Ungleichbehandlung bei der parteiinternen Verteilung, wenn auf die Liste runtergebrochen wird, hier Unterschiede entstehen. Zwei Dinge dazu. Zunächst ganz kurz beckmesserisch aber wichtig. Es gibt tatsächlich keine gesetzgeberische Pflicht zur Optimierung oder Optimalisierung des Berechnungsverfahrens. Das Bundesverfassungsgericht hat sich damit mehrfach auseinandergesetzt und stante pede, um nur die Grundlage gleichzusetzen, dass der Gesetzgeber zum Beispiel frei wählen kann zwischen Sainte-Laguë/Schepers und d'Hondt. Es gibt Unterschiede zwischen diesen, aber die sind im Rahmen der Entscheidungsfreiheit. Deswegen gibt es sozusagen nicht das Optimierungsgebot. Damit fällt der eine Teil schon mal weg glaube ich der Argumentation. Der zweite Teil ist der einer Betrachtung, und zwar ist die Erfolgswertungleichheit ja eine, die nicht zwischen den Parteien auftritt, nur innerhalb der Parteien nach Landeslisten. Die Gesamtabrechnung und Berechnung der Zweitstimmenanteile erfolgt aber bundesweit. Deswegen haben wir insoweit mit Blick auf Artikel 38 Absatz 1 Wahlrechtsgleichheit keine relevante Verzerrung. Wir haben eine föderale interne Verzerrung. Und da sagt das Bundesverfassungsgericht, das kann berücksichtigt werden, muss aber nicht. Ist aber kein Aspekt der Wahlrechtsgleichheit. Und dementsprechend haben wir hier auch kein Problem mit all den Dingen,

auch bei den früheren wahlrechtlichen Regelungen nicht, die wir hatten, die dazu führten. Also, da ist bislang auch mit Verlaub auch keiner darauf gekommen, deswegen, weil die Definitionsgröße eine bundesweite Verteilung zwischen den Parteien ist. Und deswegen haben wir das beim Zweitstimmenergebnis nicht. Bei anderen Stimmen – Erststimmen – sieht das möglicherweise anders aus.

Dann nochmal zu den Fragen der Überhangmandate. Das ist ganz interessant deswegen, weil Überhangmandate ja immer aus den Wahlkreisen heraus kommen, aus den Wahlkreisergebnissen. Und Wahlkreisergebnisse werden in einem Wahlkreis durch einen Bewerber erzielt. Deswegen sind die per Definition personalisiert. Anders entstehen die gar nicht. Muss denknötwendig tatsächlich der Fall sein. Wir haben eine personalisierte Zuordnung. Und sozusagen das nicht zu sehen, gelingt nur dann, wenn man sich auf das einfache rechtliche Modell des jetzigen Wahlrechts des Vollausgleiches stellt. Und damit sich sozusagen blind macht gegenüber der Direktmandatsverteilung im Land. Dann kann man das sozusagen ausblenden und sagen, es spielt keine Rolle. Das ist aber eine Entscheidung des einfachen Gesetzgebers, keine verfassungsrechtliche Entscheidung. Die ist möglich, aber nicht zwingend. Und deswegen mit Blick auf die Wahlrechtsgrundsätze ist die Personalisierung natürlich da. Der, der den Wahlkreis gewonnen hat, der hat den in Person. Mit all den Folgen und Wirkungen, die eben da sind. Deswegen bleibt es auch erhalten und – nochmal Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung – auch ein Vollausgleich ändert daran nichts, weil damit der Anteil der Direktmandatsträger geringer wird im Parlament. Auch das sei geschützt durch die Personalisierung. Steht so ausdrücklich in der Entscheidung drin.

