

Halina Wawzyniak, 20. Juni 2022

Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit

Thema: Verkleinerung Bundestag, Teil III, Sitzung 23. Juni 2022

1.

Um in angemessener Zeit in der Kommission zu einem Votum zu kommen, bietet sich eine zeitnahe Entscheidung über die Prämissen einer Reform zur Verkleinerung des Bundestages und anschließender Subsumtion der vorhandenen Vorschläge unter die Prämissen an. Nach einer solchen Prämissen-Entscheidung können einzelne Modelle im Detail präzisiert werden.

Daraus ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:

- a) Soweit es einen Konsens oder eine Mehrheit für eine Festlegung auf Einhaltung der Regelgröße des Bundestages gibt, kann am derzeit geltenden Bundestagswahlrecht nicht festgehalten werden. Eine solche Prämisse würden das Grabenwahlrecht, der Ampel-Vorschlag, das Zwei-Listen-Modell und eine Verhältniswahl mit Veränderung der Listen erfüllen.
- b) Soweit es einen Konsens oder eine Mehrheit für ein Modell gibt, nachdem das in der Bundesrepublik Deutschland vertretene politische Meinungsspektrum möglichst umfassend im Parlament repräsentiert werden soll und dies sich nach dem Grundcharakter der Verhältniswahl am besten darstellt, erfüllen diese Prämisse das Ampel-Modell, das Zwei-Listen-Modell und die Verhältniswahl mit Veränderung der Listen.
- c) Soweit es in der Kommission einen Konsens oder eine Mehrheit dafür gibt, dass ein zentrales Anliegen die Erhöhung des Anteils weiblicher Kandidaturen ist, lässt sich dies sowohl im Ampel-Modell, im Zwei-Listen-Modell und der Verhältniswahl mit Veränderung der Listen ermöglichen.

- d) Soweit es in der Kommission einen Konsens oder eine Mehrheit dafür gibt, grundsätzlich am System von Wahlkreisen festzuhalten, erfüllen dieses Kriterium das Ampel-Modell und das Zwei-Listen-Modell.
- e) Soweit bei Beibehaltung der Wahlkreise - Entscheidung zu 1.d) – ein Konsens oder eine Mehrheit am Prinzip der Vertretung aller Wahlkreise im Bundestag festhalten möchte, erfüllt das Ampel-Modell die Anforderungen.

2.

Im Hinblick auf die vorhandenen Vorschläge und in Ergänzung zu den bisherigen Stellungnahmen kann zu den einzelnen Vorschlägen im Detail ausgeführt werden:

Grabenwahlsystem:

Das Grabenwahlsystem würde dazu führen, dass lediglich die Hälfte der Mandate im Rahmen des Verhältniswahlrechts vergeben werden würde, mithin das Spektrum der vertretenen politischen Meinungsspektrum nur in diesem Teil umfassend im Parlament repräsentiert wäre. Ein solches Wahlrecht würde nicht mehr dem Grundcharakter der Bundestagswahl als Verhältniswahl entsprechen.

Hinzu kommt, dass wurde in der Kommissionssitzung am 02. Juni 2022 deutlich, dass ein solches Wahlrecht die derzeitigen Mehrheitsverhältnisse verkehren und insbesondere die kleineren Parteien -mit Ausnahme der CSU- extrem benachteiligen würde. In der Kommissionsdrucksache 20 (31)24 von Prof. Behnke wird auf Seite 10 deutlich, dass die Unionsparteien mehr Sitze bekommen würde als nach dem derzeitigen Wahlsystem, mithin sie die Profiteure eines Systemwechsels wären.

