

Prof. Dr. Silke R. Laskowski, Universität Kassel

Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit,
Sitzung am 19.5.2022

Verkleinerung des Bundestages in Richtung der gesetzlichen Regelgröße

I. Ursachen für die aktuelle Größe des Bundestages

1. Welche Ursachen hat die Vergrößerung des Bundestages auf 736 Mitglieder?

Ursächlich für die Vergrößerung des Deutschen Bundestages ist das Wahlsystem der „personalisierten Verhältniswahl“, das durch das BWahlG - aber nicht durch das Grundgesetz¹ - vorgegeben wird (§ 1 Abs. 1 S. 2 BWahlG). Das damit verbundenen Zweistimmensystem wurde einfachgesetzlich erst durch das Zweite Bundeswahlgesetz vom 8.7.1953 eingeführt.² Dadurch werden Überhangmandate möglich, die nach der Rspr. des BVerfG (2012) ab einer bestimmten Anzahl zur Wahrung der Proportionalität durch Ausgleichsmandate ausgeglichen werden müssen (dazu 2.). Infolgedessen kann die in § 1 Abs. 1 S. 1 BWahlG vorgegebene Regelanzahl von 598 Abgeordneten überschritten werden.

Berücksichtigt werden nur solche Parteien, die im Wahlgebiet mindestens 5 Prozent der Zweitstimmen oder in mindestens drei Wahlkreisen ein Mandat erhalten haben, zudem Parteien nationaler Minderheiten (z.B. SSW).

Nach Änderung des BWahlG vom 14.11.2020 bleiben jedoch gem. § 6 Abs. 5 BWahlG bis zu drei Überhangmandate unausgeglichen.³ Im Überblick:⁴

Die Abgeordneten werden in einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt („personalisierte Verhältniswahl“), § 1 Abs. 1 S. 2 BWahlG. Gewählt wird in Wahlkreisen, die ein möglichst zusammenhängendes Gebiet umfassen; die Zahl der Wahlkreise in den Bundesländern wird in Relation zur Bevölkerungszahl festgelegt, § 3 Abs. 1 BWahlG. Die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises soll die durchschnittliche Bevölkerungszahl der anderen Wahlkreise nicht um mehr als 15 Prozent überschreiten bzw. unterschreiten.⁵

Gewählt wird mit zwei Stimmen – einer Erststimme, mit der die Wahlberechtigten eines Wahlkreises mit einfacher Mehrheit der Stimmen eine Direktkandidatin oder einen Direktkandidaten wählen. Entscheidend für die Zusammensetzung des Bundestages ist jedoch die Zweitstimme, die für eine Partei abzugeben ist (Verhältniswahl). Die mit der Zweitstimme gewählten Personen werden einer Landesliste der gewählten Partei entnommen. Dort wird die Reihenfolge der für die Partei antretenden Personen festgelegt - Listenkandidaturen.

¹ BVerfGE 157, 300 (312).

² BGBl. I 1953, S. 470.

³ BGBl. I 2020, S. 2395 f. – 25. BWahlG-ÄndG, Art. 1 Ziff. 3, in Kraft getreten gem. Art. 2 Abs. 1 am 19.11.2020.

⁴ Vgl. Epping/Hillgruber-Butzer, BeckOK GG, 50. Edition, Stand: 15.02.2022, Art. 38 Rn. 57.1, 86.

⁵ Vgl. BVerfGE 130, 212 (237 f.).

Durch die Erststimme für eine in einem Wahlkreis kandidierende Person wird in das System der Verhältniswahl (Zweitstimme) ein Element der Mehrheitswahl eingefügt. Auf diese Weise können Überhangmandate entstehen, falls eine Partei in einem Bundesland mehr direkt gewählte Abgeordnete per Erststimme in den Bundestag entsendet, als der Partei nach dem Ergebnis der Zweitstimmen in dem Bundesland zustünde. Die Verteilung der Bundestagsmandate erfolgt proportional zu den von einer Partei erlangten Zweitstimmen.

Die Mandate, die einer Partei nach ihrer Zweitstimmenzahl zustehen („Oberverteilung“), werden proportional zum Zweitstimmenanteil in jedem Bundesland auf die Landeslisten aufgeteilt („Unterverteilung“). Dabei wird von der Anzahl der Mandate, die auf eine Landesliste entfallen, die Zahl der in dem Bundesland von der Partei erreichten Direktmandate abgezogen, § 6 Abs. 2 BWahlG. Übersteigt die Anzahl der Direktmandate einer Partei den Anteil der Zweitstimmen der Partei, entstehen „Überhangmandate“. Infolgedessen wird die Zahl der Sitze im Bundestag im Rahmen einer „Oberverteilung“ zunächst zur Wiederherstellung des Parteienproporz in Bezug auf die Zweitstimmen angehoben, § 6 Abs. 6 S. 1 BWahlG. Schließlich werden die Ausgleichsmandate durch „Unterverteilung“ über die Landeslisten den Parteien zugeteilt, § 6 Abs. 6 BWahlG. Da gem. § 6 Abs. 5 S. 4 BWahlG nun bis zu drei Überhangmandate unausgeglichen bleiben dürfen, muss die Anhebung nicht mehr vollständig proportional zu dem Zweitstimmenergebnis der Parteien erfolgen. Es handelt sich insgesamt um ein kompliziertes Verfahren, das in § 6 BWahlG geregelt ist.