Dann, was bedeutet das für die Berechnung, natürlich nicht Nachrücken beim Überhang. Wir müssen das konkretisieren. Und tatsächlich, das gelingt durch eine Vergleichsrechnung, die man anstellen kann. Man kann sagen, die Norm verlangt das nicht. Das würde aber – ich erlaube mir das Zitat, Frau Schönberger – zu einem absurden Ergebnis führen. Und Regelungen absurde Ergebnisse zu unterstellen, ist jetzt von der Auslegung her nicht das Ziel, sondern eher, den Zweck des Gesetzgebers zu erfüllen. Und wenn man die Berechnung anstellt, muss man eine Vergleichsrechnung anstellen, Vergleichsbetrachtung, und eben die Erhöhung der



Sitzzahl zurücknehmen, also Sitze weniger auswerfen als entstandene Überhangmandate und dann eben runterrechnen. Und dann sieht man, bei welchen Ländern im Ergebnis man dann, wenn man mit weniger Sitzen, also drei weniger in der Verteilung, reingeht, diese Defizite, diese Differenzen entstehen. Das sind im Ergebnis nämlich diejenigen, bei denen die Mandate mit den wenigsten Zweitstimmenanteil unterlegt sind. Und das sind dann sozusagen die Überhangkonstellationen rechtstechnisch gesprochen, die dann zum Tragen kommen, weshalb da keine Nachbesetzung erfolgen kann. Ich habe das versucht, in der Stellungnahme, in der Langfassung, nochmal ausführlich darzulegen. Damit ist kein Exklusivanspruch verbunden, ich bin kein Mathematiker, das ist eine mögliche Berechnung dessen. Das ist eine Frage des Normvollzugs. Und dementsprechend kann man aber hier sozusagen an dieser Stelle relativ genau sagen, wo die relevanten Überhangkonstellationen sind.

Herr Kuhle hatte noch angeregt, ob man den § 6 Absatz 4 nicht ergänzen sollte mit dem Terminus „Jede“. Ich weiß nicht, ob das ein Vorschlag von Frau Schönberger oder Herrn Behnke war. Herr Behnke hatte da im ersten direkten Zugriff auch die Auslegungsvariante gefunden, die der Gesetzgeber evident möchte. Und ich habe an ein, zwei anderen Stellen ja auch noch Dinge ergänzt. Ja, man kann versuchen, es tatsächlich noch ein bisschen präziser zu machen. Das wäre möglich. Das liegt in Ihrer Entscheidungsfreiheit. Ich denke, das reicht so. Durch Auslegung ist das Ergebnis relativ klar zu erzielen, sonst wäre es eben absurd. Aber, wenn es damit klarer wird, warum dann nicht? Das ist eine Frage der politischen Bewertung.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann macht den Schluss in der Runde noch Herr Professor Behnke.

SV **Prof. Dr. rer. pol. Joachim Behnke** (Zeppelin Universität Friedrichshafen): Vielen Dank. Nur eins dazu, Herr Grzeszick. Wenn ich Sie jetzt recht verstanden habe, haben Sie gerade die Identifikation der eventuell abzuziehenden Überhangmandate an den Zweitstimmen festgemacht. Das fand ich sehr interessant, aber okay. Vielleicht habe ich da auch nicht genau genug zugehört. Ich gehe auf die zwei Fragen ein. Das erste war die Frage von Herrn Straetmanns. Das ging es um die Akzeptanz der parlamentarischen Demokratie. Ja, das ist natürlich ein Aspekt finde ich, der unter zwei Aspekten vor