Ampel-Vorschlag:

Die im Vorschlag der Ampel vorgeschlagene Ersatzstimme im Falle einer fehlenden Zweistimmendeckung von Wahlkreissieger*innen ist in sich logisch. Insbesondere die Erläuterungen in der Kommissionsdrucksache

017 (vergiftetes Tiramisu) sind einleuchtend. Der Ampel-Vorschlag hat aber verfassungsrechtlich das Problem, dass es im Falle der fehlenden Zweitstimmendeckung von Wahlkreissieger*innen zu zwei unterschiedlichen Zuteilungsmechanismen von Direktmandaten kommt. Es gibt demnach Direktmandate, die nach der relativen Mehrheit vergeben werden und Direktmandate, die nach dem System Erststimme und Ersatzstimme vergeben werden. Zumindest in letzterem Fall können Bedenken gegen die Unmittelbarkeit und Gleichheit der Wahl nicht ausgeschlossen werden. Eine komplette Umstellung auf die Vergabe von Direktmandaten nach einem Rangzahl-Wahlverfahren, welches es in verschiedenen Varianten¹ gibt, wurde nach meiner Erinnerung vom Sachverständigen Vehrkamp in der Sitzung am 2. Juni 2022 ins Spiel gebracht und wäre m.E. auch konsequent und sinnvoll, läuft allerdings Gefahr, die Einhaltung der Regelgröße nicht garantieren zu können.

Das Ampel-Modell ist für die Wählenden auch nicht einfach nachzuvollziehen, mithin ist für Wählende kaum erkennbar was ihre Stimme bei der Stimmabgabe bewirkt.

Das Ampel-Modell müsste klären, für welche Direktmandate die Grundmandatsklausel gelten soll. Insoweit waren in den Kommissionssitzungen bisher unterschiedliche Aussagen zu vernehmen. Es muss in diesem Modell geklärt werden, ob Wahlkreissieger*innen nach Erststimmen auch ohne Zweitstimmenabdeckung unter die Grundmandatsklausel fallen oder tatsächlich errungene Direktmandate. Mindestens im ersten Fall müsste entschieden werden, ob die Sperrklausel angepasst werden muss.

¹ Wählende bringen Kandidierende entsprechend ihrer Präferenzen in eine Rangfolge. Dazu gibt es mindestens folgende Optionen: Borda-Wahl, Bucklin-Wahl, Condorcet-Methode, Coombs-Wahl, Instant-Runoff-Voting, Ranked Pairs, Schulze-Methode und Ersatzstimme.

Zwei-Listen-Modell:

Am Vorschlag von Funk ansetzend liegt der Vorschlag eines Zwei-Listen-Modells in der Kommissionsdrucksache 010 (dort Ziffer 08, Beibehaltung der personalisierten Verhältniswahl mit Wahlkreisbestenliste)² vor.

Das Zwei-Listen-Modell ist einfach nachvollziehbar und somit leicht verständlich.

Das Zwei-Listen-Modell sichert zumindest im Rahmen der föderalen Gliederung nach Bundesländern den föderalen Proporz.

Die Erhöhung des Anteils weiblicher Kandidaturen in den Wahlkreisen kann über die Option der Aufstellung eines männlichen oder diversen Bewerbers und einer weiblichen oder diversen Bewerberin abgesichert werden.

Bei dem Zwei-Listen-Modell fällt die Grundmandatsklausel weg, es müsste insoweit eine Entscheidung zur Beibehaltung, Absenkung oder Abschaffung der Sperrklausel getroffen werden.

Das Zwei-Listen-Modell müsste eine Antwort entwickeln, wie mit Einzelbewerbenden umgegangen werden soll. Dabei ist die Entscheidung BVerfGE 5, 77 zu berücksichtigen.

Das Zwei-Listen-Modell eröffnet die Möglichkeit im Rahmen einer Weiterentwicklung der Kommissionsdrucksache 010 die Landeslisten nicht nur als starre Liste auszugestalten, sondern als durch die Wählenden veränderbare Liste.

Verhältniswahlrecht mit Veränderungsoption der Listen:

Das Modell der Verhältniswahl mit durch Wählende veränderbare Listen wird in der Kommissionsdrucksache 08 (dort Ziffer 6) und der Kommissionsdrucksache 018 vorgeschlagen.

² Dieses Modell dürfte dem Zwei-Listen-Modell von Funk wie hier unter Punkt 2 dargestellt entsprechen. <https://www.bundestag.de/resource/blob/548276/c7b211d4d9aee23bd07de9ca015bfa58/WD-3-006-18-pdf-data.pdf>

Dieses Modell ist sehr einfach nachvollziehbar und somit leicht verständlich.