In der Entscheidung des BVerfG 2012 („Überhangmandate“) wird deutlich, welche Faktoren Überhangmandate begünstigen:⁶

„Die Ursachen für die Entstehung von Überhangmandaten sind vielschichtig. So entstehen vermehrt Überhangmandate, wenn sich in einem Land bevölkerungsschwache Wahlkreise häufen, sowie bei einem überdurchschnittlich hohen Anteil nicht Wahlberechtigter in den Wahlkreisen, einer unterdurchschnittlichen Wahlbeteiligung oder einer überdurchschnittlichen Zahl ungültiger Zweitstimmen in einem Land (vgl. BVerfGE 95, 335 [367] = NJW 1997, 1553 = NVwZ 1997, 781 L; Papier, JZ 1996, 265 [267]).

Davon abgesehen fallen Überhangmandate gehäuft an, wenn die Zahl der von einer Partei errungenen Direktmandate nicht deren Zweitstimmenergebnis entspricht. Dies ist etwa der Fall, wenn eine Partei mit einem schwachen Zweitstimmenergebnis ihre Direktmandate jeweils mit nur knappen (relativen) Wahlkreismehrheiten erringt. Begünstigt werden solche Wahlergebnisse unter anderem durch eine größere Anzahl von Parteien, denen es gelingt, die Sperrklausel zu überwinden, weil dann der auf die einzelne Partei entfallende Zweitstimmenanteil statistisch betrachtet abnimmt.

Auch wenn Wähler häufig von der Möglichkeit des Stimmensplittings Gebrauch machen, können Erst- und Zweistimmenergebnis in einer Überhangmandate begünstigenden Weise auseinanderfallen (vgl. BVerfGE 95, 335 [367] = NJW 1997, 1553 = NVwZ 1997, 781 L)“.

⁶ BVerfGE 131, 316 (369 f.) = NVwZ 2012, 1101, (1113).

2. Welche Auswirkungen haben die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die darauf folgende Reaktion des Gesetzgebers auf die Größe des Bundestages?

Die Regelungen zu Überhang- und Ausgleichsmandaten finden ihre Grundlage in dem 2011 und 2013 reformierten BWahlG.⁷ Den Anstoß dafür gaben die Judikate des BVerfG aus den Jahren 2008 und 2012 („Überhangmandate“).⁸ Danach sind proporzüberschießende Überhangmandate ohne Ausgleichsmandate nicht per se verfassungswidrig. Obgleich sie zu einer Abweichung vom gleichen Erfolgswert jeder Wählerstimme führen und die Chancengleichheit der Parteien beeinträchtigen, sind sie nach der Rspr. des BVerfG zulässig, soweit sie als notwendige Folge der personalisierten Verhältniswahl zu betrachten sind. Das BVerfG sieht demnach in der Persönlichkeitswahl einen legitimen Rechtfertigungsgrund für Überhangmandate. Allerdings dürfe der Charakter der Verhältniswahl nicht aufgehoben werden.⁹

In der Entscheidung von 2012 betont das BVerfG, es sei *„in erster Linie Sache des Gesetzgebers, die Zahl hinnehmbarer Überhangmandate festzulegen und zu regeln, wie mit den die gesetzliche Grenze überschreitenden Überhangmandaten zu verfahren“* sei. Sollte eine solche Regelung nicht gefunden werden, seien *„Alternativen zum geltenden Wahlsystem ins Auge zu fassen“*.¹⁰

In dieser Entscheidung klärt das BVerfG zudem, dass maximal 2,5 Prozent der Sitze betroffen sein dürfen.¹¹ Gehe die Zahl der Überhangmandate darüber hinaus, seien Ausgleichsmandate erforderlich. Dazu das BVerfG, jedoch ohne Begründung:

*„Die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien sind bei einem Anfall ausgleichsloser Überhangmandate im Umfang von mehr als etwa einer halben Fraktionsstärke verletzt.“*¹²

Da gem. § 10 I GeschOBT eine Fraktion aus mindestens fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages besteht, folgt aus der vom BVerfG vorgegebenen halben Fraktionsstärke, dass nur 2,5 Prozent der Mandate maximal als Überhangmandate ohne Ausgleich zulässig sind.

In diesem Kontext weist *Morlok* zutreffend darauf hin, dass das BVerfG 2012 bei der Prüfung der Wahlrechtsgleichheit, Art. 38 Abs. 1 GG, und der Auslegung der streitigen Normen des BWahlG richtigerweise darauf geachtet hat, *„wie diese Normen sich in der gegebenen politisch-sozialen Wirklichkeit auswirken werden“*¹³ – denn der Wirklichkeitsbezug des Wahlrechtes wird im Rahmen der Interpretation des Art. 38 Abs. 1 GG relevant. Denn der Gesetzgeber hat sich nach der Rspr. des BVerfG *„bei seiner Einschätzung und Bewertung (...) an der politischen Wirklichkeit zu orientieren“*.¹⁴ Dies gilt allerdings ebenso für die

⁷ BGBl. I 2011, S. 2313 – 19. BWahlG-ÄndG; BGBl. I 2013, S. 1087 – 22. BWahlG-ÄndG.