allem wiederum betrachtet werden sollte. Auch ein wichtiges Konzept, was ich für heute Nachmittag behandeln werde, in der politischen Philosophie wäre die sogenannte willingness-to-lose. Das ist ein Begriff, der letztendlich von John Locke stammt und sich auf die Mehrheitswahl bezieht. Das würde ich erst nochmal kurz aufgreifen auf die Akzeptanzfähigkeit dieses Gesetzesentwurfs, der ja nicht im Konsens zustande kommen wird, sondern von einer Mehrheit entschieden werden wird. Und dieses Willingness-to-lose-Konzept von Locke, das sagt genau aus, dass wir ein Mehrheitsprinzip und Mehrheitsentscheidungen natürlich nur dann letztendlich akzeptieren können, wenn auch die Minderheit letztlich bereit ist, das Ergebnis für sich als verbindlich anzuerkennen, und das hängt natürlich von Verfahrensfragen und von Fragen, ob sie auch angemessen eingebunden worden ist, ab. Das ist natürlich schon mal ein ganz interessanter Aspekt, der möglicherweise hier auch nicht gegeben sein könnte. Aus der Sicht der Bevölkerung ist es natürlich auch so, dass die Akzeptanz der parlamentarischen Demokratie unter anderem von Fairnessgesichtspunkten abhängt. Da wird natürlich dann auch eine große Rolle spielen, zum Beispiel wieder die drei unausgeglichene Überhangmandate, nämlich, weil die ganz eindeutig gegen Gerechtigkeits- und Fairnessvorstellungen verstoßen und natürlich genau diesen Eindruck erwecken, dass sich hier bestimmte Parteien Vorteile verschaffen, auch im Wettbewerb gegenüber anderen Parteien. Und das wird natürlich speziell den Wählern und Sympathisanten dieser Parteien besonders wenig gefallen. Und dann kommt natürlich last, not least aus der Sicht der Bevölkerung dazu, dass die Größe des Bundestages selber und dass die jetzt ja nicht effektiv sozusagen in Angriff genommen wird, was dagegen zu tun, ebenfalls sicherlich das Ansehen der parlamentarischen Demokratie nicht verbessern wird. Die Verständlichkeit des Wahlsystems kommt natürlich noch dazu, weil auch im Wahlsystem natürlich selber das Ganze erstens mal jetzt so formuliert ist, das haben ja schon auch mehrere Leute vor mir erwähnt, dass die Verständlichkeit nochmal deutlich darunter gelitten hat und genau das Gegenteil von dem eingetreten ist, was das Bundesverfassungsgericht früher schon mal angemahnt hat, nämlich das Wahlgesetz verständlicher und einfacher zu machen. Dazu kommt, dass es eben auch Aspekte enthält, die eben auch absurd sind und durchaus nicht nachvollziehbar und auch



unter Gerechtigkeitsaspekten problematisch. Und da möchte ich nochmal kurz auch wieder auf das Direktmandat eingehen und die Wahlkreissieger. Der Herr Grzeszick hat gesagt, vielleicht ist das ist ja ein Ausdruck von besonderer politischer Leistungsfähigkeit wenn jemand gerade knapp seinen Wahlkreis mit einem relativ niedrigen Ergebnis gewonnen hat. Das ist aber tatsächlich vollkommen falsch. Der Herr Vehrkamp hat es auch schon ausgeführt. Ob Sie ein Direktmandat gewinnen, das hängt nicht nur von dem Vergleich ab mit den anderen Parteien, sondern es hängt vor allem davon ab, wie die Parteien die Stimmen innerhalb ihres Lagers, zu dem sie jeweils gehören, aufteilen. Nur ein kleiner Hinweis: In Baden-Württemberg 2011, das wissen Sie, gab es einen Wechsel von Schwarz-Gelb zu Grün-Rot. Die CDU hat damals, obwohl sie offensichtlich im kleineren Lager war, 60 von 70 Direktmandaten gewonnen. Das lag einfach daran, dass sich die Stimmen der GRÜNEN und der SPD eben gleichmäßiger verteilt haben, als die im anderen Lager CDU/FDP. Also mit Leistungen und Verdiensten hat das überhaupt nichts zu tun. Ganz im Gegenteil. Wir gehen in der Wahlforschung davon aus, dass die relative Mehrheitswahl so ziemlich das schlechteste System ist, dass Sie überhaupt finden können, um den eigentlich verdienten Wahlkreissieger zu finden. Also insofern, ja, ich denke, das wäre ein wichtiger Aspekt der Wahlrechtskommission, hier auch über Transparenz/Einfachheit nachzudenken, das auf jeden Fall aufzunehmen. Und last, not least würde ich auch sagen, wäre es ein wichtiger Aspekt, sich darüber Gedanken zu machen, nicht nur wie die Wahlrechtskommission arbeiten soll und wie sie zusammengestellt werden soll und womit sie sich beschäftigen soll, sondern wie diese Ergebnisse in irgendeiner Form in den politischen Meinungsbildungsprozess eingespeist werden können, sodass da auch eine gewisse Verbindlichkeit daraus entsteht. Nicht, dass es dann sozusagen hier einfach letztendlich eine Rederunde wird, die vollkommen belanglos und ohne jegliche Art von Konsequenzen sein wird, sondern wie man das in irgendeiner Form konstruieren kann, dass diese Verbindlichkeit eventuell hergestellt werden könnte. Und da könnte man natürlich über Ergänzungen zum Beispiel nachdenken, über sowas wie deliberative publics, also sowas wie Bevölkerungsversammlungen, die darüber abstimmen könnten. Das ist zum Beispiel in British Columbia mal ge-