Dieses Modell sichert zumindest im Rahmen der föderalen Gliederung nach Bundesländern den föderalen Proporz, soweit es auf den Bundesländern entsprechenden 16-Mehrpersonenwahlkreisen beruht. Soweit dies als unzureichend angesehen wird, ist in der Kommissionsdrucksache 018 vorgeschlagen, entweder 598 über -noch festzulegende- regionale Wahlkreislisten zuzuteilen oder einen Teil über regionale Wahlkreislisten und die restlichen Mandate über Bundeslisten (hier 538 Mandate regionale Wahlkreisliste, 60 Bundesliste). In der Kommissionsdrucksache 018 wird weiter vorgeschlagen, dass es einen Wahlkreis pro Bundesland gibt, abhängig von der Größe des Bundeslandes. Die Kommissionsdrucksache 015 hält bei einer angepassten Regelgröße des Bundestages von 600 auch 30 Mehrpersonenwahlkreise für möglich, in denen jeweils 20 Bewerbende gewählt werden. Letztere Variante würde insoweit aber Mehrpersonenwahlkreise schaffen, die nicht mehr der föderalen Struktur der Bundesländer entsprechen. Die Größe der Mehrpersonenwahlkreise ist jedoch eine nachgelagerte Debatte, welche die Kommission oder der Gesetzgeber nach der Entscheidung für ein Modell im Detail führen kann.

Die Erhöhung des Anteils weiblicher Kandidaturen in den Wahlkreisen kann über die geschlechterparitätische Aufstellung von Wahlbewerbenen unter Beachtung des dritten Geschlechts sichergestellt werden.

Da in diesem Modell die Grundmandatsklausel wegfällt, müsste ebenso wie im Zwei-Listen-Modell eine Entscheidung zur Beibehaltung, Absenkung oder Abschaffung der Sperrklausel getroffen werden und auch in diesem Modell müsste eine Antwort entwickelt werden, wie mit Einzelbewerbenen umgegangen werden soll.

Dieses Modell müsste im Rahmen einer weiteren Präzisierung konkreter untersetzen, wie die Wählenden die Möglichkeit der Veränderung der Listen erhalten sollen. Dazu müsste sich entweder für ein STV³- System oder ein anderes Rangfolgensystem entschieden werden und im Anschluss daran eine Entscheidung getroffen werden, ob Wählende dies nur innerhalb einer Liste oder über alle antretenden Listen anwenden können.

³ Single Transferable Vote = Übertragbare Einzelstimmgebung

3.

Ich präferiere das Modell der Verhältniswahl mit durch die Wählenden veränderbare Listen.

Dieses Modell ist einfach verständlich, sichert die Regelgröße des Bundestages, je nach Ausgestaltung mehr als den föderalen Proporz der Bundesländer und durch die Veränderbarkeit der Listen ist das personale Element gewährleistet.

Für Einzelkandidierende, die als 1-Personen-Liste antreten können, gilt lediglich eine faktische Sperrklausel.

Im Rahmen der Ausgestaltung des STV-Systems wäre m.E. am sinnvollsten auch über Listen hinaus eine Präferenz vornehmen zu können. Es müsste auch die Möglichkeit geben durch Präferenz für eine Liste deren vorgegebenen Reihenfolge „zu bestätigen“.

Die Erhöhung des Anteils von Frauen an der Kandidatur kann durch verbindliche Vorgaben hinsichtlich der Aufstellung von Frauen abgesichert werden.

Der derzeit einzig erkennbare Nachteil wäre die Größe der Liste.

Mit einem solchen Vorschlag würde die Wahl in Einzelwahlkreisen entfallen. Den besonderen Wert von Direktmandaten betonte das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1957: *„Der Charakter der Volksvertretung soll auch durch die Anwesenheit von Abgeordneten bestimmt werden, die eine persönliche Beziehung zu ihrem Wahlkreis haben.“*⁴ In einer anderen Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht betont, die direkt gewählten Abgeordneten sollen unabhängig von ihrer Wahl im Wahlkreis die gesamte Bevölkerung vertreten. *„Die Abgeordneten sind nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich (...); sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (...).“*⁵

⁴ BVerfGE 6,84; Rdn. 33

⁵ BVerfGE 131, 316; Rdn. 72

Der Aspekt des föderalen Proporz wird in einer anderen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich anerkannt: *„Die im Bundeswahlgesetz bestimmte Verrechnung der Direktmandate mit den Listenmandaten (erst) im Anschluss an die Unterverteilung, die zum Entstehen des negativen Stimmgewichts führen kann, dient in erster Linie der Wahrung eines föderalen Proporz. (...) Föderale Belange können grundsätzlich bei der Ausgestaltung des Wahlrechts berücksichtigt werden und sind geeignet, eine angemessene Differenzierung der Wählerstimmen zu rechtfertigen.“*⁶ Die Unterteilung des Wahlgebietes in Bundesländern entsprechende Listenwahlkreise verfolgt nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ein föderales Anliegen und dieses ist *„auch hinreichend gewichtig, um die mit der faktischen Sperrwirkung verbundenen Ungleichbehandlungen zu legitimieren.“*⁷

Hinsichtlich dieses Wegfalls kann wie folgt argumentiert werden:

- Der föderale Proporz wird im Rahmen der bundesstaatlichen Gliederung nach Bundesländern strikt gewahrt.
- Der föderale Proporz ist ein zu berücksichtigendes Kriterium, nicht aber das einzig zu berücksichtigende Kriterium.
- Abgeordnete sind Vertreter*innen des ganzen Volkes, eine Reduzierung ihrer Interessenvertretung auf den eigenen Wahlkreis ist verfassungsrechtlich nicht zulässig.
- Parteien müssen aus reinem Eigeninteresse eine Betreuung des gesamten Bundeslandes durch Abgeordnete sicherstellen.
- Ein theoretisch angenommene größere Unabhängigkeit von direktgewählten Abgeordneten gegenüber Listenabgeordneten lässt sich empirisch nicht nachweisen.

4.

Unabhängig von eigenen Präferenzen lohnt es sich über Kompromisse zwischen den Modellen nachzudenken. Dies vor allem deshalb, weil von den nach meiner Wahrnehmung drei zentralen Prämissen in keinem Modell alle drei ge-

⁶ BVerfGE 121, 266; Rdn. 112 f.

⁷ BVerfGE 131, 316; Rdn. 81

sichert werden können. Die zentralen drei Prämissen sind: Regelgröße einhalten, Charakter einer Verhältniswahl/Zweistimmenergebnis maßgeblich für die Zusammensetzung des Bundestages, Festhalten an Wahlkreisen.

- a) Bei einem Grabenwahlsystem wäre -soweit es überhaupt in Frage kommt- zu überlegen, ob der Gewinn von Direktmandaten nicht von der relativen Mehrheit abhängig ist, sondern im Rahmen eines Rangfolge-Verfahrens. Die grundsätzlichen Bedenken würde ein solcher Kompromiss aber kaum auflösen können.
- b) Ein zunächst möglicher Kompromiss im Ampel-Modell, durch veränderbare Listen eine Möglichkeit zu schaffen, dass Wahlkreissieger*innen deren Zweitstimmen nicht gedeckt sind, über die Listen eine „zweite Chance“ zu geben. Allerdings ist dies Systembedingt keine zweite Chance, weil die Liste an der Stelle gar nicht mehr „zieht“.
- c) Als Kompromiss bleibt am Ende das Zwei-Listen-Modell, welches noch angereichert werden könnte durch veränderbare Listen. Dies würde ggf. nicht zum Zuge kommenden „Wahlkreissieger*innen“ eine Option eröffnen, über die Listen ein Mandat zu erhalten und damit das Problem „verwaister Wahlkreise“ zu umgehen. Hinzu kommt, dass das Zwei-Listen-Modell unter den verbliebenen Modellen das am einfachsten zu verstehende Modell ist.

Eine solcher Kompromiss setzt allerdings eine Grundsatzentscheidung voraus, dass in wenigen Fällen mit einem „verwaisten Wahlkreis“ gelebt werden kann. Das berührt die bereits unter 3. thematisierte Fragestellung der Wichtigkeit von Wahlkreisen, auf die insoweit verwiesen werden kann.