⁸ BVerfGE 121, 266 = NVwZ 2008, 991; BVerfGE 131, 316 = NVwZ 2012, 1101.

⁹ BVerfGE 121, 266 (301 f.); BVerfGE 131, 316, (368).

¹⁰ BVerfGE 131, 316 (369).

¹¹ BVerfGE 131, 316 (369 ff.).

¹² BVerfGE 131, 316 (369).

¹³ Morlok, Anm. (zu BVerfG 2012), NVwZ 2012, 1101 (1117).

¹⁴ BVerfGE 129, 300 (321) = NVwZ 2012, 33 (36) – Fünf-Prozent-Sperrklausel Europawahl verfassungswidrig; s. auch BVerfGE 120, 82 (107) = NVwZ 2008, 407.

verfassungsrechtliche Bewertung des „paritätischen Wahlrechts“ unter dem Aspekt des Art. 38 Abs. 1 GG – eine rein formale Betrachtung reicht daher nicht aus¹⁵.

Vor dem Hintergrund der Rspr. des BVerfG 2012 reformierte der Gesetzgeber das BWahlG 2013, ohne das System der personalisierten Verhältniswahl grundlegend zu ändern. Neu geregelt wurde angesichts der 2,5 Prozent-Vorgabe des BVerfG der Vollaussgleich aller Überhangmandate, um einen Verfassungsverstoß auszuschließen. Dadurch wurde eine Proporzverzerrung vermieden, die damit verbundene höhere Sitzzahl im Deutschen Bundestag hingenommen. Seither erhöht sich die Zahl der Abgeordneten – nach der Bundestagswahl 2013 auf 631, nach der Bundestagswahl 2017 auf 709 und nach der Bundestagswahl 2021 auf 736. Infolge der Änderung des BWahlG 2020 durften in Bezug auf die Bundestagswahl 2021 gem. § 6 Abs. 5 BWahlG aber drei Überhangmandate unausgeglichen bleiben.

Welche Maßgaben ergeben sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für eine Wahlrechtsreform, mit der die Größe des Bundestages verringert werden kann?

In Bezug auf eine Wahlrechtsreform zur Verringerung der Bundestagsgröße ergeben sich aus der Rspr. des BVerfG nur wenige Maßgaben. Hält der Gesetzgeber an dem System der personalisierten Verhältniswahl fest, ist die 2,5-Prozent-Vorgabe des BVerfG zu beachten. Es steht dem Gesetzgeber aber ausdrücklich frei, „*Alternativen zum geltenden Wahlsystem ins Auge zu fassen*“.¹⁶

Bleibt es bei dem Wahlsystem der personalisierten Verhältniswahl, müsste vor allem die Anzahl der Wahlkreise deutlich verringert werden, um die Anzahl der Direktmandate zu begrenzen. Denn diese sind ursächlich für Überhangmandate und damit verbundene Ausgleichsmandate, § 6 Abs. 5 BWahlG (s.o. 1.).

Denkbar wäre, die Wahlkreise so zu reduzieren, dass die Zahl der Direktmandate 2,5 Prozent der Regelmandate – 598 Sitze – nicht überschreitet. Dann wäre nach der Rspr. des BVerfG kein Ausgleich erforderlich. Dies wäre der Fall, wenn die Zahl der Wahlkreise auf 15 begrenzt werden würde – mehr als 15 Direktmandate, die (theoretisch) zu 15 Überhangmandaten führen könnten, wären nicht möglich.

Allerdings wäre dies mit einer Abkehr vom geltenden System verbunden, wonach die Personenwahl gerade darin ihren Ausdruck findet, dass 299 Abgeordnete, also die Hälfte der Regelmandate, mit der Erststimme in Ein-Personen-Wahlkreisen nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl gewählt werden, § 1 Abs. 2, § 4, § 5 BWahlG. Auf diese Weise soll den Wählerinnen und Wählern die Möglichkeit gegeben werden, „*auch im Rahmen der Verhältniswahl Persönlichkeiten zu wählen*“, um die Verbindung zwischen „*Wählerinnen und Wählern einerseits und Abgeordneten, die das Volk repräsentieren, andererseits*“¹⁷ zu stärken und zugleich in gewisser Weise „*der dominierenden Stellung der Parteien bei der politischen*

¹⁵ Dazu näher Laskowski, K-Drs. 007.

¹⁶ BVerfGE 131, 316 (369).

¹⁷ BVerfG, NVwZ 2021, 1525, 1531.

Willensbildung des Volkes (Art. 21 I 1 GG) ein Korrektiv im Sinne der Unabhängigkeit der Abgeordneten (Art. 38 I 2 GG) entgegensetzen“; durch die Wahl der Wahlkreiskandidierenden soll „zumindest die Hälfte der Abgeordneten eine engere persönliche Beziehung zu ihrem Wahlkreis haben“.¹⁸

Eine radikale Reduzierung auf 15 Direktmandate ließe sich mit den o. g. Zielen kaum in Einklang bringen. Verfassungsrechtlich problematisch wäre, dass die Reduzierung der Wahlkreise zu einer starken Vergrößerung der Fläche einher ginge. Infolgedessen droht die Bindung zwischen Wahlkreisabgeordneten und der wahlberechtigten Wohnbevölkerung stark abzunehmen. Das BVerfG betont jedoch gerade die Bedeutung der engen persönlichen Beziehung der Wahlkreisabgeordneten zu ihren Wahlkreisen, zudem das Erfordernis einer gewissen räumlichen Kontinuität des Wahlkreises – dessen „historisch verwurzelte Verwaltungsgrenzen sich nach Möglichkeit mit den Wahlkreisgrenzen decken“ und zugleich ein „zusammengehörendes und abgerundetes Ganzes bilden“ sollen – als Prinzip der demokratischen Repräsentation.¹⁹ Diese Vorgaben werden von § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 und Nr. 5 BWahlG aufgegriffen. Eine enge persönliche Bindung zwischen Wahlkreisabgeordneten und Wahlkreisen lässt sich angesichts der erwartbaren Größe von 15 Wahlkreisen (zum Erfordernis der annähernd gleichen Bevölkerungsdichte s. u. 3.) wohl nicht aufbauen und aufrechterhalten. Es droht ein Verstoß gegen das Prinzip der demokratischen Repräsentation.

Eine gesetzliche Reduzierung der Anzahl der Wahlkreise müsste die o.g. Vorgaben des BVerfG beachten. Eine Reduzierung der Anzahl auf 280, wie in dem novellierten § 1 Abs. 2 BWahlG vorgesehen (s.u.), oder 250, wie in dem Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagen²⁰, dürfte hingegen mit den Vorgaben vereinbar sein (s.u. 3.).

Im Übrigen dürfte eine Neuregelung nicht zu negativen Stimmgewichten führen. Dieser Effekt kann eintreten, wenn in einem Land, in dem Überhangmandate entstanden sind, die Unterverteilung zu einem so hohen Reststimmenanteil führt, dass durch nur wenige Stimmen mehr ein weiteres Mandat in dem Land zu Lasten einer anderen Landesliste derselben Partei entsteht.²¹ Ein Zuwachs an Stimmen führt also zu Mandatsverlusten. Ein Wahlsystem darf diesen Effekt in typischen Konstellationen nicht zulassen, anderenfalls kommt es zu willkürlichen Ergebnissen und lässt den demokratischen Wettbewerb um Zustimmung bei den Wahlberechtigten widersinnig erscheinen.²²

¹⁸ BVerfG, NVwZ 2021, 1525, 1531; BVerfGE 131, 316 (365 f.); s. auch BVerfGE 7, 63 (74) = NJW 1957, 1313; BVerfGE 16, 130 (140) = NJW 1963, 1600; BVerfGE 41, 399 (423) = NJW 1976, 1193; BVerfGE 95, 335 (358) = NJW 1997, 1553.

¹⁹ BVerfGE 131, 316 (366); BVerfGE 95, 335 (358, 364).

²⁰ BT-Drs. 19/14672.

²¹ Graßhof, Nachschlagewerk der Rspr. des BVerfG, Stand: 214. EL April 2021, Art. 38 Nr. 150.

²² BVerfGE 121, 266 (299); 131, 316.

3. Wie sind die in der 19. Wahlperiode im Bundeswahlgesetz beschlossenen Änderungen im Hinblick auf ihren Beitrag zu einer Verkleinerung des Bundestages in Richtung seiner gesetzlichen Regelgröße zu bewerten?

Durch das 25. Gesetz zur Änderung des BWahlG vom 14.11.2020 wurde insb. § 6 Abs. 5 BWahlG neu geregelt, wonach bis zu drei Überhangmandate unausgeglichen bleiben dürfen; die Regelung trat am 19.11.2021 in Kraft.²³ Darüber hinaus wurde die Zahl der Direktmandate auf 280 reduziert; der geänderte § 1 Abs. 2 BWahlG tritt am 1.1.2024 in Kraft.²⁴ Im Übrigen hielt das Änderungsgesetz an dem System der personalisierten Verhältniswahl fest,²⁵ auch an der 2013 eingeführten Sitzzahlerhöhung zum Ausgleich von Überhangmandaten (s.o. I. 1.). Ziel der Änderungen ist die Begrenzung der Abgeordnetenzahl und die Sicherung der Arbeits- und Handlungsfähigkeit des Deutschen Bundestages.²⁶

Die sehr maßvolle Reduzierung der Wahlkreise auf 280 kollidiert nicht mit den Vorgaben des BVerfG und ist verfassungsrechtlich als unproblematisch zu werten:

Das Wahlsystem, die Zahl der Abgeordneten oder gar der direkt zu wählenden Abgeordneten wird vom Grundgesetz nicht vorgegeben.²⁷ Die Reduzierung der Wahlkreise von 299 auf 280 wird zu einem neuen Zuschnitt der Wahlkreise führen, verbunden mit einer Vergrößerung der Fläche. Infolgedessen wird sich die Bevölkerungszahl in den Wahlkreisen erhöhen.

Unter dem Aspekt der Wahlgleichheit ist daher von Bedeutung, dass der Zuschnitt der Wahlkreise eine annähernd gleiche Bevölkerungsdichte pro Wahlkreis aufweist. Denn der Erfolgswert der Erststimmen hängt von der Größe des Wahlkreises ab. Je kleiner ein Wahlkreis im Vergleich zu den anderen Wahlkreisen, desto geringer die Zahl der wahlberechtigten Bevölkerung und die Zahl der Stimmen, die erforderlich ist für eine erfolgreiche Direktkandidatur. Wahlkreisgrößenunterschiede können auch bei der Verhältniswahl wegen der Überhangmandate zu einem Verstoß gegen die Wahlgleichheit führen.²⁸

Um einen Verstoß zu vermeiden, müssen die 280 neu zugeschnittenen Wahlkreise eine annähernd gleiche Bevölkerungszahl vorsehen, die an die (wahlberechtigte) Wohnbevölkerung anknüpft.²⁹ Abweichungen von der Durchschnittgröße der Wahlkreise von plus/minus 15 Prozent, in begründeten Ausnahmefällen bis zu plus/minus 25 Prozent, sind jedoch zulässig³⁰ - vgl. auch § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, Nr. 3, S. 2 BWahlG.

Diese Vorgaben sind bei der Reduzierung der Wahlkreise zu beachten.

Nicht verfassungsrechtlich problematisch erscheint hingegen, dass die Vergrößerung der Fläche zu einer schwächeren Bindung zwischen Wahlkreisabgeordneten und der wahlberechtigten Bevölkerung in den neu zugeschnittenen Wahlkreisen führen könnte. Das

²³ BGBl. I 2020, 2395 – 25. BWahlG-ÄndG, Art. 1 Ziff. 3, Art. 2 Abs. 1.

²⁴ BGBl. I 2020, 2395 – 25. BWahlG-ÄndG, Art. 1 Ziff. 2, Art. 2 Abs. 2.

²⁵ Kombination der Personenwahl in Wahlkreisen nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl mit der Verhältniswahl von Landeslisten der Parteien, Anrechnung der gewonnenen Direktmandate auf Listenmandate.

²⁶ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, BT-Drs. 19/22504, S. 1.

²⁷ Vgl. BVerfGE 121, 266 (296); 131, 316 (335); Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 38 Rn. 8.

²⁸ Vgl. BVerfG 130, 212 (225 ff.); 95, 335 (358).

²⁹ Vgl. BVerfG 130, 212 (225 ff., 230).

³⁰ Vgl. BVerfG 130, 212 (237); Jarass/Pieroth-Jarass, GG 16. Aufl. 2020, Art. 38 Rn. 32.

BVerfG betont zwar die Bedeutung der engen persönlichen Beziehung der Wahlkreisabgeordneten zu ihren Wahlkreisen, ebenso das Erfordernis einer gewissen räumlichen Kontinuität des Wahlkreises – dessen „historisch verwurzelte Verwaltungsgrenzen sich nach Möglichkeit mit den Wahlkreisgrenzen decken“ und zugleich ein „zusammengehörendes und abgerundetes Ganzes bilden“ sollen – als Prinzip der demokratischen Repräsentation.³¹ Diese Vorgaben greift § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 und Nr. 5 BWahlG auf, § 3 Abs. 3 und Abs. 4 BWahlG ermöglichen zudem Anpassungen der Wahlkreise an veränderte Bevölkerungszahlen. Die mit dem Neuzuschnitt von 280 Wahlkreisen verbundene Flächenvergrößerung erscheint jedoch überschaubar, nur 19 Wahlkreise müssen räumlich „integriert“ werden.

Zudem lässt die Wahlkreisgröße nur bedingt Rückschlüsse auf die Intensität persönlicher Beziehungen von Wahlkreisabgeordneten zu der Bevölkerung in den Wahlkreisen zu. Kleinere Wahlkreise etwa in Großstädten führen angesichts einer ausgeprägten Anonymisierung des Stadtlebens nicht zwangsläufig zu einer stärkeren Interaktion zwischen Wahlkreisabgeordneten und Wahlkreisbevölkerung. Die Bindung kann in größeren ländlichen Gebieten mit einer ausgeprägten Sozialstruktur sehr viel intensiver sein.

Auch die räumliche Kontinuität eines Wahlkreises steht seiner Anpassung und einer Reform des Zuschnitts letztlich nicht entgegen. Entscheidet sich der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums³² für einer Neueinteilung des Wahlgebiets in 280 Wahlkreisen, ist eine solche Reform nicht als Verstoß gegen das Prinzip der demokratischen Repräsentation zu betrachten.

Die o.g. Erwägungen gelten auch für eine etwas stärkere, aber ebenfalls moderate Reduzierung auf 250 Wahlkreise,³³ die eine noch größere Wirksamkeit entfalten würde.

Darüber hinaus entspricht die Neuregelung des § 6 Abs. 5 BWahlG den Vorgaben des BVerfG 2012.³⁴ Danach sind die „*Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien bei einem Anfall ungleichloser Überhangmandate im Umfang von mehr als etwa einer halben Fraktionsstärke verletzt*“³⁵ (s. o. I. 2.), nicht aber bei nur drei ungleichlosen Mandaten.

Das BVerfG hat inzwischen durch Beschluss vom 20.7.2021 einen Eilantrag gegen das 25. Änderungsgesetz zum Bundeswahlgesetz abgelehnt.³⁶ Allerdings betont das BVerfG, es sei „*nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die in Art. 1 Nr. 3 und 5 BWahlGÄndG vom 14.11.2020 enthaltenen Regelungen, durch die insbesondere das Verfahren zur Ermittlung der Gesamtzahl der Sitze und deren Verteilung auf die Landeslisten der politischen Parteien bei der Bundestagswahl gemäß §§ 6, 48 BWahlG geändert wurden (Schaffung ungleichloser Überhangmandate), gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot, gegen die Gleichheit der Wahl und die Chancengleichheit der Parteien sowie gegen das Gebot der*

³¹ Vgl. BVerfGE 131, 316 (366); BVerfGE 95, 335 (358, 364).

³² Vgl. BVerfGE 95, 335 (349).

³³ Ebenso Ciftci/ Fisahn, Stellungnahme vom 11.3.2020 zum gemeinsamen Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen zur Änderung des BWahlG (BT-Drs. 19/14672), Ausschussdrucksache 19(4)502 D (Ausschuss für Inneres und Heimat), S. 3 f.

³⁴ BVerfGE 131, 316 (369).

³⁵ BVerfGE 131, 316 (369) = NVwZ 2012, 1101, (1113).

³⁶ BVerfG, NVwZ 2021, 1525.

Normenklarheit verstoßen. Ob das tatsächlich der Fall ist, bleibt der Entscheidung im Hauptsacheverfahren vorbehalten.“

Nach hier vertretener Auffassung verstößt der novellierte § 6 Abs. 5 BWahlG nicht gegen die Wahlrechtsgleichheit oder die Chancengleichheit der Parteien (s.o.).

Die novellierten §§ 6, 48 BWahlG dürften auch nicht gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot oder das Gebot der Normenklarheit (Art. 20 GG) verstoßen. Zwar ist das dort normierte Verfahren der Sitzverteilung komplex und kompliziert. Allerdings sind Rechtsvorschriften nur so genau zu fassen, wie dies „nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist“.³⁷ Das Wahlsystem der personalisierten Verhältniswahl ist per se eine komplizierte und schwer vermittelbare Materie. Durch Auslegung der Normen nach den Regeln der juristischen Methodenlehre, insb. durch Heranziehung der Gesetzesbegründung, lassen sich die §§ 6, 48 BWahlG aber hinreichend konkretisieren, so dass die Rechtslage erkennbar wird; dies reicht aus.³⁸

Wie viele Mandate könnte der Bundestag unter Geltung des aktuellen Wahlgesetzes (ohne und mit Verringerung der Zahl der Wahlkreise auf 280) maximal haben?

In der fachwissenschaftlichen Literatur wird ein Bundestag mit mehr als 800 Mitgliedern für durchaus wahrscheinlich gehalten.³⁹

4. Wie wirken sich Veränderungen des Parteiensystems und Änderungen des Wahlverhaltens unter den Bedingungen des aktuellen Wahlgesetzes auf die Größe des Bundestages aus?

II. Grundlagen des Wahlsystems

1. Was ist unter „personalisierter Verhältniswahl“ zu verstehen?

Die „personalisierte Verhältniswahl“ verbindet die Verhältniswahl mit Elementen der Mehrheitswahl. Sie ist mit dem Grundgesetz vereinbar.⁴⁰ S.o. I. 1.

2. Wie können die Elemente personalisierter Verhältniswahl aussehen?

Die Mehrheitswahl ist derzeit an Ein-Personen-Wahlkreise gebunden. Als Alternative kommt ein Mehr-Personen-Wahlkreis in Betracht, in dem zwei Personen gemeinsam kandidieren - ein „Duo“, das sich aus einer Kandidatin und einem Kandidaten zusammensetzt.⁴¹ Auf diese Weise könnte der strukturellen Diskriminierung von Kandidatinnen verfassungskonform entgegengewirkt und die gleichberechtigte demokratische Partizipation des Volkes gefördert werden.⁴² Um eine Verdopplung der Direktmandate zu vermeiden, wären die Wahlkreise neu zuzuschneiden und zu vergrößern (dazu I. 2., 3.). Die Wahl der beiden Abgeordneten könnte

³⁷ BVerfG 133, 277, 355 f.; 78, 205 (212).

³⁸ Vgl. BVerfGE 78, 205 (212); s. auch BVerfGE 31, 255 (264); 37, 132 (142); 75, 329 (341).

³⁹ Vgl. z.B. Puckelsheim, ZParl 2019 Heft 3, S. 469 ff.

⁴⁰ BVerfGE 1, 208, 246 f.

⁴¹ Mit einer Nominierungsoption für diverse Menschen.

⁴² Dazu ausführlich Laskowski, K-Drs. 007, S. 12 ff. (Frankreich Departementwahlen), 18 ff.

mit einer Stimme erfolgen – als „Team“ einer Partei – oder mit zwei Stimmen, je eine für eine Kandidatin und eine für einen Kandidaten. Gewählt wären die Kandidatin und der Kandidat mit den jeweils meisten Stimmen. Gehören sie unterschiedlichen Parteien an, erhielte nicht nur die in dem Wahlkreis stärkste Partei, sondern auch die zweitstärkste Partei ein Direktmandat. Überhangmandate könnten jedoch weiterhin entstehen.⁴³

Dies ändert sich erst, wenn Direktmandate nicht – wie bei der personalisierten Verhältniswahl i.S.d. BWahlG – auf die den Parteien nach der Verhältniswahl zustehenden Sitze angerechnet werden.

In Betracht kommt ein unverbundenes „Grabenwahlrecht“, das sich zur Hälfte aus dem Element der Mehrheitswahl und zur Hälfte aus der Verhältniswahl zusammensetzt⁴⁴ – mangels Überschneidung würden sich keine Ausgleichsnotwendigkeiten ergeben. Ein solches „Grabensystem“ wurde in den „Überhang“-Entscheidungen des BVerfG bereits angesprochen und für zulässig erachtet.⁴⁵ Allerdings wäre das Gesamtergebnis nicht proportional zum Zweitstimmenanteil, es entspräche daher nicht dem „Charakter der Verhältniswahl“.⁴⁶

Keine Überhangmandate sind zu erwarten bei einem reinen Verhältniswahlrecht oder einem reinen Mehrheitswahlrecht. Sie können zudem unproblematisch mit Regelungen verbunden werden, die der strukturellen faktischen Diskriminierung von Kandidatinnen entgegenwirken und die gleichberechtigte demokratische Teilhabe des gesamten Volkes sichern könnten.⁴⁷ Vorzuziehen wäre das reine Verhältniswahlrecht (Wahlvorschlagslisten der Parteien, paritätisch nominiert), denn auf diese Weise bliebe der „Charakter der Verhältniswahl“ in vollem Umfang gewahrt. Zudem: Schon in der Sitzung des Parlamentarischen Rates am 22.9.1948 wies der Sachverständige Prof. Dr. Thoma darauf hin, dass *„das Verhältniswahlrecht das einzige ist, bei dem Frauen eine Chance haben, in das Parlament zu kommen“*.⁴⁸

3. Wie konsistent ist das aktuelle Wahlsystem in der Gesamtschau und wo liegen seine zentralen Stärken und Schwächen?

Zu den Schwächen⁴⁹ zählt vor allem die Anfälligkeit des aktuellen Wahlsystems für Überhangmandate und Ausgleichsmandate, die zu einer weiteren Erhöhung der Sitze im Bundestag führen und die Effektivität der parlamentarischen Arbeit u.U. erheblich beeinträchtigen können.

Zu den Schwächen zählt darüber hinaus die Anfälligkeit des Wahlsystems für die faktische Dominanz männlicher Abgeordneter im Bundestag („faktische Männerquoten“), die mit einer

⁴³ Vgl. Boehl, ZRP 2017, 197, 200.

⁴⁴ Vgl. Boehl, ZRP 2017, 197, 198; Kluckert, NVwZ 2020, 1217 ff.

⁴⁵ Vgl. BVerfG 95, 335 (354); 121, 266 (296); 122, 304 (311). Krit. Kluckert, NVwZ 2020, 1217, 1219 ff.

⁴⁶ BVerfGE 121, 266 (301 f.) = NVwZ 2008, 991, (994 f.); BVerfGE 131, 316 (368) = NVwZ 2012, 1101, (1113).

⁴⁷ Dazu näher Laskowski, K-Drs. 007, S. 5 ff, 18 ff.

⁴⁸ Parlamentarischer Rat, Protokolle Bd. 6, Dok. Nr. 2, S. 25. Ebenso Dr. Becker, Dr. Menzel, Dr. Diedrichs, die Herren Blohmeyer, Walter, Mücke und Stock, die – neben Frau Wessel - der Meinung waren, dass Frauen vor allem über die Listen in den Bundestag gelangen könnten, PR, Bd. 6 Dok. Nr. 3 S. 59, Dok. Nr. 12 S. 343 und S. 588, Dok. Nr. 15 S. 438, Dok. Nr. 22 S. 620 und S. 635f., Dok. Nr. 24 S. 692.

⁴⁹ S. auch Austermann, ZRP 2021, 226 ff.

strukturellen Missachtung des passiven Wahlrechts von Frauen und des Rechts von Kandidatinnen auf Chancengleichheit einhergeht; dies führt seit Jahren zu einem Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG.⁵⁰

4. Welche Bedeutung haben föderale Elemente wie Landeslisten sowie das Sitzzuteilungsverfahren auf die einzelnen Länder?

5. Wahlkreiskandidierende

• Welche Bedeutung haben Wahlkreiskandidierende für die demokratische Repräsentation des Volkes? Wen repräsentieren direkt gewählte Mandatsträger/innen?

Die vom BVerfG konstatierte „enge persönliche Beziehung“ von Wahlkreisabgeordneten zu ihren Wahlkreisen wirkt jedenfalls in Bezug auf anonyme Großstädte mit einer mobilen, oft „zugereisten“ Bevölkerung eher wie eine Fiktion. Die kandidierenden Personen, statistisch betrachtet werden ganz überwiegend Männer nominiert („faktische Männerquote“)⁵¹, sind den Wahlberechtigten eines Wahlkreises meist persönlich unbekannt.

Die Wahl einer direkt kandidierenden Person ist nicht unbedingt von ihrer Persönlichkeit abhängig, sondern von anderen Faktoren wie der Zusammensetzung und Prägung der Wählerschaft.⁵²

Eine besondere demokratische Legitimation ist mit Direktmandaten jedenfalls nicht verbunden.

Wen repräsentieren die überwiegend männlichen Kandidaten, wenn sie gewählt wurden? Wen können sie angesichts ihrer männlichen Sozialisation und Blickrichtung überhaupt repräsentieren?⁵³

• Welche Unterschiede bestehen zwischen direkt gewählten Abgeordneten und Abgeordneten, die über die Landeslisten in den Bundestag gewählt worden sind?

Keine, s.o. zur demokratischen Legitimation.

• Welche empirischen Befunde existieren hinsichtlich der persönlichen oder der parteipolitischen Bindung der Wählerinnen und Wähler an die Wahlkreiskandidierenden?

• Welche empirischen Befunde gibt es über die Motive von Wählerinnen und Wählern für die Wahl von Wahlkreiskandidierenden?

• Ist es zulässig, einem erfolgreichen Wahlkreiskandidierenden ein Mandat im Deutschen Bundestag nicht zuzuteilen?

Nein. Laut BVerfG (2012) sollen mit Hilfe von Direktmandaten zur Hälfte Abgeordnete mit einer engen persönlichen Beziehung zu ihrem Wahlkreis in den Bundestag gelangen. Dieses

⁵⁰ Vgl. Laskowski, K-Drs. 007, S. 2, 5, 18 ff.

⁵¹ Direktkandidaturen eröffnen ein besonderes Einfallstor für die strukturelle Diskriminierung von Kandidatinnen, vgl. Laskowski, K-Drs. 007, S. 2.

⁵² Kritisch gegenüber Direktkandidaturen auch Morlok, NVwZ 2012, 1116.

⁵³ Zu den Auswirkungen männlicher Dominanz auf die politischen Inhalte und die (fehlende) Gesetzgebung des Bundestages, vgl. Laskowski, in Hering (Hrsg.), Parlamentarische Demokratie heute und morgen, 2021, S. 179 ff.; Dies., K-Drs. 007, S. 8 ff.

Ziel könne nur verwirklicht werden, wenn „der erfolgreiche Kandidat sein Wahlkreismandat auch dann erhält, wenn das nach dem Proporz ermittelte Sitzkontingent der Landesliste seiner Partei zur Verrechnung nicht ausreicht“.⁵⁴

6. In welchem Umfang sind ausgleichslose Überhangmandate zulässig?

S. o. I. 2.

7. Bestehen verfassungsrechtliche Erfordernisse für ein klar geregeltes und verständliches Wahlgesetz?

Der Gesetzgeber hat bei der Formulierung von Gesetzen das aus dem Rechtsstaatsgebot folgende Gebot der hinreichenden Bestimmtheit von Rechtsvorschriften zu beachten, Art. 20 GG.⁵⁵ Allerdings sind Rechtsvorschriften nur so genau zu fassen, wie dies „nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist“.⁵⁶ Das Wahlsystem der personalisierten Verhältniswahl ist per se eine komplizierte und schwer verständliche Materie. Für die hinreichende Bestimmtheit reicht es aus, dass durch Auslegung der Normen nach den Regeln der juristischen Methodenlehre die Rechtslage erkennbar wird.

III. Gestaltungsmöglichkeiten im System der personalisierten Verhältniswahl für eine effektive Verkleinerung des Bundestages in Richtung der gesetzlichen Regelgröße

1. Welche unterschiedlichen Gestaltungsmöglichkeiten bestehen im System der personalisierten Verhältniswahl, um die Vergrößerung des Bundestages zu begrenzen?

S. o. II. 2.

- **Inwieweit sind diese geeignet, die Einhaltung der gesetzlichen Regelgröße zu gewährleisten?**
- **Inwieweit wirken sie auf eine Reduzierung der Sitzzahl in Richtung der gesetzlichen Regelgröße hin?**
- **Welche Vor- und Nachteile haben sie?**
- **Welche Auswirkungen haben diese auf die Wählerinnen und Wähler und auf die Arbeit der Abgeordneten?**

2. Ist die Regelgröße des Bundestages verfassungsrechtlich eingegrenzt, und gibt es Gründe für eine mögliche Änderung der derzeitigen Regelgröße von 598 Mitgliedern?

Die Regelgröße von 598 Sitzen des Bundestages wird nicht durch das Grundgesetz vorgegeben. Eine einfachgesetzliche Änderung der Regelgröße kommt insb. dann in Betracht, wenn eine andere Anzahl der Sitze die Funktionsfähigkeit des Parlaments effektiviert.

⁵⁴ BVerfGE 131, 316, (366).

⁵⁵ BVerfGE 62, 169, 183.

⁵⁶ BVerfG 133, 277, 355 f.; 78, 205 (212).