macht worden im Zusammenhang mit Wahlsystemreformen.

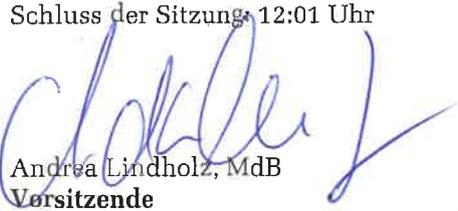
Die zweite Frage war von Frau Habelmann, bezog sich nochmal auf den Verstoß gegen die Erfolgswertgleichheit. Das habe ich ja schon angedeutet oder schon gesagt. Die drei unausgeglichenen Überhangmandate werden natürlich genau diese Erfolgswertgleichheit verletzen. Der Effekt wird sehr merkbar sein, das heißt, es wird zu einer deutlich geringeren Stimmzahl führen, also von Zweitstimmen, die im Schnitt von der CDU entrichtet werden müssen für ein Mandat, was sie am Schluss hat. Das ist eigentlich auch die übliche Berechnungsart und –weise des Erfolgswerts, wie das Bundesverfassungsgericht hier vorgeht. Der entscheidende Punkt ist der in Bezug auf dieses Verfassungsgerichtsurteil von 2012, worauf ja auch Herr Grzeszick immer wieder hingewiesen hat, dass diese 15 zulässigen Überhangmandate dort ja immer im Zusammenhang mit der Personalisierungskomponente des Wahlsystems betrachtet worden sind. Das heißt, diese 15 Überhangmandate, und damit diese Abweichung vom Grundcharakter der Verhältniswahl, werden damit gerechtfertigt, dass die gewissermaßen notwendig sind oder zumindest, dass sie die Personalisierung durchzusetzen helfen. Und das ist definitiv nicht der Fall, so wie das momentan in diesem Gesetzesentwurf umgesetzt wird. Denn in Bezug auf Personalisierung wird ja in keiner Weise irgendein Vorteil erzeugt dadurch, dass Sie jetzt drei unausgeglichene Überhangmandate haben. Die Personalisierung drückt sich ja aus in der Wahl der Wahlkreiskandidaten. Das werden ja dieselben sein und dieselbe Anzahl, ob sie diese drei Mandate ausgleichen oder nicht. Der Bundestag wird lediglich dabei kleiner werden um diese läppischen sieben bis neun Mandate, von denen wir jetzt schon gesprochen haben. Aber die Personalisierung wird ja nicht dadurch besser, dass Sie einen kleineren Bundestag haben. Also insofern, dieser Zusammenhang lässt sich hier in keiner Weise feststellen. Und Sie haben sozusagen keinen Vorteil in Bezug auf Personalisierung, aber Sie haben einen sehr klaren Nachteil in Bezug auf Verhältniswahl. Und Sie können das nicht einmal in irgendeiner Form gegenseitig aufrechnen, weil es diesen Trade-Off hier gar nicht gibt. Insofern ist klar, Sie opfern die Erfolgswertgleichheit, ohne in irgendeiner Form etwas Positives in Hinsicht zum Beispiel auf Personalisierung zu erreichen. Und das ist – glaube ich – definitiv verfassungsrechtlich



problematisch.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich bedanke mich bei allen Sachverständigen, die an der Anhörung teilgenommen haben und die zu uns gekommen sind. Und ich wünsche allen eine gute restliche Woche. Danke schön.

Schluss der Sitzung: 12:01 Uhr



Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende